

Acórdão de 10 de Maio de 2007.

Assunto:

Despacho do relator. Reclamação para a conferência.

Sumário:

- I — Por força do n.º 2, do artigo 27º do CPTA, não cabe reclamação para a conferência dos despachos do relator que sejam de mero expediente, à luz do conceito acolhido na 1ª parte, do n.º 4, do artigo 156º do CPC.*
- II — São despachos de mero expediente os que, não decidindo qualquer questão de forma ou de fundo, se destinam a regular o andamento do processo.*

Processo n.º 862/06-11.

Recorrente: Manuel da Conceição Marques.

Recorrido: Ministério da Saúde e Outro.

Relator: Exm.º Sr.º Cons.º Dr. Santos Botelho.

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

1 – Manuel da Conceição Marques, com os fundamentos constantes da sua peça processual de fls. 1253 e 1254-1278, vem reclamar para a conferência do despacho do relator, de 22-3-07, que consta de fls. 1249.

2 – Cumpre decidir.

Tal como decorre do disposto no n.º 2, do artigo 27º do CPTA, dos despachos do relator do processo cabe reclamação para a conferência, exceptuando, designadamente, os de mero expediente.

Sucede, precisamente, que o despacho em questão é de mero expediente, dele não cabendo, assim, reclamação para a conferência.

Com efeito, do seu teor não é possível surpreender uma qualquer pronúncia no tocante às questões levantadas pelo Requerente no seu requerimento, de 20-3-07, a fls. 1243-1245, e, por isso, não configura uma decisão das ditas questões.

O citado despacho do relator, de 22-3-07, limitou-se a prover ao andamento do processo, mandando dar conhecimento ao Requerente de uma “Informação” elaborada pela Secção, a fls. 1249, e que se prendia com o facto de os autos terem sido “remetidos ao TCA/Sul em 09.02.07”.

Em face do teor do questionado despacho do relator é patente que o mesmo não encerra uma qualquer decisão, não interferindo, minimamente, no conflito de interesses entre as Partes, daí que, como já atrás se assinalou, se deva considerar o referido despacho como de mero expediente (cfr. o n.º 4, do artigo 156º do CPC) e, como tal, insusceptível de reclamação, por não ter decidido, ainda que implicitamente, qualquer questão de forma ou de fundo (cfr. o n.º 2, do artigo 27º da CPTA).

3 – DECISÃO

Nestes termos, acordam em não conhecer da reclamação apresentada pelo Requerente.

Custas pelo Requerente.

Lisboa, 10 de Maio de 2007. — Santos Botelho (relator) — Costa Reis – Rui Botelho.

Acórdão de 10 de Maio 2007.

Assunto:

Art. 150º do CPTA. Recurso de Revista. Acções administrativas especiais. Legitimidade passiva.

Sumário:

- I — A acção administrativa especial deve ser intentada contra a outra parte na relação material controvertida.*

- II — *Mas se essa parte for uma entidade pública, a acção não será proposta contra o autor do acto praticado - ou que devesse ser praticado -, mas sim contra a pessoa colectiva de direito público de que aquele faça parte, o que sucede, por exemplo, com as pessoas colectivas que compõem a chamada administração indirecta do Estado, dotadas de autonomia, independência e personalidade jurídica.*
- III — *No entanto, se essa pessoa colectiva fizer parte do Estado através da chamada administração directa - que estabelece um vínculo de dependência em relação aos ministérios - então parte passiva para a demanda será já o ministério de que o órgão autor do acto - praticado ou a praticar - depende directamente.*

Processo n.º 886/06-11.

Recorrente: Ministério da Defesa Nacional.

Recorrido: Honório José da Silva Marques Cavaco e Outros.

Relator: Exm.º Sr. Cons.º Dr. Cândido de Pinho.

Acordam na 1ª Subsecção da 1ª Secção do STA

I- Relatório

Honório José da Silva Marques Cavaco e outros, oficiais da Força Aérea, moveram no TAF de Sintra acção administrativa especial contra a Força Aérea pedindo a anulação do despacho do **General Chefe do Estado-Maior da Força Aérea (CEMFA)** de 29/12/2003 e a condenação daquele ramos das Forças Armadas (FA) a processar por inteiro da remuneração de reserva dos AA e repor aquilo que alegadamente lhes havia sido reduzido de forma indevida.

