

SUPREMO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO

Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo n.º 2/2009

Processo n.º 791/08 — 1.ª Secção

Acordam, no pleno da 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo:

1 — Maria José Lucas Real Bordadágua, melhor identificada nos autos, veio interpor recurso, para uniformização de jurisprudência, do acórdão da Secção de Contencioso Administrativo do Tribunal Central Administrativo Sul, de 27 de Março de 2008, que negou provimento ao recurso interposto da sentença do Tribunal Administrativo e Fiscal (TAF) de Castelo Branco, de 27 de Fevereiro de 2007, que julgou extinta a instância, por inutilidade superveniente da lide, na acção administrativa especial que intentou contra o *Presidente do Conselho de Gestão do Fundo de Garantia Salarial* e o *Director do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social de Castelo Branco*.

Invocou como fundamento do recurso a oposição entre o acórdão recorrido e o acórdão do mesmo TCAS, de 4 de Outubro de 2007, proferido no recurso 2784/07, cuja junção se ordenou.

Apresentou alegação, na qual formulou as seguintes conclusões:

a) O presente recurso jurisdicional para uniformização de jurisprudência vem interposto do douto acórdão de fls. que confirmou a decisão recorrida;

b) O Tribunal *a quo* errou ao não fazer correcta aplicação das normas jurídicas de que se serviu para confirmar a decisão posta em crise, pois, as mesmas deviam ter uma interpretação diversa;

c) O presente processo integra um conjunto de processos em massa no qual foi escolhido o processo n.º 98/04 para encabeçar tal processo, tendo o acórdão do TCA Sul aí julgado a incompetência dos tribunais administrativos em razão da matéria e, por isso, revogou a sentença recorrida;

d) Este processo transitou para a jurisdição do Tribunal de Trabalho da Covilhã que se considerou também incompetente em razão da matéria, sentença que foi confirmada pela Relação de Coimbra;

e) Verificando-se assim um conflito negativo de competência;

f) À data em que foi prolatada a sentença posta em crise pelo TAF de Castelo Branco que declarou a extinção da instância por inutilidade superveniente da lide ainda não estava dirimido o conflito de competência que apenas ocorreu em 14 de Julho de 2007;

g) A decisão proferida pelo Tribunal de Conflitos, relativamente ao conflito negativo de competência, deverá ter repercussão em todos os processos apensados e, nomeadamente, no presente;

h) Só após a pronúncia de tal decisão transitada em julgado e no caso dos tribunais administrativos virem a ser declarados competentes em razão da matéria, as partes nos processos suspensos são imediatamente notificadas nos termos e para os efeitos do disposto no n.º 5 do artigo 48.º do CPTA;

i) Dado que o Tribunal de Conflitos à data da prolação da sentença ainda não se havia pronunciado, de igual forma não foi a recorrente notificada nos termos e para os efeitos

do disposto no n.º 5 do artigo 48.º do CPTA e, consequentemente, não tomou qualquer iniciativa processual face à inexistência de tal notificação;

j) Violou assim a decisão recorrida o artigo 48.º, n.º 5, do CPTA e o artigo 28.º do CP Civil.

Termos em que e nos mais de direito, deve o presente recurso jurisdicional de uniformização de jurisprudência ser admitido por se encontrarem reunidos os requisitos para tal, nos termos do n.º 1, alínea a), do artigo 152.º do CPTA e ser julgado procedente, concedendo-lhe provimento revogado o douto acórdão proferido nos presentes autos que negou provimento ao recurso e confirmou a sentença recorrida.

Assim se fazendo a costumada justiça.

Não houve contra-alegação.

O Ministério Público, notificado nos termos e para os efeitos do artigo 146.º, n.º 1, do CPTA, não se pronunciou.

Cumpra decidir.

