

Importa ainda fixar, em sede de matéria de facto, que o recurso contencioso em apreço deu entrada no TAC do Porto em 16 de Setembro de 1991 (carimbo a fl. 2).

Decidindo.

A questão que se discute no presente recurso jurisdicional desdobra-se em duas que são as seguintes: por um lado, se os actos sob recurso estavam ou não sujeitos a publicação obrigatória, e por outro, no caso de resposta afirmativa a essa pergunta, a partir de que momento se conta o prazo para a interposição do recurso contencioso na hipótese de aquela publicação ter sido precedida de notificação.

A primeira questão obtém solução clara através do artigo 100.º do EA que, na redacção introduzida pelo Decreto-Lei n.º 191-A/79 de 25 de Junho, dispõe o seguinte:

«1 — Concedida a aposentação e fixada a pensão definitiva, inscrever-se-á o interessado na lista dos aposentados, que será publicada no *Diário da República*, 2.ª série, entre os dias 20 e 25 de cada mês, mediante despacho do administrador-geral, precedido de vista de cabimento da verba, aposto pelo serviço competente.

2 — A mudança de situação resultante do disposto no n.º 3 do artigo 99.º, bem como da aplicação de lei especial naquele referida, será desde logo publicada na 2.ª série do *Diário da República*.

3 — Na publicação a que se referem os números anteriores indicar-se-á, com observância do disposto no artigo 53.º e no n.º 2 do artigo 57.º, o montante da pensão.»

Por outro lado, nos termos do artigo 63.º, n.º 1, do mesmo diploma, a passagem do interessado à situação de aposentação tem lugar no dia 1 do mês seguinte ao da publicação oficial da lista de aposentação em que se inclua o seu nome e fixa o momento em que a pensão de aposentação é devida pela Caixa.

Não podem, pois, subsistir dúvidas quanto à resposta a dar à questão atrás enunciada.

Posto isto, e admitindo que valesse como notificação o conhecimento dos actos recorridos obtido pelo interessado, vejamos agora se, tendo ocorrido tal circunstância em momento anterior à publicação do segundo acto (o primeiro não chegou a ser publicado), ela deverá assinalar o início do cômputo do prazo para a interposição do recurso contencioso.

A resposta é decididamente negativa, como repetidamente tem sido pela jurisprudência do Tribunal (cf. os Acórdãos de 5 de Novembro de 1991 e de 7 de Julho de 1992 mencionados pelo Ex.º Magistrado do Ministério Público proferidos, aliás, na linha de arestos anteriores ali indicados, os Acórdãos do tribunal pleno de 18 de Fevereiro de 1981 e da Secção de 9 de Junho de 1983, *in* documentos citados).

Com efeito, sempre se entendeu (cf. os dois últimos acórdãos citados) mesmo antes da entrada em vigor da LPTA, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 267/85, de 16 de Julho, que o prazo de interposição de recurso contencioso de resoluções finais da Caixa sobre fixação de pensões de aposentação se conta a partir da publicação do acto quando esta tiver carácter obrigatório, sendo para o efeito irrelevante qualquer outra forma de comunicação, uma vez que o estatuto de aposentado só se adquire após a publicação referida no artigo 100.º do EA (cf. o artigo 73.º, n.º 1, do mesmo diploma).

E, para este fim, como se sublinha nos citados Acórdãos de 5 de Novembro de 1991 e de 7 de Julho de 1992, indiferente se torna

a alteração legislativa que substituiu o artigo 52.º do Regulamento do STA (RSTA) pelo artigo 29.º da LPTA que nada alterou quanto a este ponto prescrevendo no seu n.º 1 que «o prazo para a interposição de recurso de acto expresso conta-se da respectiva notificação ou publicação quando esta seja imposta por lei».

Ora, não tendo ocorrido qualquer modificação no regime de publicação a que está sujeita a mudança da situação dos funcionários públicos (cf. o artigo 2.º, n.º 1, alínea *b*), do Decreto-Lei n.º 365/70, de 5 de Agosto) e, por outro lado, fixando o transcrito n.º 1 do artigo 29.º da LPTA *expressis verbis* as consequências da publicação do acto quando imposta por lei, não pode o órgão de aplicação do direito substituir por outros estes critérios legais.

Obtempera-se na sentença com o carácter mais eficaz da notificação do acto como meio de dar ao particular conhecimento do acto.

Só que, no caso, nem é necessário entrar na análise do mérito da afirmação uma vez que o mesmo se encontra prejudicado pela intervenção do princípio da protecção da boa-fé do administrado. Se a lei lhe garante que o prazo do recurso contencioso se conta a partir do aludido momento, é razoável que confie na efectiva aplicação desse critério.