Por despacho de fls. 38 dos autos foi determinado que a legitimidade passiva se conferia ao Ministério da Defesa Nacional (MDN).

No entanto, foram apresentadas duas contestações, uma do General CEMFA (fls. 44/57) e outra pelo MDN (fls. 76).

Na oportunidade, foi lavrado *despacho saneador* em que se decidiu tomar em consideração somente a contestação do MDN e não já a do CEMFA, por esta entidade não ser parte legítima (fls. 131).

O CEMFA apresentou *recurso de agravo* (fls. 135; cfr. ainda requerimento corrigido a fls. 184) e, após as respectivas alegações, subiu o processo ao TCA/Sul, onde o digno Magistrado do MP opinou no sentido do improvimento do recurso (fls. 227).

O CEMFA pronunciou-se sobre a posição do MP (fls. 232/240).

O TCA lavrou, então, acórdão de 23/02/2006, concedendo provimento ao recurso jurisdicional, por considerar que a legitimidade passiva deve ser atribuída ao CEMFA e, por isso, revogando o despacho saneador recorrido na parte em que havia conferido essa legitimidade ao Ministério da Defesa Nacional (fls. 247/257).

É contra esse aresto que, ao abrigo do *art. 150º do CPTA*, o MDN, inconformado, apresentou o presente recurso *de revista*, em cujas alegações concluiu:

«A. Pretende-se, através do presente recurso e conforme disposto no n.º 3 do artigo 150º, do Código de Processo nos Tribunais Administrativos (CPTA), que o Supremo Tribunal Administrativo aplique definitivamente o regime jurídico que julgue mais adequado à questão da legitimidade passiva em acções administrativas em que haja intervenção dos chefes do Estado-Maior dos ramos das Forças Armadas.

B. A questão de direito que constitui o objecto do recurso de revista - a definição da legitimidade passiva no âmbito do CPTA, em matérias em que haja intervenção do chefes do Estado-Maior dos ramos das Forças Armadas - numa primeira apreciação, não aparentava ser complexa, em termos lógicos ou jurídicos.

C. De facto, desde a entrada em vigor do CPTA, a Jurisprudência tem considerado que o facto de o chefe do Estado-Maior do ramo das Forças Armadas que praticou o acto poder nomear jurista (nº 5 do artigo 11º) não dispensa o Jurista em causa de contestar em nome do Ministério da Defesa Nacional, porque fora os casos em que estamos perante pessoas colectivas de direito público, o Réu é sempre o Ministério.

D. No entanto, o facto de a decisão proferida pelo tribunal “*a quo*”, ser em sentido contrário às orientações que têm sido seguidas pelos Tribunais de 1ª instância em matéria de legitimidade passiva, atribuiu à referida questão *in casu* natureza controversa.

E. Entendeu o Tribunal Central Administrativo que a competência atribuída, por lei, aos chefes do Estado-Maior dos ramos das Forças Armadas constitui causa de atribuição aos mesmos de legitimidade passiva nas acções em que sejam impugnados actos praticados por estes.

F. Omitiu aquela instância que, conforme referido por ESTEVES DE OLIVEIRA (In anotação ao artigo 10º do Código de Processo nos Tribunais Administrativos, Volume 1, Almedina, 200 páginas 166 e seguintes) “*salvo disposição legal em contrário, a legitimidade passiva cabe (como vem depois*

afirmar o art. 10.º/2) à pessoa colectiva pública a quem seja imputável o dever que se pretende efectivar no processo. É ela portanto, e não aos seus órgãos (nem aos respectivos titulares ou membros), que a lei reconhece em primeira linha o tal interesse directo em contradizer o pedido formulado pelo autor”.

G. Mais acrescenta o mesmo autor, que “o artigo 10º/2 corresponde a uma importantíssima inovação em matéria de legitimidade passiva nos processos que tenham por objecto o exercício ou a recusa do exercício) de poderes de autoridade para a emissão de normas ou actos administrativos da autoria de determinado órgão ou ente público (...). Quem defende aqui tais actos, agora, é a entidade pública (ou o ministério no caso do Estado) de cujos órgãos eles emanaram, e não esses mesmos órgãos, como sucedia no regime anterior em relação aos recursos contenciosos de anulação de actos administrativos e aos restantes processos impugnatórios”.