2 — O acórdão recorrido deu como assente a seguinte matéria de facto:

A presente acção faz parte de um conjunto de processo em massa encabeçado pela AAE 97/04.4BECTB, englobando as AAE n.º 97/04 à AAE n.º 160/04;

Naquela AAE n.º 97/04 foi proferido acórdão, em primeira instância, transitado em julgado;

Os autores das AAE n.ºs 98/04, 99/04, 101/04 a 110/04, 112/04, 113/04, 117/04, 118/04, 120/04 a 122/04, 124/04 a 126/04, 128/04, 130/04 a 135/04, 138/04, 139/04, 142/04 a 146/04, 148/04 a 151/04, 154/04, 156/04 e 159/04 recorreram da sentença proferida naquela AAE n.º 97/04, ao abrigo do n.º 5 do artigo 48.º do CPTA;

Subidos esses recursos ao TCA Sul, àquele conjunto de processos foi, por sua vez, aplicado o instituto processual dos processos em massa, tendo prosseguido a lide na AAE n.º 98/04 e sido suspensa a tramitação dos restantes processos, por despacho de 2 de Junho de 2005, sem oposição das partes que para o efeito foram notificadas;

Neste processo n.º 98/04, o TCA Sul declarou a incompetência dos tribunais administrativos, em razão da matéria, e revogou a sentença recorrida;

Esse processo foi, posteriormente, remetido ao Tribunal do Trabalho do Círculo da Covilhã;

Aquele Tribunal do Trabalho, por sua vez, declarou a sua incompetência, em razão da matéria, para o conhecimento da causa;

Subida em recurso ao Tribunal da Relação de Coimbra, a decisão da primeira instância foi inteiramente confirmada;

A situação gerada na AAE n.º 98/04 é, pois, de conflito negativo de jurisdição, insusceptível de resolução oficiosa, e terá o seu curso;

A AAE n.º 98/04 encontra-se a aguardar o impulso processual da parte.

3 — Conforme o disposto no artigo 152.º do CPTA, os requisitos de admissibilidade do recurso para uniformização de jurisprudência são os seguintes:

a) Que exista contradição entre acórdão do TCA ou do STA e outro acórdão anterior, do mesmo TCA ou do STA, ou entre acórdãos do STA;

b) Que tal contradição recaia sobre a mesma questão fundamental de direito;

c) Que se tenha verificado o trânsito em julgado do acórdão impugnado e do acórdão invocado como fundamento do recurso;

d) Que a orientação, perfilhada no acórdão impugnado, não esteja de acordo com a jurisprudência mais recentemente consolidada no STA. Por outro lado, e como nota o recente acórdão desta 1.ª secção, de 27 de Novembro de 2008, que seguimos de perto, mantêm-se válidos os princípios consagrados pela jurisprudência firmada no âmbito de vigência da anterior LPTA, segundo os quais:

i) Para cada questão relativamente à qual se pretenda ocorrer oposição deve o recorrente eleger um e só um acórdão fundamento;

ii) Só é configurável a oposição em relação a decisões expressas e não julgamentos implícitos;

iii) É pressuposto da oposição em julgados que as soluções jurídicas perfilhadas em ambos os acórdãos — recorrido e fundamento — respeitem à mesma questão fundamental de direito, devendo igualmente pressupor a mesma situação fáctica;

iv) Só releva a oposição entre decisões e não entre a decisão de um e os fundamentos ou argumentos de outro.

4 — Pretende a recorrente que os arestos em confronto — ambos transitados em julgado — decidiram de forma oposta a questão jurídica que consiste em saber qual o momento em que deve cumprir-se o disposto no n.º 5 do artigo 48.º do CPTA.

Estabelece este preceito legal:

«Artigo 48.º

Processos em massa

1 —

5 — Quando, no processo seleccionado, seja emitida pronúncia transitada em julgado e seja de entender que a mesma solução pode ser aplicada aos processos que tenham ficado suspensos, por estes não apresentarem qualquer especificidade em relação àquele, as partes nos processos suspensos são imediatamente notificadas da sentença, podendo o autor nesses processos optar, no prazo de 30 dias, por:

a) Desistir do seu próprio processo;

b) Requerer ao Tribunal a extensão ao seu caso dos efeitos da sentença proferida, deduzindo qualquer das pretensões enunciadas nos n.ºs 3, 4 e 5 do artigo 176.º [...]

c) Requerer a continuação do seu próprio processo;

d) Recorrer da sentença, se ela tiver sido proferida em primeira instância.»

