

Para a requerente, essa factualidade levava a conclusão diversa daquela a que chegou o acórdão. Mas essa é matéria já apreciada acima.

Ora, haveria, porventura, oposição entre os fundamentos e a decisão se os fundamentos, isto é, a apreciação que a requerente faz da matéria de facto tivesse sido a apreciação feita pelo acórdão.

Mas não foi.

Por isso é que, no quadro da apreciação feita pelo acórdão, isto é, da afirmação da identidade de trabalho, a decisão tem plena correspondência com os seus fundamentos.

E a afirmada discriminação a partir de 01.01.2001 tem a ver com a integração da alegada liberalidade na remuneração base, o que tudo foi especialmente apreciado nos pontos 2.2.8. e 2.2.9. do acórdão, de que se recolhem os seguintes três parágrafos:

“Ora, aquela alegada mera liberalidade passou a integrar a remuneração base, com a OS 7/2001 de 22.03, que produziu efeitos desde 1.1.2001 (cfr., M) da matéria de facto).

Deixou, assim, de poder ser caracterizada como mera liberalidade e, em qualquer caso, o respectivo montante integrou, desde então, matéria de retribuição em sentido estrito” (em 2.2.8.).

“Afim, o momento que está assente é o da integração do montante do subsídio na remuneração base dos trabalhadores. É desde então que se encontra demonstrado desrespeito do princípio da igualdade, genericamente consagrado no artigo 13º e com expressão concretizada, no caso, no artigo 59º, nº 1, a), ambos da Constituição da República” (em 2.2.9.).

Nestes termos, não se descortina, também aqui, a arguida oposição entre os fundamentos e a decisão.

3. Pelo exposto, indefere-se a arguição de nulidades.

Custas pela requerente.

Lisboa, 10 de Março de 2010. — *Alberto Augusto Oliveira* (relator) — *Jorge Manuel Lopes de Sousa* — *Fernanda Martins Xavier e Nunes*.

## Acórdão de 10 de Março de 2010.

### Assunto:

*Conselho das Comunidades Portuguesas. Eleição do Conselho Permanente.*

### Sumário:

- I — *O regulamento a que se refere o artigo 37.º, n.º 3, da Lei n.º 66-A/2007, de 11 de Dezembro, é o regulamento previsto nos artigos 2.º, n.º 2, e 33.º, a) da mesma Lei;*
- II — *Tendo sido aprovado pelo plenário do Conselho das Comunidades Portuguesas, em 1997, um regulamento de funcionamento destinado a executar a Lei n.º 48/96, de 4 de Setembro, e tendo esta sido revogada e substituída pela Lei n.º 66-A/2007, aquele regulamento mantém a sua vigência, até que o plenário aprove outro regulamento, pois que não se revela materialmente desconforme com o regime introduzido pela nova lei;*
- III — *Aquele regulamento de funcionamento, como qualquer outro acto normativo, pode suscitar dificuldades de interpretação e aplicação e pode, mesmo, ser lacunar;*
- IV — *Terá, então, o intérprete de socorrer-se dos meios adequados de interpretação e de integração das lacunas.*
- V — *Mas não se trata, aí, de falta de regulamento, mas de opacidade ou deficiência do mesmo, por lacunar.*

Processo n.º: 1234/09-12.

Recorrente: Eduardo Manuel Dias.

Recorrido: Ministério dos Negócios Estrangeiros.

Relator: Ex.<sup>mo</sup> Sr. Cons.º Dr. Alberto Augusto Oliveira.

Acordam na Secção do Contencioso Administrativo do Supremo Tribunal Administrativo:

### 1.

1.1. Eduardo Manuel Dias, identificado nos autos, instaurou processo de contencioso eleitoral contra MINISTÉRIO DOS NEGÓCIOS ESTRANGEIROS (MNE), impugnando as eleições realizadas

no Plenário do Conselho das Comunidades Portuguesas (Conselho) que reuniu em Lisboa nos dias 15 a 17 de Outubro de 2008, para os membros do Conselho Permanente das Comunidades Portuguesas (CPCP).

1.2. O Tribunal Administrativo e Fiscal de Lisboa, por sentença de 3/4/2009, julgou procedente o pedido, anulou a eleição do CPCP e determinou que em nova reunião do Plenário do Conselho, deveria, previamente, ser aprovado regulamento, sendo, depois, repetida a eleição dos membros do CPCP.