H. Como circunstância agravante ocorre que esta questão é susceptível de se repetir em casos futuros, o que tudo evidencia a relevância prática de que a mesma se reveste, sem esquecer que a sua concreta resolução encerra alguma acuidade, pelo que se impõe a intervenção do Supremo Tribunal Administrativo.

I. Por outro lado e ao contrário do entendimento vertido no acórdão recorrido, os Estado-Maior dos ramos das Forças Armadas não têm autonomia jurídica. Efectivamente, da legislação citada no acórdão do TCA nenhuma confere aos chefes do Estado-Maior dos ramos das Forças Armadas personalidade judiciária.

J. A eventual consolidação do referido entendimento vertido no acórdão recorrido abalaria as estruturas em que se baseia a relação entre os chefes do Estado-Maior dos ramos das Forças Armadas e o Ministério (através do qual, por imposição legal – n.º 1 do artigo 35º da Lei da Defesa Nacional (Aprovada pela Lei n.º 29/82, de 11 de Dezembro, e alterada pelos seguintes diplomas: Lei n.º 41/83, de 21, de Dezembro, Lei n.º 111/91, de 29 de Agosto, Lei n.º 113/91, de 29 de Agosto, Lei n.º 18/95, de 13 de Dezembro, Lei n.º 3/99, de 18 de Setembro, Lei n.º 4/2001, de 30 de Agosto) - se inserem na administração directa do Estado) e, inclusivamente, o Ministro da Defesa Nacional de quem, incontestavelmente, e também por expressa determinação legal (vide n.º 2 do artigo 35.º da Lei da Defesa Nacional) dependem.

K. Acresce que, pelos motivos atrás expostos, aliados à constatação da manifesta violação pela decisão ora recorrida de preceitos legais concretos, torna-se premente a necessidade do recurso para uma nova e melhor aplicação do direito, no que concerne à definição do regime jurídico sobre a legitimidade passiva em processos julgados nos Tribunais Administrativos que é aplicável à matéria em que intervêm chefes do Estado-Maior dos ramos.

L. Constata-se que a não aplicabilidade do disposto no n.º 2 do artigo 10º, do CPTA a acções administrativas em que seja impugnado acto administrativo praticado por chefes de Estado-Maior dos ramos das Forças Armadas, entendimento perfilhado no Acórdão recorrido, configura uma questão que deve ser reapreciada, visando aferir sobre se tal preceito deve ou não ser aplicado, como, de resto, se julga, imperativo, por força da inserção dos ramos das Forças Armadas na administração directa do Estado, através do Ministério da Defesa Nacional.

M. Importará atender a que o acórdão proferido pelo TCA, para além de não especificar os fundamentos que justifiquem a decisão proferida, padece de falta de pronúncia, relativamente a parte da legislação em vigor em matéria de Defesa Nacional e sua organização administrativa, a saber:

a) Nos termos do disposto no artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 47/93, de 26 de Fevereiro, “o Ministério da Defesa Nacional (MDN) é o departamento governamental responsável (...) por assegurar e fiscalizar a administração das Forças Armadas (FA) e dos demais órgãos e serviços nele integrados”;

b) Acrescenta-se na alínea b) do artigo 2º que constitui atribuição do Ministério da Defesa Nacional “assegurar e fiscalizar a administração das FA nos termos da LDNFA e da Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas (LOBOFA)”.

c) Ora, prevê o n.º 1 do artigo 35º da LDNFA que as Forças Armadas se inserem na administração directa do Estado, através do Ministério da Defesa Nacional.

d) Nos termos do n.º 1 do artigo 2º da Lei n.º 4/2004, de 15 de Janeiro (aplicável às Forças Armadas ex-vi n.º 3 do mesmo artigo), “integram a administração directa do Estado os serviços centrais e periféricos que, pela natureza das suas competência e funções, devam estar sujeitos ao poder de direcção do respectivo membro do Governo”;

e) Acresce que, nos termos do n.º 2 do mesmo artigo, “dependem do Ministro da Defesa Nacional: a) O Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas; b) Os Chefes de Estado-Maior da Armada, do Exército e da Força Aérea”.