A situação de facto subjacente a ambos os arestos é idêntica e assenta nos seguintes factos, que se alinham pela sua ordem cronológica:

i) Qualquer dos processos correu termos no TAF de Castelo Branco, segundo o regime dos processos em massa estatuído no artigo 48.º do CPTA;

ii) No processo seleccionado, em que era autora Olga Maria Teixeira Fernandes, o TAF de Castelo Branco proferiu acórdão, transitado em julgado, no qual a acção foi julgada improcedente;

iii) Desse acórdão foi interposto recurso para o TCA, por ambas as recorrentes e por vários outros autores das

acções cuja tramitação havia sido suspensa por força do regime jurídico dos processos em massa;

iv) Nesse tribunal foi ordenado, igualmente, que os vários recursos fossem tramitados segundo o regime dos processos em massa, estatuído no artigo 48.º do CPTA, tendo sido seleccionado o processo n.º 864/05 em que era recorrente Laurinda Maria Lopes Tanganho;

v) Nesse processo foi proferido acórdão, em 13 de Julho de 2005 (fls. [...] dos autos), que transitou em julgado, e onde se decidiu «declarar a incompetência dos tribunais administrativos, em razão da matéria, para apreciar a presente acção administrativa especial e em revogar a sentença recorrida»;

vi) Ambas as recorrentes foram notificadas desse aresto, em Agosto de 2005 (fls. [...]), nos seguintes termos «Fica por este meio notificada V. Ex.ª de todo o conteúdo do acórdão de que junto se envia cópia e, ainda, nos termos e para os efeitos dos artigos 48.º, n.º 5, e 147.º, n.º 2, do CPTA[...]» (fls. [...]);

vii) Na sequência dessa notificação e por que as autoras não tivessem reagido nos 30 dias subsequentes ao trânsito em julgado foram emitidas sentenças, no TAF de Castelo Branco, tribunal para onde haviam sido, entretanto, remetidos os respectivos processos, a declarar extintas as instâncias, por inutilidade ou impossibilidade superveniente da lide, pelo facto de nenhuma delas ter reagido na sequência daquela notificação;

viii) Delas foi interposto recurso para o TCA Sul, que se pronunciou nos termos do acórdão recorrido e do acórdão fundamento;

ix) Tendo o processo referido na alínea v), o chamado, até então, processo seleccionado, sido remetido ao Tribunal do Trabalho da Covilhã, foi aí proferida decisão, em 12 de Outubro de 2005 (fls. [...]), a declarar-se incompetente em razão da matéria para dele conhecer;

x) Tal decisão foi confirmada por acórdão do Tribunal da Relação de Coimbra, de 20 de Abril de 2006 (fls. [...]), também transitado em julgado;

xi) Na sequência dos acórdãos referidos nos pontos v) e x), o Tribunal dos Conflitos, por acórdão de 14 de Junho de 2007, decidiu «atribuir aos tribunais administrativos a competência para a acção»;

xii) Não se conhece nem o momento nem as circunstâncias em que o recurso para esse tribunal foi interposto.

Resulta desses arestos que, perante a mesma base factual, foram emitidas pronúncias antagónicas: uma, a do acórdão recorrido, no sentido de que, na sequência do acórdão do TCA supra-referido, e da notificação que para os efeitos do artigo 48.º, n.º 5, do CPTA foi dirigida à autora, devido à sua inacção a instância se extinguiria, outra, a do acórdão fundamento, no sentido de que a decisão que ordenara a notificação era nula uma vez que o momento para a efectivar só começaria a correr, não naquela altura, mas somente após a pronúncia do Tribunal dos Conflitos para onde fora interposto recurso, para resolução do conflito negativo, no processo a que todos os outros estavam agregados de acordo com o regime dos processos em massa.

Vejamos, pois.

A questão ora em apreço foi, já, decidida, no recente acórdão deste pleno, de 27 de Novembro de 2008 (r.º n.º 790/08), proferido perante situação análoga à dos presentes autos e que temos vindo a seguir de perto.

Ora, como bem se ponderou nesse acórdão, em termos inteiramente válidos para o caso ora em apreço [...]