1.3. Inconformado, o MNE interpôs recurso jurisdicional para o Tribunal Central Administrativo Sul que, por Acórdão de 6/8/2009, concedeu provimento ao recurso, revogou a sentença recorrida e indeferiu a pretensão.

1.4. É desse Acórdão que o autor recorre para este Tribunal, com invocação do artigo 150.º, n.º 1, do Código de Processo nos Tribunais Administrativos (CPTA)

1.5. O recurso foi admitido por Acórdão da formação prevista no art. 150.º, n.º 5, do CPTA.

1.6. O recorrente apresentou alegações, concluindo:

«I. Ao contrário do que é manifesto no duto acórdão recorrido, nunca foi posta em causa a vigência do Regulamento do Plenário do Conselho das Comunidades Portuguesas vigente antes da aprovação da Lei n.º 66-A/2007.

II. O que está em causa é a não regulação, no quadro de tal Regulamento, das eleições de 5 membros do Conselho Permanente, não previstas na lei anterior e, por isso mesmo, não reguladas.

III. Determinando a lei nova que essa eleição se faça em conformidade com o Regulamento do Conselho e não prevendo o regulamento vigente qualquer tipo de eleição, porque tal tipo não existia na versão anterior da lei, não podiam realizar-se as eleições antes que fosse aprovado regulamento que permitisse regular tal processo eleitoral.

IV. A decisão da primeira instância é conforme com a lei, pelo que deve ser revogado o acórdão recorrido, confirmando-se tal decisão in totum.

V. Se assim se não entender, deve, todavia, derrogar-se o acórdão recorrido, ordenando-se que o processo baixe à primeira instância, para que o mesmo magistrado profira decisão em que tome em consideração a validade do regulamento existente para a regulação do processo eleitoral e se pronuncie sobre as demais questões que não foram apreciadas, por terem ficado prejudicadas pela decisão adoptada».

1.7. O MNE contra-alegou, concluindo:

«A) Como bem decidiu o Tribunal Central Administrativo do Sul, a eleição para o CPCP não exige prévia aprovação do Regulamento interno do funcionamento do Plenário do Conselho, a que se referem os artigos 2º, n.º 2 e 33.º, alínea a), da Lei n.º 66-A/2007, de 11 de Dezembro, por os regulamentos aprovados ao abrigo da lei anterior, por aquela revogada Lei n.º 48/96, alterada pela Lei n.º 21/2002, de 21 de Agosto, se manterem em vigor;

B.) O art.º 150º, n.º 1, do Código de Processo nos Tribunais Administrativos prevê “excepcionalmente” recurso de revista para o STA “quando esteja em causa, a apreciação de uma questão que, pela sua relevância jurídica ou social, se revista de importância fundamental ou quando a admissão do recurso seja claramente necessária para uma melhor aplicação do direito”;

C.) Deve ser recusado o recurso de revista excepcional porque o Recorrente não identifica nem invoca no requerimento nem nas alegações de recurso nenhuma questão com relevância jurídica ou social de importância fundamental ou particularmente complexa do ponto de vista jurídico mas mesmo admitindo que não seria necessária tal identificação expressa, ainda assim se diga que:

D.) Questão juridicamente relevante não é manifestamente a dos autos pois:

a. Estamos perante uma situação que tem solução legalmente prevista no artigo 119º do CPA,

b. Tal solução foi sempre acolhida pacificamente

i. na doutrina (cfr. Mário Esteves de Oliveira e outros, comentários ao artigo 119º, in Código do Processo Administrativo Anotado, Almedina, e Freitas do Amaral, in Curso de Direito Administrativo, Almedina, vol. II, p. 201) e

ii. na jurisprudência (cfr. Ac. datado de 19-01-2005, proferido pela 2ª Secção do STA no âmbito do Proc. n.º 01086/04);

E.) A questão dos autos também não poderá qualificar-se como socialmente relevante pois a eleição de o Conselho Permanente das Comunidades Portuguesas - um órgão de natureza estritamente consultiva, que se reúne, uma vez de dois em dois anos e que é eleito de quatro em quatro pelo Plenário, além de não deter competências com efeitos externos, a controvérsia suscitada não constitui questão susceptível de repetições em casos futuros;

F.) A intervenção do Supremo Tribunal não se revela decisiva para contribuir para uma melhor definição e aplicação do quadro jurídico, já que a norma jurídica contida no artigo 119º do CPA constitui emanação de um princípio básico de proibição de vazios legais, cuja aplicação nunca foi contestada;

G.) Não pode afirmar-se existir qualquer erro grosseiro na aplicação do direito, bem pelo contrário, o direito foi pacífica e literalmente aplicado ao caso sub judice, de forma totalmente coincidente com o

entendimento manifestado pela jurisprudência e pela doutrina, que não reconhecem ao tema qualquer dificuldade jurídica;

H.) A questão de direito suscitada pelo Recorrente também não apresenta novidade, que justifique a admissão da revista, pelo que deve, por todos estes motivos reveladores da falta de preenchimento dos pressupostos legalmente exigidos, ser considerado inadmissível o presente recurso de revista.

