

SUPREMO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO

Acórdão n.º 10/2007

Processo n.º 89/2007 — 1.ª Secção

Acordam no pleno da Secção do Contencioso Administrativo do Supremo Tribunal Administrativo:

I — Relatório. — O Sindicato dos Trabalhadores dos Impostos veio interpor recurso para uniformização de jurisprudência, nos termos do artigo 152.º do Código de Processo nos Tribunais Administrativos, do Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul de 28 de Setembro de 2006, que negou provimento ao recurso que deduziu da sentença do Tribunal Administrativo e Fiscal de Lisboa que se declarou incompetente territorialmente, e competente o Tribunal Administrativo e Fiscal de Beja, para conhecer da acção administrativa especial que moveu contra o Ministério das Finanças e da Administração Pública, para defesa colectiva dos direitos e interesses individuais dos seus associados Vivaldo Rodrigues Passos e João Lino Cabo Espadeiro, por entender que o mesmo se encontra em oposição com o Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul de 25 de Maio de 2006, proferido no processo n.º 1502/2006.

Terminou as suas alegações concluindo da seguinte forma:

«a) O M.^{mo} Tribunal Central Administrativo Sul a confirmar a sentença do Tribunal Administrativo e Fiscal de Lisboa em julgar-se territorialmente incompetente, em razão do território, para conhecer do presente processo, determinando a sua remessa para o Tribunal Administrativo e Fiscal de Beja, fez, com o devido respeito, errónea aplicação da lei aos factos pelo que o respectivo acórdão não deve ser mantido.

b) Na verdade, nos termos do disposto no artigo 16.º do Código de Processo nos Tribunais Administrativos, os processos, em 1.ª instância, são intentados no tribunal da residência habitual ou da sede do autor, pelo que, tendo a acção sido proposta pelo autor Sindicato dos Trabalhadores dos Impostos em representação dos associados melhor identificados nos autos, nos termos do disposto no artigo 4.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 84/99, de 19 de Março, deve, como tal, e nos termos da regra de competência territorial acima referida ser efectivamente interposta em Lisboa, local da sua sede.

c) É que aceitar o entendimento defendido no duto acórdão recorrido seria, salvo o devido respeito, contrariar a própria razão de ser da consagração daquela regra de competência territorial que assenta na proximidade das partes, dos intervenientes processuais, com o tribunal onde é julgada a acção.

d) Donde o duto acórdão recorrido, ao defender a incompetência territorial do Tribunal Administrativo e Fiscal de Lisboa, violou o artigo 16.º do Código de Processo nos Tribunais Administrativos, bem como o artigo 4.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 84/99, de 19 de Março, não devendo ser mantida.

e) O duto acórdão recorrido, ao defender a incompetência territorial do Tribunal Administrativo e Fiscal de Lisboa, contrariou também anterior Acórdão proferido em 25 de Maio de 2006 pelo mesmo Tribunal recorrido, no processo que correu termos com o n.º 1502/2006, no 2.º Juízo.

Donde, invocando o duto suprimento de VV. Ex.^{as} deve revogar-se o duto acórdão *a quo* com todas as legais consequências.»

A entidade recorrida, notificada para o efeito, não produziu alegações.

Notificado, nos termos do artigo 146.º, n.º 1, do Código de Processo nos Tribunais Administrativos, o magistrado do Ministério Público junto deste Tribunal nada veio dizer.

Sem vistos, mas com entrega de cópia do projecto de acórdão aos Srs. Juizes Adjuntos, cumpre decidir.

II — Factos. — Com interesse para a decisão está adquirido nos autos:

1) O Sindicato dos Trabalhadores dos Impostos tem sede na Avenida do Coronel Galhardo, 22-B, em Lisboa;

2) Os seus associados Vivaldo Rodrigues Passos e João Lino Cabo Espadeiro residem, ambos, na área de jurisdição do Tribunal Administrativo e Fiscal de Beja.

3) Em 21 de Fevereiro de 2005 o Sindicato referido no n.º 1) interpôs uma acção especial administrativa no Tribunal Administrativo e Fiscal de Lisboa, para anulação de actos processadores de vencimentos reportados àqueles associados e de condenação à prática dos actos administrativos devidos;

4) Por sentença de 18 de Outubro de 2005, o Tribunal Administrativo e Fiscal de Lisboa considerou-se territorialmente incompetente e considerou competente o Tribunal Administrativo e Fiscal de Beja;

5) Pelo Acórdão de 28 de Setembro de 2006, o Tribunal Central Administrativo Sul confirmou aquela decisão.

III — Direito. — 1 — O primeiro passo neste tipo de recurso — uniformização de jurisprudência — visa avaliar da existência de oposição entre o acórdão recorrido e o acórdão fundamento. Dir-se-á, desde já, que a contradição é patente. Com efeito, os acórdãos em confronto, tendo por base situações de facto e de direito substancialmente similares, perfilharam soluções opostas.