N. Decorre manifestamente da interpretação das referidas disposições que os Ramos das Forças Armadas são serviços da Administração directa do Estado e, conseqüentemente, sujeitos ao poder de direcção do Ministério da Defesa Nacional. Como tais, não podem, em caso algum, invocar uma titularidade de interesses diversos dos interesses do Ministério da Defesa Nacional, que lhes permita surgir como terceiros face ao mesmo,

O. Ora, a falta de especificação dos fundamentos de facto e de direito que justificassem decisão proferida e a falta de pronúncia, relativamente a parte do regime jurídico necessariamente aplicável à questão em apreço, configuram causas de nulidade da decisão, previstas nas alíneas b) e d) do n.º 1 do artigo 668º do Código de Processo Civil aplicável ao procedimento administrativo *ex vi* artigo 1º do CPTA.

P. Não poderá a questão da autonomia jurídica ser considerada *ceteris paribus*, ou seja desligada das suas consequências práticas ao nível da inserção das Forças Armadas na estrutura do Estado Democrático.

Q. É manifesta a gravidade da manutenção da decisão em causa, dada a interpretação que advoga no sentido na exclusão dos ramos das Forças Armadas da organização administrativa do Estado, em particular da sua não integração no Ministério da Defesa Nacional

R. Por outro lado, não poderá proceder o argumento de que a competência cometida ao chefes do Estado-Maior dos ramos das Forças Armadas para a prática de actos administrativos lesivos fundamenta a não aplicabilidade do preceituado no n.º 2 do artigo 10º, do CPTA.

S. É certo que à luz da anterior legislação processual administrativa a legitimidade passiva cabia ao Autor do acto administrativo recorrido,

T. Contudo, esta regra foi, expressamente, alterada, passando a atribuir-se a legitimidade passiva, no caso de a acção ter por objecto a acção ou omissão do Estado, ao ministério a cujos órgãos seja imputado o acto jurídico impugnado.

U. Termos em que não poderá aplicar-se a acções propostas à luz do CPTA a legislação processual administrativa que foi por este revogada.

V. De todo o modo, o facto de o despacho do Chefe do Estado-Maior da Força Aérea impugnado na acção administrativa especial (que consistia na retenção de 2/3 da remuneração de reserva do Autor, por aplicação do disposto no n.º 5 do artigo 121º do EMFAR) ter sido proferido em cumprimento de despacho de 23/07/2003 do Secretário de Estado da Defesa e Antigos Combatentes) sempre obrigaria a que este membro do Governo detivesse a legitimidade passiva necessária à intervenção na acção em causa.

W. Através do ofício n.º 9225, de 19/06/2002, do Chefe do Gabinete do Chefe do Estado Maior da Força Aérea, foi solicitada ao Chefe de Gabinete do Ministro de Estado e da Defesa Nacional a comunicação da posição do Ministério sobre a aplicação do artigo 121º do EMFAR, nomeadamente no que concerne aos militares da Força Aérea, na situação de reserva, que exercem funções no Instituto Nacional de Aviação Civil (INAC), entre os quais, figuram Luís da Silva Marques Feire, Honório José da Silva Marques Cavaco, José Henrique Rodrigues de Carvalho, Francisco Contreiras Brás de Oliveira e Joaquim Manuel da Rocha de Carvalho.

X. A 23/07/2003, o Secretário de Estado da Defesa e Antigos Combatentes emitiu despacho de concordância com a Informação n.º 300, de 09/05/2003, da Direcção-Geral de Pessoal e Recrutamento Militar, que se pronunciou sobre a interpretação do artigo 121º do EMFAR, por referência a um conjunto de situações de remuneração de militares na reserva, entre as quais as referidas no ofício n.º 9225 acima citado.

Y. Na referida Informação conclui-se que “a diminuição da remuneração da reserva [prevista no n.º 5 do artigo 121º do Estatuto dos Militares das Forças Armadas (EMFAR)] se aplica a todas as relações jurídicas de emprego (de direito público e de direito privado) com entidades públicas”.

Z. O mencionado despacho integrava instruções de serviço sobre a aplicabilidade da retenção de 2/3 da remuneração de reserva, nos termos do disposto no n.º 5 do artigo 121º do EMFAR.