Por outro lado compreende-se — em sede de justificação material do regime — que a solenidade da forma de publicação destes actos concentre em si os efeitos noutras circunstâncias atribuídos à notificação, o que impede a redução teleológica do preceito que conduziria à descoberta da lacuna oculta a colmatar pela forma preconizada na sentença recorrida.

Deste modo, e pelas razões que antecedem, não tendo sido publicado no *Diário da República* o primeiro dos actos impugnados e tendo-o sido o segundo em 28 de Maio de 1991, o recurso contencioso, interposto em 16 de Setembro de 1991 (primeiro dia útil após férias judiciais) não acusa intempestividade face ao disposto no artigo 28.º, n.ºs 1, alínea *a*), e 2, da LPTA.

Decidindo em sentido contrário, violou a sentença sob recurso, nos termos expostos, e como vem alegada, as prescrições dos artigos 29.º, n.º 1, da LPTA e 100.º do EA, pelo que se acorda em revogá-la determinando que seja substituída por outra que declare o recurso tempestivo e conheça das questões subsequentes.

Sem custas.

Lisboa, 18 de Novembro de 1993. — *Fernando Manuel Azevedo Moreira* (relator) — *Ilídio Gaspar Nascimento Costa* — *Nuno da Silva Salgado* — Fui presente, *Maria Angelina Domingues*.

Acórdão de 18 de Novembro de 1993.

Assunto:

Abono para falhas. Montante do abono devido ao leitor-colector de consumos da câmara municipal.

Doutrina que dimana da decisão:

O montante do abono para falhas a atribuir ao leitor-cobrador de uma câmara municipal é o correspondente a 50% do que está fixado para o tesoureiro responsável pelo cofre sem que as receitas por ele arrecadadas devam dar entrada.

Recurso n.º 32 252, em que são recorrente a Câmara Municipal de Mangualde (CMM) e recorrido Miguel Costa Lopes. Relator, o Ex.^{mo} Juiz-Conselheiro Dr. Anselmo Rodrigues.

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

1 — Miguel Costa Lopes, melhor identificado nos autos, interpôs recurso contencioso de anulação do despacho do presidente da CMM, de 26 de Dezembro, que lhe indeferiu um requerimento em que lhe pedia o pagamento do abono para falhas, pelo montante que vinha a auferir e que, a partir do mês de Novembro, foi reduzido a metade.

Por sentença do Tribunal Administrativo de Círculo (TAC) de Coimbra foi-lhe dada razão. Inconformado, o presidente da Câmara recorre para este Supremo Tribunal.

Alega em resumo:

«1) O abono para falhas caracteriza-se e justifica-se como um subsídio destinado a indemnizar que dele beneficie das despesas e riscos decorrentes do exercício de funções susceptíveis de gerar falhas contabilísticas.

2) Tem direito ao abono para falhas quem está concretamente investido para o exercício dessas funções.

3) Como consta do artigo 9.º, n.º 1, do Código Civil (CC) a interpretação não deve cingir-se à letra da lei, muito embora tenha nela um mínimo de correspondência verbal, mas reconstruir a partir do texto o pensamento legislativo tendo sobretudo em conta a unidade do sistema jurídico, as circunstâncias em que foi elaborada e as condições específicas do tempo em que é aplicada.

4) Nestes termos deve o artigo 17.º, n.º 4, do Decreto-Lei n.º 247/87 ser interpretado de acordo com a situação corrente do funcionário, ou seja, de acordo com a sua posição e remuneração.

5) De outro modo e para funcionários que ganhem mais e que tenham maiores responsabilidades do que os tesoureiros municipais, a interpretação traduzir-se-ia numa situação injusta e prejudicial.»

2 — O, agora, recorrido Miguel Costa Lopes não contra-alegou. O digno magistrado do Ministério Público, neste Tribunal, emitiu parecer no sentido de ser dado provimento ao recurso, por entender que a solução correcta é a defendida pela recorrente. Para sustentar a sua posição afirma:

«No n.º 1 do artigo 17.º do Decreto-Lei n.º 247/87, estabelece-se que o abono para falhas dos tesoureiros é fixado em 10% do vencimento ilíquido da respectiva categoria. Assim não se prevê aqui, directa ou indirectamente, um montante único para o abono para falhas dos tesoureiros, previstas no artigo 15.º do mesmo diploma. Por isso, quando no n.º 4 citado se refere que o ‘pessoal integrado em carreira cujo conteúdo funcional implique o manuseamento de dinheiro terá direito a abono para falhas, de montante igual a metade do referido no n.º 1’, não se pode estar a aludir a um inexistente

montante único, nem se poderia saber qual a categoria de tesoureiro a considerar para o cálculo do abono.»