Assim, enquanto o acórdão proferido nos autos, emitido pelo Tribunal Central Administrativo, confirmou uma sentença do Tribunal Administrativo e Fiscal de Lisboa, em sede de interpretação dos artigos 16.º do Código de Processo nos Tribunais Administrativos e 4.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 84/99, de 19 de Março, que se considerou territorialmente incompetente, e competente o Tribunal Administrativo e Fiscal de Beja, para conhecer de uma acção administrativa especial intentada pelo Sindicato dos Trabalhadores dos Impostos, na defesa de interesses de dois seus associados residentes na área da jurisdição deste último tribunal, o acórdão dissintâneo, proferido pelo Tribunal Central Administrativo em 25 de Maio de 2006, no recurso n.º 1502/2006, no mesmo quadro factual e jurídico, considerou competente territorialmente o tribunal da área de jurisdição da sede do autor, o Sindicato dos Trabalhadores dos Impostos, não tendo por relevante a residência dos representados na acção intentada por aquele. São estas as teses em confronto nos referidos arestos. As razões da contradição assentam no facto de os acórdãos em causa relevarem de modo diverso a autoria das acções.

2 — O acórdão recorrido considerou que o facto de a lei conferir legitimidade aos sindicatos não significa que estes sejam os sujeitos da relação material controvertida, isto é, que estejam na acção em nome e em defesa de interesses de que sejam titulares. Deste ponto de vista, para efeitos de atribuição da competência, nos termos do artigo 16.º do Código de Processo nos Tribunais Administrativos, ter-se-iam de considerar autores os «associados representados», em cuja esfera jurídica se assinalam os interesses a defender na acção.

Em oposição ao assim decidido, o acórdão fundamento considerou que a legitimidade concedida aos sindicatos tem de ser entendida de um modo pleno, conferindo-lhes a qualidade de parte para todos os efeitos, inclusive para a determinação do tribunal territorialmente competente, que teria de ser encontrado pela localização da sede do autor.

É esta dissensão que o pleno é chamado a sanar, uniformizando a jurisprudência.

3 — Fazemos uma breve excursão sobre a questão da legitimidade processual dos sindicatos. Nos termos do artigo 4.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 84/99, de 19 de Março, as associações sindicais têm «legitimidade processual para a defesa dos direitos e interesses colectivos e para a defesa colectiva dos direitos e interesses individuais legalmente protegidos dos trabalhadores que representem».

Por algum tempo a jurisprudência deste Tribunal errou entre duas posições antagónicas relativamente à interpretação deste normativo. Uma corrente entendia que a matriz da legitimidade processual atribuída aos sindicatos se continha na defesa de interesses colectivos ou de interesses comuns a vários associados. Em ambos os casos sempre escorada numa pluralidade, ou de interesses (interesses colectivos) ou de sujeitos (defesa colectiva) — neste sentido os Acórdãos da Secção de 4 de Março de 2004, no recurso n.º 1945/2003, e de 3 de Novembro de 2004, no recurso n.º 2018/2003, entre outros. Em sentido oposto, um outro entendimento sustentava que o legislador, ao reconhecer às associações sindicais legitimidade «para a defesa colectiva dos direitos e interesses individuais legalmente protegidos dos trabalhadores que representem», estava a conferir-lhes legitimidade para assumirem em juízo, também, a defesa do interesse individual de um dos seus associados aqui os Acórdãos de 6 de Fevereiro de 2003, no recurso n.º 1785/2002, de 22 de Outubro de 2003, no recurso n.º 655/2003, de 25 de Maio de 2004, no recurso n.º 61/2004, e de 21 de Setembro de 2004, no recurso n.º 1970/2003, entre outros.

O Tribunal Constitucional viera, entretanto, no seu Acórdão n.º 160/99, de 10 de Março, a julgar inconstitucionais, por violação do artigo 56.º, n.º 1, da Constituição da República Portuguesa, as normas que, segundo a interpretação da decisão de que ali se recorria, se extraía dos artigos 77.º, n.º 2, da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos, 46.º, n.º 1, do Regulamento do Supremo Tribunal Administrativo e 821.º, n.º 2, do Código Administrativo, segundo a qual os sindicatos careciam de legitimidade activa para fazerem valer contenciosamente o direito à tutela jurisdicional da defesa colectiva de interesses individuais dos trabalhadores que representassem. Vindo, mais tarde, a reiterar essa posição, reforçando-a, no Acórdão n.º 103/2001, de 14 de Março, ao julgar inconstitucional, por violação do artigo 56.º, n.º 1, da CRP, a norma do n.º 1 do artigo 46.º do Regulamento do Supremo Tribunal Administrativo, conjugada com a do n.º 2 do artigo 821.º do Código Administrativo, com o sentido de que os sindicatos não gozavam de legitimidade activa para contenciosamente exercerem a tutela jurisdicional da defesa colectiva dos interesses individuais dos trabalhadores representados, sem outorga de poderes de representação e sem prova da filiação dos trabalhadores lesados.