I.) Acresce que o Regulamento que disciplinou a reunião do Plenário do CCP e, conseqüentemente, o processo eleitoral, é o Regulamento Interno de funcionamento do próprio Conselho das Comunidades Portuguesas (o qual foi aprovado, nos termos previstos na alínea b) do n.º 6 do artigo 15.º da Lei n.º 48/96, de 4 de Setembro, na redacção que lhe foi conferida pela Lei n.º 21/2002, de 21 de Agosto, que estabelecia que o Conselho reunido em plenário tem as seguintes atribuições: aprovar o seu regulamento de funcionamento) e não um Regulamento aprovado por um Conselho Regional (aprovado nos termos do n.º 2 do artigo 18.º, do mesmo diploma legal), como alega o ora Recorrente.

J.) O Regulamento é compatível com a nova lei pois contém as regras necessárias para a realização de um acto eleitoral, a saber: composição da mesa, eleição da mesa, ordem de trabalhos, modo de deliberação e votação, uso da palavra e resolução de casos omissos. Em abono da verdade, não se vislumbram, sequer, em que medida é que estas regras não são susceptíveis de aplicação em um acto eleitoral, nem que outras, a criar em futuro regulamento, pudessem ser mais ajustadas.

Subsidiariamente

K.) O pedido do Recorrente para que o processo baixe à 1ª instância, para que seja tomada em consideração a validade do regulamento existente na regulação do processo eleitoral e se pronuncie sobre as demais questões que não foram apreciadas, não tem fundamento legal, na medida em que o contencioso eleitoral é, nos termos do artigo 97º do CPTA, de plena jurisdição, ou seja, o Tribunal não se limita a anular ou a confirmar o acto impugnado, mas resolve o litígio em termos definitivos, como sucedeu no caso dos autos e, por outro lado, o Tribunal de revista encontra-se, nos termos do art. 150º do CPTA e ainda do 722º, n.º 2 do CPC, impedido de apreciar matéria de facto, pelo que não poderá fazer baixar os autos.

L.) Ainda nesta sede realça-se que, ao contrário do que foi invocado pelo ora Recorrente, ambos os Tribunais conheceram de todas as questões de facto e de direito que foram submetidas à sua apreciação, sendo que apenas não tinha transitado em julgado a parte da decisão jurisdicional impugnada pelo Recorrido MNE respeitante à vigência do regulamento que fundamenta a eleição para o CCP, pelo que nada mais há a apreciar.

NESTES TERMOS E NOS MAIS DE DIREITO QUE VEXAS. DOUTAMENTE SUPRIRÃO, REQUER-SE;

A.) SEJA RECUSADO O PRESENTE RECURSO DE REVISTA POR NÃO SE ENCONTRAREM PREENCHIDOS OS REQUISITOS LEGALMENTE PREVISTOS PARA O EFEITO;

SUBSIDIARIAMENTE,

B.) SEJA NEGADO PROVIMENTO AO PRESENTE RECURSO DE REVISTA E, CONSEQUENTEMENTE, MANTIDO O ACÓRDÃO RECORRIDO POR O MESMO NÃO PADECER DE QUALQUER VÍCIO,

SUBSIDIARIAMENTE, AINDA,

C.) SEJA NEGADO PROVIMENTO AO PEDIDO DE BAIXA DOS AUTOS À PRIMEIRA INSTÂNCIA POR TAL PEDIDO NÃO SER LEGALMENTE ADMISSÍVEL EM VIRTUDE DE NÃO ESTAR EM CAUSA QUALQUER QUESTÃO DE FACTO».

Cumpre apreciar e decidir.

2.