E acrescenta mais adiante:

«O facto de, posteriormente, o Deceto-Lei n.º 4/89, de 6 de Janeiro, vir estabelecer uma uniformização dos abonos para falhas, não releva para a interpretação do Deceto-Lei n.º 247/87, já que nada naquele diploma aponta no sentido de ele ter carácter interpretativo e não é aplicável à administração local.»

3 — Colhidos os vistos, cumpre decidir.

A questão a tratar é exclusivamente de natureza jurídica e traduz-se em saber se o n.º 4 do artigo 17.º do Decreto-Lei n.º 247/87, ao remeter para o n.º 1 do mesmo artigo a fixação do montante a que tem direito aqueles que manuseiam dinheiro, pretendeu ter em conta o vencimento ilíquido do tesoureiro, ou o vencimento da categoria do respectivo funcionário.

Trata-se de um problema de interpretação e, como tal, há que aplicar as regras de uma correcta hermenêutica jurídica.

Para determinar o sentido da lei o intérprete lança mão dos factores hermenêuticos que são essencialmente o elemento gramatical (o texto ou a letra da lei) e o elemento lógico, o qual, por sua vez, se subdivide em elemento racional (ou teleológico), elemento sistemático e elemento histórico.

«A letra (o enunciado linguístico) como escreveu Batista Machado, é assim o ponto de partida. Mas não só, pois exerce também a função de um limite nos termos do artigo 9.º, n.º 2: não pode ser considerado como compreendido entre os sentidos possíveis da lei aquele pensamento legislativo (espírito, sentido) ‘que não tenha na letra da lei um mínimo de correspondência verbal, ainda que imperfeitamente expresso’. Pode ter de proceder-se a uma interpretação correctiva, se a fórmula verbal foi sumamente infeliz, a ponto de ter falhado completamente o alvo. Mas, ainda neste último caso, será necessário que do texto falhado ‘falhado’ se colha pelo menos indirectamente uma alusão àquele sentido que o intérprete venha a acolher como resultado da interpretação.» (*Introdução ao Direito e Discurso Legitimador*, p. 189.)

A letra da lei comporta, neste caso, perfeitamente os dois sentidos. Com efeito a expressão «montante igual a metade do referido no n.º 1» tanto pode ser referir-se ao vencimento ilíquido dos tesoureiros, como, pelo facto da utilização da expressão «da respectiva categoria», pode pretender, através dessa expressão, afirmar que esse montante seria de metade da percentagem atribuída aos tesoureiros, mas referida à categoria do respectivo funcionário. A letra da lei não é, por si, suficiente para resolver a dúvida pelo que há que socorrer-mo-nos de outro factor hermenêutico. Com efeito, dificilmente, só através da letra da norma, é possível concluir que o legislador se quis remeter para a metade da percentagem atribuída ao tesoureiro, ou seja, 5%, mas referido ao vencimento do respectivo funcionário na sua categoria quando a expressão utilizada é: «de montante igual a metade do referido n.º 1». Mas também, ao contrário, é igualmente difícil atribuir aquela expressão o desejo do legislador de considerar que aquele montante era de 5% do vencimento ilíquido do tesoureiro, uma vez que não tendo sido fixado, em concreto, mas através da respectiva categoria, não se sabe, ao certo, qual ele seja.

O elemento lógico, em qualquer das suas variantes, aponta, no entanto, no sentido de que o legislador pretendeu fixar o abono através

de uma remissão para o vencimento do tesoureiro, embora tenha feito de uma forma incorrecta, na medida em que não definiu uma categoria certa.

De facto, pelo recurso ao elemento histórico verifica-se que não pode ter sido outra a vontade do legislador. O direito ao abono para falhas, por parte do pessoal incumbido legalmente da cobrança de receitas, fora das tesourarias respectivas, surge a primeira vez com o Decreto-Lei n.º 616/71, de 31 de Dezembro, cujo artigo 8.º dispõe que a esse pessoal é «concedido abono para falhas de quantitativo não excedente a metade do de idêntico abono a que tiver direito o tesoureiro responsável pelo cofre em que as receitas arrecadadas devam dar entrada». É perfeitamente claro que o legislador quis atribuir aqui, como abono para falhas, uma percentagem do vencimento do tesoureiro e não do funcionário com direito ao abono. A forma como era fixado o montante resultava clara uma vez que o vencimento do tesoureiro a ter em conta era o daquele que era responsável pelo cofre onde as receitas arrecadadas deviam dar entrada. Não se compreendia, assim, que sendo essa a tradição do direito ao abono para falhas, o legislador, quando pretende uniformizar esse abono, como afirma no artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 204-A/79, de 3 de Julho, viesse inverter essa situação sem o deixar bem claro.