Nestes termos e nos demais de Direito, verificando-se causas de nulidade do acórdão que determinou a revogação do despacho saneador proferido em primeira instância, previstas nas alíneas b) e d) do n.º 1 do artigo 668º do Código de Processo Civil, deve o acórdão recorrido ser revogado e, em consequência, manter-se o despacho saneador que se pronunciou sobre a legitimidade passiva».

Também o CEMFA alegou, apresentando as seguintes conclusões:

«a) Em Acção Administrativa Especial proposta contra o CEMFA, os Autores pediram a anulação do Despacho do CEMFA de 29/12/2003, proferido ao abrigo do disposto no n.º 5, do artigo 121º do EMFAR.

b) Em 25/06/2004 a Meritíssima Juiz proferiu Despacho Saneador, dando por adquirida a ilegitimidade passiva do CEMFA, na sequência do que foi interposto recurso jurisdicional.

c) Em Acórdão de 23 de Fevereiro de 2006 da 1ª Secção do 2º Juízo, o Tribunal Central Administrativo Sul, concedeu provimento ao recurso interposto pelo General CEMFA, entendendo que «nos termos do disposto no art.10º, nº1 do CPTA a legitimidade passiva na circunstância dos presentes autos compete ao Recorrente, General Chefe do Estado-Maior da Força Aérea Portuguesa cabendo apenas a esse Órgão da Administração Militar - e não ao Ministério da Defesa Nacional - o poder jurídico de intervir processualmente para a prática de todos os actos na qualidade de parte demandada no âmbito da presente instância.»

d) A questão controvertida no presente recurso de revista consubstancia-se na determinação do pressuposto processual da legitimidade passiva à luz da relação material litigada, quando o CEMFA é o autor do acto lesivo

e) A legitimidade consiste fundamentalmente em serem as partes os sujeitos da relação material controvertida, isto é, do direito (legitimidade activa) que se arroga quem vem a juízo e da correlativa obrigação (legitimidade passiva) de quem é demandado.

f) O artigo 10º, nº1 do CPTA consagra o regime regra em matéria de legitimidade passiva, sendo certo que o critério de legitimidade passiva definido no n.º 2 do mesmo artigo não é imperativo.

g) O artigo 10º, n.º 2 do CPTA pressupõe que, no caso do Estado, o órgão de que emana o acto lesivo seja órgão do ministério demandado.

h) O enquadramento constitucional e normativo vigente aplicável às Forças Armadas -LDNFA, LOBOFA, Lei Orgânica do Ministério da Defesa Nacional e EMFAR -estabelece a inequívoca e indiscutida inserção das Forças Armadas na Administração directa do Estado através do Ministério da Defesa Nacional.

i) O enquadramento constitucional e normativo vigente aplicável às Forças Armadas - LDNFA, LOBOFA, Lei Orgânica do Ministério da Defesa Nacional e EMFAR; Lei n.º 4/2004, de 15 de Janeiro - não qualifica as Forças Armadas e os Chefes de Estado-maior dos ramos como órgãos do Ministério da Defesa Nacional.

j) Nos termos dos artigos 35º, 37º, 56º e 59º da LDNFA e dos artigos 1º, 5º e 8º da LOBOFA a inserção das Forças Armadas na administração directa do Estado, através do Ministério da Defesa Nacional, e a conseqüente dependência dos Chefes de Estado-Maior dos ramos do Ministro da Defesa Nacional é de natureza estritamente jurídico-política, configurando uma matriz multiforme, heterogênea e plural da Administração Pública.

k) Em conformidade com a específica estrutura jurídico-político-administrativa estabelecida nos artigos 35º, 37º, 56º e 59º da LDNFA e nos artigos 1º, 5º e 8º da LOBOFA, os Chefes de Estado-Maior dos ramos detêm um amplo leque de competências próprias e exclusivas, de que se destacam as previstas no Decreto-Lei n.º 264/89, de 18 de Agosto, em matéria de pessoal civil, e no EMFAR, em matéria de pessoal militar.

l) No âmbito das competências que lhes estão legalmente cometidas, os Chefes de Estado-Maior dos ramos decidem exclusivamente e de forma definitiva as situações jurídico-funcionais do pessoal militar e do pessoal civil dos respectivos ramos.