2.1. O acórdão recorrido considerou a seguinte matéria de facto:

«a) Em Abril de 2008, tiveram lugar as eleições para o Conselho das Comunidades Portuguesas;

b) Foi publicada no sítio do Ministério dos Negócios Estrangeiros na Internet, a lista dos Conselheiros eleitos para o Conselho das Comunidades Portuguesas, com menção dos países/regiões/sede de círculo eleitoral, cujos conselheiros seriam “a nomear nos termos e ao abrigo do artigo 12º da Lei n.º 66-A/2007”;

c) Em Julho de 2008, o Secretário de Estado das Comunidades Portuguesas nomeou, como membros do CCP, os seguintes cidadãos:

Maria Teresa Heimans Ferreira Magno — Haia

António Liz Dias — Madrid

Manuel Martins Pereira — Valência

Joaquim Torres Rodrigues — Luanda

Maria Adriana Sousa Carvalho — Praia

Jorge Renato Fernandes — Nova Deli.

d) Lista que foi publicada no sítio do Ministério dos Negócios Estrangeiros na Internet;

e) Em 16.05.2008, Ana Maria Manhão Sou, eleita pelo círculo eleitoral China/Japão/Tailândia, renunciou ao mandato mediante declaração escrita dirigida ao Embaixador e ao Cônsul Geral de Portugal na Região Administrativa Especial de Macau, que foi publicada no sítio da Internet MNE;

f) De acordo com os resultados das eleições no círculo eleitoral da China/Japão/Tailândia, Fernando Gomes Cardoso consta como primeiro candidato suplente a seguir a Ana Maria Sou, terceira candidata efectiva;

g) Fernando Gomes Cardoso aceitou substituir Ana Maria Manhã Sou e assinou o termo de posse e aceitação de membro do CCP em 3.9.08;

h) Em 11.08.08, Maria Teresa Heimans Ferreira Magno, assinou o termo de posse e aceitação de membro da CCP, nomeado ao abrigo da Lei n.º 66-A/2007, de 11 de Dezembro, pelo círculo eleitoral dos Países Baixos;

i) Jorge Renato Fernandes, nomeado membro do CCP pelo Secretário de Estado das Comunidades Portuguesas em 15.07.2008, aceitou a nomeação e assinou o termo de posse em Goa, em 22.07.08;

j) Tendo sido o primeiro dos dois nomes indicados pelo Cônsul de Portugal em Goa como “personalidades que poderão ser tidas em conta para membros do CPP”;

k) Em 15.10.2008, assinaram o termo de posse e aceitação como membros do CPP os cidadãos designados pelo Conselho Permanente das Comunidades Madeirenses, pelas associações de portugueses nos países da Europa e de fora da Europa, pelos luso eleitos nos países de acolhimento nas regiões da Europa e de fora da Europa;

l) Pela Direcção Regional das Comunidades do Governo Regional dos Açores foi comunicado ao Secretário das Comunidades Portuguesas, em Junho de 2008 que “não existe uma entidade nas comunidades portuguesas de origem açoriana com a designação de “Congresso das Comunidades Açoreanas” e que “a Presidência do Governo Regional dos Açores optou por auscultar as comunidades de Origem Açoriana em encontros temáticos nas áreas social, cultural, órgãos de comunicação social e ensino, entre outras sem constituição eleitoral, pelo que não existe um enquadramento legal para a designação de um representante emergente de um Congresso das Comunidades Açoreanas”;

m) Por despacho de 14.08.2008, o Secretário de Estado das Comunidades Portuguesas convocou, “nos termos e ao abrigo do n.º 5 do artigo 32º da Lei n.º 66-A/2007, de 11-12 (...) a reunião do Plenário do Conselho das Comunidades Portuguesas para os dias 15 a 17 de Outubro, em Lisboa”;

n) Dá-se por integralmente reproduzido o Programa da Reunião do Plenário do Conselho das Comunidades Portuguesas de 15 a 17 de Outubro de 2008 (fls. 314/315 do instrutor);

o) Dá-se por integralmente reproduzida a proposta de ordem de trabalhos para a reunião, que está descrita no art. 10º da p.i., bem como o projecto de “Regulamento da Reunião Plenária do Conselho das Comunidades Portuguesas” junto como doc. 4 da p.i.;

p) Dá-se por integralmente reproduzido o teor do “Regulamento da Reunião Plenária do CCP” e da “declaração de rectificação (fls. 400 do proc. instrutor e fls. 130 dos autos);

q) Na reunião do Plenário do CCP de 15 a 17 de Outubro de 2008, não foi aprovado um Regulamento do Plenário;

r) Tendo no decurso da mesma sido feita referência ao Regulamento, pelo Presidente da Mesa;

s) Dá-se por integralmente reproduzido o teor do registo videográfico e fonográfico junto aos autos, de parte da reunião do Plenário ocorrida no dia 15.10.2008;

t) O Conselho Permanente do CCP, com a composição resultante das eleições realizadas no dia 15.10.08, reuniu pela 1ª vez no dia 16.10.08, pelas 18 horas, no Centro Comercial de Belém, na qual foram eleitos os seus Presidente, Vice-Presidente e Secretário; u) O Plenário do Conselho não voltou a reunir desde Outubro de 2008, não tendo sido lavrada e aprovada a acta daquela sua primeira reunião».