O artigo 48.º do CPTA veio introduzir no contencioso administrativo uma forma processual específica para tratar um conjunto alargado de processos (mais de 20), nos termos e condições ali previstos. No essencial, visa-se tramitar um único processo em condições especiais, ficando os restantes a aguardar o seu desfecho, podendo os respectivos titulares, posteriormente, seguir um dos diversos caminhos previstos no seu n.º 5. Trata-se, portanto, de um expediente processual novo, a operar exclusivamente no âmbito do contencioso administrativo, determinado pelo presidente do tribunal para imprimir maior celeridade (segue o regime dos processos urgentes) e uniformidade na decisão (intervêm na decisão todos os juizes do tribunal), em processos autónomos mas instaurados com objectivos substancialmente idênticos. Este conjunto de características deixam-nos perceber, desde já, que o recurso não pode obter provimento. Com efeito, evidencia-se, claramente, que, sendo estes «processos em massa» uma via processual específica do contencioso administrativo, essa via terá de ficar inoperacional com o passamento em julgado do aresto que decide pela incompetência dos tribunais administrativos em razão da matéria. Por outras palavras, com o trânsito em julgado do acórdão do TCA a declarar a incompetência dos tribunais administrativos, a teia processual constituída com a instituição do regime dos «processos em massa» desfaz-se, definitivamente, uma vez que a instância na jurisdição administrativa finda. Quando o processo seleccionado, aquele em que efectivamente se declarou a incompetência, foi remetido ao Tribunal do Trabalho da Covilhã (em tempo e circunstâncias que não são conhecidos), já não existe essa modalidade processual, e, portanto, cada um dos processos desapensados só poderia seguir impulsionado pelo respectivo autor, optando por uma das possibilidades contempladas no n.º 5 do referido artigo 48.º

Assim, tendo em consideração o sentido desse acórdão do TCA, perante a notificação, cada uma das autoras só poderia tomar uma destas opções: desistir do seu processo [alínea *a*)] requerer a extensão ao seu caso dos efeitos do aresto [alínea *b*)] requerendo, de seguida, a remessa ao Tribunal do Trabalho e imprimindo-lhe, posteriormente, os impulsos processuais necessários para conseguir uma decisão que decidisse, definitivamente, qual o tribunal competente, ou, finalmente, nada fazer, como efectivamente sucedeu, deixando extinguir a instância.

De resto, a solução seria precisamente a mesma, e até já operou nestes autos, se a decisão passada em julgado presupusesse a competência dos tribunais administrativos.

Sempre com base na regra de que a tramitação dos «processos em massa» só ocorre até à emissão de decisão firme — ainda que proferida em primeira instância. Foi justamente com base neste entendimento que se deixou de seguir o regime dos «processos em massa» com o trânsito em julgado da decisão do TAF proferida no processo em que era autora Olga Maria Teixeira Fernandes [alíneas *b*) e *c*) dos factos provados]. Observe-se que qualquer das autoras, do acórdão recorrido e do fundamento, recorreram autonomamente no processo a que os seus estavam adstritos [utilizando o direito de recorrer conferido pela alínea *d*) do n.º 5 do artigo 48.º], uma vez que a autora desse processo não impugnou a decisão que julgou imprecendente a acção.

Ainda poderia figurar-se, em abstracto, uma brecha nesta construção jurídica: na hipótese de os autores dos

processos suspensos requererem, nos respectivos processos, a suspensão da instância [artigos 276.º, n.º 1, *c*), e 279.º do CPC] até que a questão da competência viesse a ser definitivamente decidida no processo seleccionado (e vissem esse pedido deferido). Tal, todavia, não sucedeu.

5 — Pelo exposto, acordam em negar provimento ao recurso, e, em consequência, em confirmar o acórdão recorrido.

Custas a cargo da recorrente, fixando-se a taxa de justiça em 4 unidades de conta.

Publique-se (artigo 152.º, n.º 4, do CPTA).