Este tribunal pleno teve então oportunidade de se pronunciar sobre esta matéria, no Acórdão de 6 de Maio

de 2004, no recurso n.º 1888/2003, vindo a decidir que «os sindicatos têm legitimidade para a interposição de recursos contenciosos em defesa de todos os direitos e interesses individuais legalmente protegidos dos trabalhadores que representem, em matéria sócio-profissional, independentemente de, no caso concreto, estar ou não em causa o interesse de todos os seus associados». Mais recentemente, no Acórdão de 25 de Janeiro de 2005, proferido no recurso n.º 1771/2003, em sede de oposição de julgados, veio a dirimir a divergência ainda actuante, firmando jurisprudência, no sentido de que «a disposição do n.º 3 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 84/99, de 19 de Março, ao reconhecer às associações sindicais legitimidade ‘para a defesa colectiva dos direitos e interesses individuais legalmente protegidos dos trabalhadores que representem’, consagra a legitimidade processual activa dessas mesmas associações para a defesa dos direitos e interesses individuais de um só trabalhador». E fê-lo por entender que a Constituição, no n.º 1 do seu artigo 56.º, quando reconhece a estas associações competência para defenderem os trabalhadores que representem, não restringe tal competência à defesa dos interesses colectivos desses trabalhadores, antes supõe que ela se exerça igualmente para defesa dos seus interesses individuais.

É, pois, na senda desta doutrina, vertida, quer na jurisprudência do Tribunal Constitucional, quer na jurisprudência deste tribunal pleno, que temos por inquestionável o entendimento de que a legitimidade que a lei confere aos sindicatos tem de ser entendida de uma forma ampla (típica). Isto é, que o n.º 3 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 84/99 titula aquelas associações de uma legitimidade processual própria, para estarem por si em juízo e não como meros representantes dos trabalhadores nelas filiados. Por outras palavras, esse preceito não visa criar a possibilidade de uma representação de natureza semelhante àquela que se estabelece entre alguém que padece de incapacidade (jurídica) e o seu representante, situação em que está em juízo o representado e não o representante.

4 — Esta breve resenha reconduz-nos à questão decidida, uma vez que a solução a adoptar passa pelo crivo do entendimento que se tiver sobre a amplitude da legitimidade processual, conferida pelo legislador naquele n.º 3 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 84/99, e a sua articulação com o factor de conexão territorial plasmado no artigo 16.º do Código de Processo nos Tribunais Administrativos, o *forum actoris*. Como aí se diz, sob a epígrafe «Regra geral», inserida na secção «Da competência territorial», «sem prejuízo do disposto nos artigos seguintes e das soluções que resultam da distribuição das competências em função da hierarquia, os processos, em primeira instância, são intentados no tribunal da residência habitual ou da sede do autor ou da maioria dos autores». Da sua leitura não se retira uma qualquer densificação do conceito de autoria que aponte no sentido dos sujeitos da relação material controvertida. Em comentário a este artigo, Mário Aroso de Almeida e Carlos Alberto Fernandes Cadilha, *Comentário ao Código de Processo nos Tribunais Administrativos*, Coimbra, Almedina, pp. 108 e 109, referem que a regra da competência do tribunal da residência ou sede do recorrente prende-se, a par de outras razões, com a aproximação desejada da justiça a quem a ela recorre, o que, desde logo, se apresenta como forte argumento a favor da tese do recorrente. Aceitar o entendimento defendido no acórdão recorrido seria, como

sustenta o recorrente, contrariar, pelo menos parcialmente, a própria razão de ser da consagração das regras sobre competência territorial (artigos 16.º a 22.º do Código de Processo nos Tribunais Administrativos, que assentam na proximidade das *partes*, dos intervenientes processuais, ao tribunal que julgará a acção.