**2.2.** Como se disse introdutoriamente, Eduardo Manuel Dias, ora recorrente, impugnou, com a invocação de diversos vícios, a eleição para os membros do Conselho Permanente das Comunidades Portuguesas realizada no Plenário do Conselho das Comunidades Portuguesas que reuniu em Lisboa nos dias 15 a 17 de Outubro de 2008.

Obteve vencimento com a sentença do TAF de Lisboa, mas esta foi revogada pelo acórdão sob recurso.

A sentença anulou a eleição e ordenou a sua repetição em razão de um único vício que lhe detectou.

O acórdão apreçou esse único vício e, julgando-o inexistente, revogou aquela decisão.

Não foi suscitada a nulidade, por omissão de pronúncia, daquele acórdão.

Assim, o âmbito do presente recurso está delimitado pela parte dispositiva daquele acórdão desfavorável ao recorrente, que, no caso, corresponde ao único tema sobre que incidiu.

Na verdade, na falta de especificação, o recurso abrange tudo o que na parte dispositiva da sentença é desfavorável ao recorrente; mas ele pode restringir esse objecto — artigo 684.º, n.º 2 e n.º 3 do CPC.

O que o recorrente não pode é alargar o âmbito do recurso.

Assim, o que respeita à conclusão V das alegações do recorrente, quanto às questões não apreciadas no acórdão, não é matéria deste recurso; com efeito, elas não foram encaradas no acórdão recorrido e não lhe vem apontada qualquer nulidade por omissão de pronúncia.

Determinado o âmbito do presente recurso, passemos à sua análise.

**2.2.1.** É a Lei n.º 66-A/2007, de 11 de Dezembro, que define as competências, modo de organização e funcionamento do Conselho das Comunidades Portuguesas (adiante designado de “Conselho”).

O Conselho funciona em Plenário, em comissões e sob a forma de Conselho Permanente (art. 31º)

Ora, o Plenário do Conselho elege cinco membros para integrar o Conselho Permanente.

Neste recurso, o problema a resolver reporta-se à eleição, pelo Plenário, dos referidos cinco membros do Conselho Permanente.

**2.2.2.1.** Tenhamos em atenção os dispositivos da Lei n.º 66-A/2007 mais relevantes para a compreensão do presente julgamento.

«Artigo 1.º

Definição

O Conselho das Comunidades Portuguesas, adiante designado de «Conselho», é o órgão consultivo do Governo para as políticas relativas à emigração e às comunidades portuguesas».

«Artigo 2.º

Competências

1 - Compete ao Conselho:

[...]

2 - Compete ainda ao Conselho aprovar o regulamento interno do seu funcionamento».

«Artigo 3.º

Composição

1 – O Conselho é composto por 73 membros, entre os quais:

a) 63 membros eleitos;

[...]

«Artigo 33.º

Competências do plenário

O Conselho reunido em plenário tem as seguintes competências:

a) Aprovar o regulamento interno do seu funcionamento;

b) Eleger os membros do Conselho Permanente;

[...]”.

«Artigo 37.º

Conselho Permanente

1 - O Conselho Permanente é constituído por:

a) Cinco membros eleitos pelo plenário, de entre os referidos na alínea a) do n.º 1 do artigo 3.º, dos quais, pelo menos, um terço deve ser de sexo diferente;

b) Os presidentes das comissões de carácter permanente que tenham sido constituídas.

2 - Os membros previstos na alínea a) do número anterior são eleitos por lista completa com igual número de suplentes, que ocuparão o lugar em caso de substituição.

3 - A eleição prevista no número anterior é realizada na primeira reunião do plenário após as eleições, de acordo com o previsto no regulamento do Conselho.

[...]».

«Artigo 45.º

Norma revogatória

São revogadas:

a) A Lei n.º 48/96, de 4 de Setembro, na redacção que lhe foi dada pela Lei n.º 21/2002, de 21 de Janeiro;

[...]».