Lisboa, 22 de Janeiro de 2009. — *Adérito da Conceição Salvador dos Santos* (relator) — *José Manuel da Silva Santos Botelho* — *Rosendo Dias José* (com a declaração de voto que junto) — *Maria Angelina Domingues* — *Luís Pais Borges* — *João Manuel Belchior* — *Jorge Manuel Lopes de Sousa* — *Alberto Acácio de Sá Costa Reis* — *Rui Manuel Pires Ferreira Botelho* — *Jorge Artur Madeira dos Santos* — *António Bento São Pedro* — *António Políbio Ferreira Henriques* — *Edmundo António Vasco Moscoso* — *José António de Freitas Carvalho* — *Fernanda Martins Xavier e Nunes*.

Declaração de voto

Tenho dúvidas sobre a bondade da solução adoptada, tal como tive na decisão no processo n.º 790/08, em que participei e verbalizei algumas das considerações que seguem.

O CPTA é medularmente avesso às soluções processuais e formais que não tomam conhecimento das pretensões de quem pede aos tribunais que administrem justiça e ainda bem que assim é.

O Código assumiu que afirmar o princípio da efectividade da tutela jurisdicional sem adoptar normas e soluções que facilitem o conhecimento do mérito das causas seria proferir palavras ocas.

Por isso, o artigo 7.º do CPTA refere: «Para efectivação do direito de acesso à justiça as normas processuais devem ser interpretadas no sentido de promover a emissão de pronúncias sobre o mérito das pretensões formuladas.»

Para concretizar o mesmo objectivo, o CPTA passou a colocar como objecto da acção típica do contencioso a relação jurídica administrativa centrada na pretensão do interessado e não o acto que a administração proferiu ou omitiu — artigos 3.º e 66.º, n.º 2.

Também se insere neste programa do CPTA a larga possibilidade de cumulação de pedidos, incluída a cumulação sucessiva, a ponto de poder determinar também coligação sucessiva de sujeitos passivos — artigos 4.º e 63.º

Manifestação inequívoca do esforço para que a efectividade da justiça administrativa seja uma realidade e não uma afirmação de princípio sem consequências surge quanto às possibilidades de modificação objectiva da instância previstas nos artigos 63.º e 70.º

A criação e o desenho da acção administrativa de condenação no acto devido é um ponto alto do Código na agilitação desta concepção garantística em termos concretos e não como fantasia jurídica.

A admissão de recurso independentemente da alçada, das decisões que ponham termo ao processo sem se pronunciarem sobre o mérito é bem reveladora da preocupação imanente ao CPTA.

A renovação da tutela cautelar em termos mais abertos aos interesses em presença e menos formais, o afinamento das ferramentas executivas e a possibilidade de uma compulsão económica através de multa diária sobre o agente incumpridor são outros tantos momentos elucidativos da filosofia do CPTA sobre a matéria da tutela substancial, em detrimento de soluções decorrentes de interpretação formal e conceptualista das normas de processo.

Tendo como enquadramento sistemático um Código com estas características e perante a letra de uma norma como o artigo 48.º, toda ela subordinada ao n.º 1, onde se acentua que a matéria que pode ser sujeita ao regime do processo em massa há-de «dizer respeito à *mesma relação jurídica material [...] ou susceptível de ser decidida com base na aplicação das mesmas normas a idênticas situações de facto*» dificilmente nos podemos sentir à vontade com a interpretação adoptada do n.º 5 do artigo.

Na verdade as idênticas situações de facto a que se refere o n.º 1 não podem ser vistas como idênticas ocorrências processuais.

O que logo é confirmado pelo n.º 3 do artigo 48.º: «[...] O tribunal deve certificar-se de que no processo ou processos aos quais seja dado andamento prioritário a questão é debatida em todos os seus aspectos de facto e de direito e que a suspensão da tramitação dos demais processos não tem o alcance de limitar o âmbito da instrução, afastando a apreciação de factos ou a realização de diligências de prova necessárias para o completo apuramento da verdade.»

As alternativas do n.º 5 do artigo 48.º são claramente voltadas para a decisão que conheceu de mérito:

Requerer a execução da sentença favorável; ou
Desistir do seu processo se a sentença foi desfavorável e ficou convencido da sem razão da sua pretensão;

Pedir o prosseguimento do seu próprio processo se entender que nele existem razões (de facto) para decidir de modo diferente;

Recorrer se a decisão do assunto (de mérito) no processo escolhido é desfavorável à sua posição.