Mas, mais do que a bondade desta argumentação, pesa a desfavor do decidido o confronto que se faz, no aresto sindicado, da legitimação processual dos sindicatos com a relação material controvertida. É que, como refere Manuel de Andrade, *Noções Elementares de Processo Civil*, Coimbra Editora 1963, p. 83, «a legitimidade não é [...] uma qualidade pessoal das partes (como a capacidade), mas uma certa posição delas em face da relação material litigada. [...] É o poder de dispor do processo — de o conduzir ou gestionar [...] no papel de parte». E, mais adiante, a p. 89, relativamente à indicação dos elementos determinantes da competência dos tribunais, acrescenta que «a competência do tribunal não depende, pois, da legitimidade das partes nem da procedência da acção. É ponto a resolver de acordo com a *identidade das partes* e com os termos da pretensão do autor (compreendidos aí os respectivos fundamentos), não importando averiguar quais deviam ser as partes e os termos dessa pretensão». No mesmo sentido, Miguel Teixeira de Sousa ⁽¹⁾, em estudo publicado no *Boletim do Ministério da Justiça*, n.º 292, pp. 53 e segs., sobre a legitimidade singular na matriz processual declarativa, reflectida no artigo 26.º do Código de Processo Civil, afirma que, «por um lado, não identifica a legitimidade processual com a questão de fundo, não exige uma concepção material da parte processual nem uma correspondência da legitimidade processual com a substantiva; por outro, mostra que a referência daquela ao objecto inicial do processo implica a antecedência da parte para o objecto e não deste para aquela».

Ou seja, não é correcto, em sede de apreciação dos pressupostos processuais, estabelecer, em termos definitivos, uma relação substantiva entre a parte, tal como formalmente se apresenta na petição, e os sujeitos da relação material controvertida. O que se lhe pode exigir é que tenha *uma certa posição em face da relação material litigada*, posição que, no caso em apreço, o sindicato efectivamente tem. Titulados no poder de dispor do processo, *de o conduzir ou gestionar no papel de parte* pelo Decreto-Lei n.º 84/99 e a coberto do artigo 56.º, n.º 1, da CRP, os sindicatos encontram-se dotados de uma legitimidade originária específica, que não depende de um direito subjectivo ou de um interesse material próprios — se bem que possa dizer-se que as posições jurídicas de cariz laboral dos seus associados em larga

medida também são suas. Daqui decorre que é em relação aos sindicatos autores que têm de se aferir os pressupostos processuais, nomeadamente a determinação do tribunal territorialmente competente. Guilherme da Fonseca, «Legitimidade processual singular, contencioso administrativo e associações sindicais», *CJA*, n.º 43, pp. 25 e segs., caracteriza esta «defesa colectiva pelas associações sindicais, de direitos ou interesses individuais dos trabalhadores que representam, como uma *acção colectiva egoística*, que, citando F. Nicolau Santos Silva («Os interesses supra-individuais e a legitimidade processual civil activa», *Quid Juris*, n.º 134), fundando-se em critérios de legitimidade extraordinários, «ou seja, a legitimidade assenta na titularidade dos interesses directos e imediatos por parte dos associados que delegam nela, associação, a representação em conjunto», deve resultar de previsão legal [primeira parte do n.º 3 do artigo 26.º do CPC ⁽²⁾].

5 — Em conclusão. O n.º 3 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 84/99, de 19 de Março, ao prescrever que as associações sindicais têm «legitimidade processual para a defesa dos direitos e interesses colectivos e para a defesa colectiva dos direitos e interesses individuais legalmente protegidos dos trabalhadores que representam» está a conceder-lhes, inequivocamente, a qualidade de parte processual. Sendo assim, de acordo com o disposto no artigo 16.º do Código de Processo nos Tribunais Administrativos, as acções por elas intentadas, a coberto daquele preceito, devem sê-lo «no tribunal da residência habitual ou da sede do autor», ou seja, no tribunal da sua própria sede.

IV — Decisão. — Nos termos e com os fundamentos expostos, acordam em conceder provimento ao recurso jurisdicional, anulando o acórdão recorrido, e, em consequência, em anular a sentença do Tribunal Administrativo e Fiscal de Lisboa de 18 de Outubro de 2005, julgando-o territorialmente competente para apreciar o pedido formulado na acção.

Sem custas.

⁽¹⁾ Citado por Guilherme da Fonseca in *CJA*, n.º 43, p. 25.

⁽²⁾ No mesmo sentido, embora se trate de preceitos não citados nos arestos em confronto, os artigos 9.º, n.º 1, e 55.º, n.º 1, alínea c), do Código de Processo nos Tribunais Administrativos.

Lisboa, 29 de Março de 2007. — Rui Botelho (relator) — Azevedo Moreira — Santos Botelho — Rosendo José — Angelina Domingues — Pais Borges — João Belchior — Jorge de Sousa — Costa Reis — Adérito Santos — Madeira dos Santos — Cândido de Pinho — São Pedro — Políbio Henriques — Fernanda Xavier — Freitas Carvalho.

I SÉRIE



Preço deste número (IVA incluído 5%)

€ 0,56



Diário da República Electrónico: Endereço Internet: <http://dre.pt>
Correio electrónico: dre@incm.pt • Linha azul: 808 200 110 • Fax: 21 394 5750

Toda a correspondência sobre assinaturas deverá ser dirigida para a Imprensa Nacional-Casa da Moeda, S. A., Departamento Comercial, Sector de Publicações Oficiais, Rua de D. Francisco Manuel de Melo, 5, 1099-002 Lisboa