**2.2.2.2.** A Lei n.º 48/96, revogada pelo artigo 45.º da Lei 66-A/2007, era a Lei que até aí regia o Conselho das Comunidades Portuguesas.

Na versão originária da Lei n.º 48/96, competia ao plenário do Conselho eleger de entre os seus membros um conselho permanente – artigo 15.º, n.º 5, f).

Com a redacção da Lei n.º 21/2002, o conselho permanente passou a ser constituído por membros eleitos pelos conselhos regionais (art. 17º), conselho regionais que se encontravam previstos no artigo 16.º

Disponha o artigo 17.º

«Artigo 17.º

Conselho permanente

1 - O conselho permanente é constituído por 15 membros eleitos pelos conselhos regionais de acordo com a seguinte representatividade:

- a) Conselho Regional das Comunidades Portuguesas em África – dois membros;
- b) Conselho Regional das Comunidades Portuguesas na Ásia e Oceânia – um membro;
- c) Conselho Regional das Comunidades Portuguesas na América do Norte – três membros;
- d) Conselho Regional das Comunidades Portuguesas na América Central e na América do Sul – quatro membros;
- e) Conselho Regional das Comunidades Portuguesas na Europa – cinco membros.

2 - Os membros do conselho permanente são eleitos, aquando da realização do primeiro plenário após as eleições, para a totalidade do mandato do Conselho, de acordo com regulamento a aprovar por cada conselho regional, devendo ser indicados membros suplentes em número igual ao dos efectivos. [...].»

**2.2.2.3.** Finalmente, está provada a existência de Regulamento de Funcionamento do Plenário do Conselho, regulamento que teve rectificação em 28 de Junho de 2003 (alínea p) da matéria de facto).

Esse Regulamento é composto por 7 artigos, integrados em dois Títulos, Título I, com a epígrafe “Funcionamento”, indo do artigo 1.º ao 6.º, e Título II epigrafado de “Disposições finais”, com o artigo 7.º.

O artigo 1.º respeita ao início dos trabalhos com a indicação da composição da mesa provisória que os deverá dirigir;

O artigo 2.º respeita à eleição da mesa definitiva;

O artigo 3.º à adopção da ordem dos trabalhos;

O artigo 4.º à maioria para a aprovação de deliberações e à apresentação de projectos de deliberação;

O artigo 5.º à forma das votações;

O artigo 6.º ao uso da palavra.

Por sua vez, o artigo 7.º tem a seguinte redacção:

«Na falta de disposição expressa no presente Regulamento, às questões ou dúvidas relativas à organização e funcionamento da reunião do plenário do conselho das Comunidades Portuguesas serão aplicáveis, com as necessárias adaptações, as normas constantes do Regimento da Assembleia da República».

**2.2.3.** A sentença do TAF anulou a eleição do Conselho Permanente das Comunidades Portuguesas e determinou a repetição dessa eleição, em nova reunião do Plenário do Conselho, na qual, previamente àquela, o Conselho aprove o seu Regulamento interno de funcionamento, do qual deverá necessariamente constar a regulação da eleição dos membros do Conselho Permanente.

A sentença determinou ainda que o Ministério dos Negócios Estrangeiros procedesse à convocação da nova reunião plenária do Conselho para uma data não posterior a seis meses.

Na base da sentença esteve o entendimento de que, «ao eleger os cinco membros do Conselho Permanente de entre os 65 membros eleitos que compõem o Conselho das Comunidades, na reunião do Plenário realizada nos dias 15 a 17 de Outubro de 2008 em Lisboa, sem que previamente tivesse aprovado o Regulamento Interno do seu funcionamento (nos termos do artigo 2º n.º 2 da Lei n.º 62-A/2007 de 11 de Dezembro e ao qual se alude no artigo 37º n.º 3 da mesma lei), o Plenário do Conselho das Comunidades Portuguesas incorreu em violação da lei, por infracção daquelas leis».

Por seu lado, o Tribunal Central Administrativo, através do acórdão sob recurso, entendeu que não havia carência de regulamento, «porque deve considerar-se em vigor o Regulamento aprovado em 1997, na primeira sessão plenária do CCP, e alterado em 2003, o qual contém as regras necessárias para a realização do acto eleitoral em causa (composição da mesa, eleição da mesa, ordem de trabalhos, modo de deliberação e votação, uso da palavra e resolução de casos omissos)».