No caso tinha havido recurso para o Tribunal dos Conflitos interposto por algum ou alguns dos demandantes em processos juntos à massa sobre a questão da incompetência dos tribunais administrativos que veio a decidir pela respectiva atribuição a esta ordem de tribunais.

Nestas circunstâncias entender que o caso julgado sobre questão processual está compreendido nas alternativas obrigatórias para as partes nos processos suspensos parece-me forçado, e em contrapartida surge como mais natural, fluido e consentâneo com a natureza da questão o entendimento de que a notificação eficaz da sentença para desencadear o efeito preclusivo que decorre do n.º 5 tem lugar quando se tratar da decisão de mérito, mas não quando seja notificada uma decisão processual, ainda que por ela se vise pôr termo ao processo, desde que ela esteja a ser objecto de impugnação pelo demandante no processo piloto, ou por qualquer outro A. nos processos que estavam suspensos.

Penso que a solução a que chegamos na posição adoptada desliza para o tratamento diferente dos processos agrupados por razões meramente formais-processuais e por meio de um exercício de hermenêutica que podia ter pressupostos e seguir caminhos diferentes.

Lisboa, 22 de Janeiro de 2009. — *Rosendo Dias José.*

REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA

Assembleia Legislativa

Decreto Legislativo Regional n.º 6/2009/M

Altera o Decreto Legislativo Regional n.º 28-C/99/M, de 23 de Dezembro, que cria o Sistema Regional de Gestão e Abastecimento de Água da Região Autónoma da Madeira e transforma o Instituto de Gestão da Água em sociedade anónima de capitais exclusivamente públicos denominada IGA — Investimentos e Gestão da Água, S. A.

A política ambiental constitui uma das prioridades do Governo Regional da Madeira, o qual, nesse sentido, havia já implementado sistemas integrados ao nível da gestão e exploração das actividades de distribuição de água em alta e de transferência, triagem, valorização e tratamento de resíduos, modelo este que pretende agora alargar às actividades de gestão de águas residuais em alta, de distribuição e saneamento básico «em baixa» e de recolha e transporte de resíduos e, bem assim, ao sector do regadio.

As medidas preconizadas no quadro desta reforma estrutural dos sectores da água e dos resíduos implicam a introdução de alguns ajustamentos na actual configuração da IGA — Investimentos e Gestão da Água, S. A., que, no essencial, se traduzem na compatibilização do respectivo modelo de governo com o modelo que será adoptado pelas novas sociedades concessionárias e no alargamento do seu objecto social, que passará a abranger a gestão e exploração do sistema de gestão de águas residuais urbanas da Região Autónoma da Madeira.

Assim:

A Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira decreta, ao abrigo da alínea *a*) do n.º 1 do artigo 227.º, e do n.º 1 do artigo 228.º, ambos da Constituição da República Portuguesa, e da alínea *i*) do n.º 1 do artigo 37.º e da alínea *j*) do artigo 40.º do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma da Madeira, aprovado pela Lei n.º 13/91, de 5 de Junho, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 130/99, de 21 de Agosto e pela Lei n.º 12/2000, de 21 de Junho, o seguinte:

Artigo 1.º

Alteração do Decreto Legislativo Regional n.º 28-C/99/M, de 23 de Dezembro

Os artigos 6.º, 7.º e 10.º do Decreto Legislativo Regional n.º 28-C/99/M, de 23 de Dezembro, designação decorrente da Declaração de Rectificação n.º 23-H/99, de 31 de Dezembro, passam a ter a seguinte redacção:

«Artigo 6.º

[...]

1 — A IGA, S. A., tem por objecto:

a) A exploração, em regime de concessão, do sistema regional de gestão e abastecimento de água da Região Autónoma da Madeira;

b) A exploração, em regime de concessão, do sistema de gestão de águas residuais urbanas da Região Autónoma da Madeira;

c) O desenvolvimento das demais actividades previstas no presente diploma e nos seus estatutos.