O elemento sistemático aponta também no mesmo sentido. Do artigo 18.º do Decreto-Lei n.º 519-A/79, de 29 de Dezembro, que reestruturou a carreira de tesoureiro da Fazenda Pública, retira-se que o espírito do legislador era no sentido de esse abono ser fixado em função do vencimento ilíquido do tesoureiro. E assim no n.º 4 «é fixado em 10 % do vencimento ilíquido correspondente à categoria de tesoureiro-ajudante de 1.ª classe o abono para falhas a atribuir a qualquer tesoureiro-ajudante que seja investido no serviço de caixa», acrescentando o n.º 5 que esse abono «é reversível, dia a dia, a favor dos funcionários nele investidos».

Que é esse o espírito vem a ser confirmado, quando o legislador se viu na necessidade de estabelecer para a administração central, no Decreto-Lei n.º 4/89, de 6 de Janeiro, uma norma semelhante ao n.º 4 do artigo 17.º do Decreto-Lei n.º 247/87, que vimos analisando. Efectivamente, no artigo 2.º, n.º 1, alínea b), o legislador foi claro ao dispor que tem direito a abono para falhas «os funcionários ou agentes que, que não se encontrando integrados na carreira de tesoureiro, manuseiem ou tenham à sua guarda, nas áreas de tesouraria ou cobrança, valores, numerário, títulos ou documentos, sendo por eles responsáveis» e ao acrescentar no artigo 4.º, n.º 1, que o abono para falhas «é fixado em 10 % do vencimento da letra correspondente à categoria de ingresso na carreira de tesoureiro». Também aqui o legislador se socorreu do vencimento do tesoureiro para fixar o abono.

Compreende-se assim que a redacção da dada ao n.º 4 do artigo 17.º do Decreto-Lei n.º 247/87 aponte no sentido de, com esta norma, se ter pretendido fixar o abono para falhas com base no vencimento do tesoureiro e não do funcionário com direito a ele.

E certo que isso coloca um problema, que é o de saber que categoria de tesoureiro se deve levar em conta, uma vez que a norma está formulada de uma forma incorrecta. Quando assim acontece tem de intervir uma interpretação correctiva, como atrás se disse. Efectivamente, quando o intérprete chega à conclusão que o legislador adoptou um texto que atraiçoa o seu pensamento, por dizer mais do que aquilo que pretendia dizer, o intérprete não deve deixar-se arrastar pelo

alcance aparente do texto, mas deve restringir o sentido deste em termos de o tornar compatível com o pensamento legislativo.

No presente caso, concluindo, como concluímos, que houve por parte do legislador intenção de fixar o abono, para falhas com base no abono atribuído ao tesoureiro, julgamos que o critério não pode ser outro que não seja aquele que resultava do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 616/71, atrás transcrito, que lhe serviu de fonte. Isto é, o montante será aquele que resultar da categoria do tesoureiro responsável pelo cofre em que as receitas arrecadadas devem dar entrada.

Pelo que fica exposto, acordam em negar provimento ao recurso, mantendo a segurança recorrida.

Sem custas.

Lisboa, 18 de Novembro de 1993. — *José Anselmo Dias Rodrigues* (relator) — *António Arlindo Payan Teixeira Martins* — *Joaquim Eugénio de Sousa Correia Lima*. — Fui presente, *João Belchior*.

Acórdão de 18 de Novembro de 1993.

Assunto:

Indeferimento tácito. Dever legal de decidir. Pedido de indemnização.

Doutrina que dimana da decisão:

- 1 — *Tendo o recorrente requerido ao presidente da Câmara Municipal do Porto a concessão de indemnização por, por facto ilícito e culposo dos serviços camarários, ter ocorrido um atraso de sete meses na sua colocação na situação de aposentação, não tinha a entidade requerida o dever legal de decidir tal pretensão mediante a prática de um acto definitivo, pois a pronúncia que sobre ela eventualmente emitisse integraria um acto meramente opinativo, consubstanciando uma proposta de solução a submeter à apreciação do requerente e que este era livre de aceitar ou não, restando-lhe, nesta última hipótese, o acesso aos tribunais administrativos para, por via de acção, exigir a indemnização a que se achava com direito.*
- 2 — *Não estando a entidade recorrida onerada com o dever legal de decidir a pretensão deduzida pelo recorrente mediante a prática de um acto administrativo, não se formou acto tácito de indeferimento.*
- 3 — *Consequentemente, o recurso interposto desse afinal inexistente indeferimento tácito carece de objecto, pelo que deve ser rejeitado.*

Recurso n.º 32 286, em que são recorrente Norberto Costa e recorrido o presidente da Câmara Municipal do Porto (CMP). Relator, o Ex.º Juiz-Conselheiro Dr. Mário Torres.