**2.2.4.** A uma primeira aparência, haveria oposição directa entre a sentença e o acórdão do Tribunal Central quanto à vigência do Regulamento do Conselho, de 1997.

Não é assim.

Na verdade, a sentença não chegou a considerar que aquele Regulamento não estava em vigor.

O que a sentença considerou é que ele não contemplava a matéria respeitante à eleição dos membros do Conselho Permanente. Havia, assim, falta de regulação dessa matéria, que fez equivaler a falta de regulamento.

Já o acórdão considerou não só que o Regulamento estava em vigor como continha disposições suficientes para o caso.

E o recorrente, na linha da sentença, vem dizer que, «Ao contrário do que é manifesto no douto acórdão recorrido, nunca foi posta em causa a vigência do Regulamento do Plenário do Conselho das Comunidades Portuguesas vigente antes da aprovação da Lei n.º 66-A/2007» (conclusão I), «O que está em causa é a não regulação, no quadro de tal Regulamento, das eleições de 5 membros do Conselho Permanente, não previstas na lei anterior e, por isso mesmo, não reguladas» (conclusão II).

Podemos assentar, e nesta parte não existe divergência nem entre a sentença e o acórdão nem entre as partes, em que o regulamento aprovado pelo Conselho em 1997 não só é um verdadeiro regulamento, e não uma mera aparência de regulamento (como poderia ocorrer se, afinal, não contivesse efectivas normas de funcionamento interno), como não perdeu a sua vigência.

Sem necessidade de outros desenvolvimentos, haverá que sufragar o Acórdão recorrido quando ponderou:

«Como é sabido, os regulamentos complementares ou de execução, são aqueles que desenvolvem ou aprofundam a disciplina jurídica constante de uma lei, completando-a e viabilizando a sua aplicação aos casos concretos.

E, como dispõe o artigo 119º n.º 1 do Cód. Proc. Administrativo, “os regulamentos necessários à execução das leis em vigor não podem ser objecto de revogação global sem que a matéria seja simultaneamente objecto de nova regulamentação”.

Assim sendo, forçoso é reconhecer que o artigo 119º n.º 1 do Cód. Proc. Administrativo proíbe expressamente a revogação expressa do Regulamento ainda vigente, editado por via do artigo 18º n.º 2 da lei anterior do CCP (Lei n.º 46/96, de 4 de Setembro, na redacção que lhe foi conferida pela Lei n.º 21/02 de 21 de Agosto), uma vez que a matéria não foi objecto de nova regulamentação, e não é admissível que sejam criados vazios jurídicos até que seja criado um novo regime regulamentar substitutivo (cfr. Mário Esteves de Oliveira, “Código do Processo Administrativo Anotado”, Almedina, notas ao artigo 119º).

“Note-se que, nos termos do n.º 1 do artigo 119º do CPA, é expressamente proibida a revogação de regulamentos de execução não acompanhada da emissão simultânea de novo regulamento. Pretende-se com esta regra evitar vazios em matéria regulamentar, que inviabilizem a efectiva aplicação das leis ou, por outras palavras, evitar que a Administração se torne senhora da oportunidade de aplicação da lei, e que se criem vazios jurídicos prejudiciais para a unidade e coerência do ordenamento jurídico” (cfr. “Freitas do Amaral, “Curso de Direito Administrativo”, Almedina, vol. II, p. 201).

Ainda como escreve Freitas do Amaral, no caso de substituição de lei subsistirá o regulamento até que um novo regulamento seja elaborado na parte que se mostra materialmente conforme à disciplina instituída pela lei nova (ob. cit.)».

**2.2.5.** Na circunstância, como se viu, a Lei que o regulamento de 1997 se destinava a executar (Lei n.º 48/96) foi substituída por outra (Lei n.º 66-A/2007). E não tendo sido produzido outro regulamento, é aquele que se mantém, excepto se se mostrar materialmente desconforme com o regime introduzido pela nova lei.

Mas não vem alegada essa desconformidade material, nem, na realidade, se detecta que exista.

O que o recorrente alega é a não previsão de matéria a exigir regulação, não é a desconformidade quanto ao que o regulamento prevê.

**2.2.6.** Torna-se necessário recordar o artigo 37.º da Lei n.º 66-A/2007.

#### «Artigo 37.º

##### Conselho Permanente

1 - O Conselho Permanente é constituído por:

- a) Cinco membros eleitos pelo plenário, de entre os referidos na alínea a) do n.º 1 do artigo 3.º, dos quais, pelo menos, um terço deve ser de sexo diferente;
- b) Os presidentes das comissões de carácter permanente que tenham sido constituídas.

2 - Os membros previstos na alínea a) do número anterior são eleitos por lista completa com igual número de suplentes, que ocuparão o lugar em caso de substituição.

3 - A eleição prevista no número anterior é realizada na primeira reunião do plenário após as eleições, de acordo com o previsto no regulamento do Conselho.

[...]».

Logo se vê que a matéria da eleição dos membros do Conselho Permanente vem, no essencial, já estabelecida na Lei:

- A capacidade eleitoral activa – plenário;
- A capacidade eleitoral passiva – membros da alínea *a*) do n.º 1 do artigo 3.º;
- A quota mínima – um terço de sexo diferente;
- A eleição por lista completa;
- A lista com igual número de suplentes;
- O tempo da eleição.

Todavia, o recorrente sustenta, na linha do acolhido pela sentença, que o regulamento do Conselho haveria de conter uma regulação específica para a eleição dos cinco membros a que se refere a alínea *a*) do n.º 1.

Afinal, interpreta o preceito como impondo um verdadeiro regulamento eleitoral.

Vejam os.

**2.2.7.** O preceito aponta para o “regulamento do Conselho”, e este é um único, é o que se encontra previsto no artigo 2.º, n.º 2, e no artigo 33.º, alínea *a*).

Não há a exigência de um qualquer regulamento eleitoral destacado do regulamento interno de funcionamento do Conselho, que é o que compete ao plenário aprovar.

O recorrente apresenta, porém, um argumento a que foi sensível a sentença, é o de que, «Determinando a lei nova que essa eleição se faça em conformidade com o Regulamento do Conselho e não prevendo o regulamento vigente qualquer tipo de eleição, porque tal tipo não existia na versão anterior da lei, não podiam realizar-se as eleições antes que fosse aprovado regulamento que permitisse regular tal processo eleitoral».

Esse argumento, que também serviu de motivação da sentença, nem historicamente é válido.

Com efeito, o regulamento de funcionamento do Conselho foi aprovado em 1997, quando vigorava a versão originária da Lei n.º 48/96.

Ora, como dissemos (supra **2.2.2.2.**), nessa versão originária era também ao plenário do Conselho que competia eleger de entre os seus membros um conselho permanente — artigo 15.º, n.º 5, *f*). Só com a redacção dada a esse diploma pela Lei n.º 21/2002 é que o conselho permanente passou a ser constituído por membros eleitos pelos conselhos regionais.

Não vale, portanto, esgrimir com a impossibilidade de o regulamento ter previsto matéria eleitoral, pois, ao invés, já então era da competência do plenário proceder ao respectivo acto.

Afastado esse argumento, deve notar-se que aquele regulamento de funcionamento, como qualquer outro acto normativo, pode suscitar dificuldades de interpretação e aplicação e pode, mesmo, ser lacunar.

Terá, então, o intérprete de socorrer-se dos meios adequados de interpretação e de integração das lacunas.

Não se trata, aí, portanto, de falta de regulamento, mas de opacidade ou deficiência do mesmo, por lacunar.

Nessas circunstâncias, o que será questionável será a interpretação que tenha sido feita ou a forma como tenham sido integradas as eventuais lacunas, aquando da realização da eleição.

O acórdão recorrido, como se viu, até entendeu, até, e aí directamente contra a sentença, que o regulamento «contém as regras necessárias para a realização do acto eleitoral em causa (composição da mesa, eleição da mesa, ordem de trabalhos, modo de deliberação e votação, uso da palavra e resolução de casos omissos)».

Mas não está em causa no presente recurso decidir sobre a completude do regulamento, nem sobre a sua aplicação. Esses problemas são exteriores ao objecto do presente recurso, como prevenimos (supra **2.2.**)

Julgando, como se julga, que existe o regulamento a que se reporta o artigo 37.º, n.º 3, da Lei, o demais tem a ver com a sua aplicação.

Não há, assim, ao contrário do que intenta o recorrente, qualquer omissão de regulamento, tendo julgado bem o acórdão sob recurso.

**3.** Pelo exposto, nega-se provimento ao recurso, mantendo-se o acórdão recorrido.

Custas pelo recorrente.

Lisboa, 10 de Março de 2010. — *Alberto Augusto Andrade de Oliveira* (relator) — *Fernanda Martins Xavier e Nunes* — *Jorge Manuel Lopes de Sousa*.