m) No âmbito das competências que lhes estão expressamente cometidas pela lei, os Chefes de Estado-Maior dos ramos das Forças Armadas, como autores materiais e jurídicos exclusivos dos actos praticados no exercício daquelas competências, são a única parte na relação material controvertida, com legitimidade e interesse processual.

n) Os actos do CEMFA praticados no exercício daquelas competências são actos administrativos lesivos, insusceptíveis de recurso hierárquico, sendo a legitimidade passiva determinada estritamente nos termos do n.º 1 do artigo 10º do CPTA, tanto mais que o n.º 2 do mesmo artigo não é uma regra imperativa.

o) As sentenças que imponham formalmente a adopção de actos jurídicos e de operações materiais devem ser pronunciadas no âmbito de processos em que figurem as entidades a quem incumba a adopção de tais actos e operações, que para tanto devem ser desde o início demandadas ou, pelo menos, chamadas a intervir no processo, de forma a ficarem abrangidas pela autoridade de caso julgado».

Esta mesma entidade, CEMFA, manifestar-se-ia contra a consideração pelo tribunal das conclusões V) a Z) das alegações do recorrente, por entender que extravasam o âmbito do presente recurso excepcional (fls. 326/331).

Fora proferido acórdão interlocutório, declarando a existência dos requisitos previstos no art. 150º do CPTA para a presente revista.

Cumprido decidir.

II- Os Factos

Por despacho de 23/12/2003 o Chefe de Estado-Maior da Força Aérea determinou o seguinte:

1- «A. A redução de dois terços na remuneração de reserva dos TCOR/MED/RES. NIP 018454-D, Francisco Manuel Contreiras Braz de Oliveira. CAP/TINF/RES, NIP 014312-L, José Henrique Rodrigues de Carvalho, CAP/TINF/RES, NIP 014210-H, Honório José da Silva Marques Cavaco e CAP/PA/RES, NIP 032129-L, Joaquim Manuel da Rocha de Carvalho, **por força do disposto no número 5 do artigo 12º do EMFAR e com base nos entendimentos constantes da Informação 300/DSCJE7DTJ/O3.05.09/03-99/PAO3 da DGPRM/MDN que, em 23JUL03, mereceu despacho de concordância de Sua Excelência o SEDAC.**

B. Que seja requerida aos TCOR/MED/RES. NIP 018454-D, Francisco Manuel Contreiras Braz de Oliveira, CAP/TINF/RES. NIP 014312-L José Henrique Rodrigues de Carvalho, CAP/TINF/RES. NIP 014210-H Honório José da Silva Marques Cavaco e CAP/PA/RES. NIP 032129-L Joaquim Manuel da Rocha de Carvalho **a reposição das quantias indevidamente abonadas no ano anterior à data**

em que procede à reclamação das mesmas, a qual deve coincidir com a da efectivação da redução de dois terços na respectiva remuneração de reserva nos termos do preceituado no número 5 do artigo 121º do EMFAR.

C. O envio a Sua Excelência a Ministra de Estado e das Finanças dos requerimentos apresentados pelos mencionados militares, nos quais solicitam a relevação da reposição das quantias indevidamente abonadas a título de remuneração, nos termos do que se dispõe no artigo 4º do Decreto-Lei n.º 324/80, de 25 de Agosto» (fls. 24/26).

2- Os interessados visados naquele despacho moveram *acção administrativa especial* contra a “**Força Aérea**” com vista à sua anulação, bem como à condenação da Ré a processar por inteiro a remuneração de reserva e a repor aquilo que nela indevidamente reduziu nos meses de Janeiro e Fevereiro de 2004.

3- O CEMFA foi citado para contestar (fls. 31), mas o MDN veio requerer esclarecimento sobre qual a entidade que deveria apresentar contestação, uma vez que disse ter sido demandado nos autos de providência cautelar de suspensão de eficácia do acto administrativo aqui impugnado (fls. 33), pedido que posteriormente reiterou, agora com o argumento de ainda não ter sido citado para o efeito (fls. 36).

4- Por despacho de fls. 38 foi «*considerado como parte demandada o Ministério da Defesa nacional (...), pelo que se considera a presente acção proposta contra o referido Ministério*».

5- O CEMFA apresentou contestação (fls. 44), tal como o fez o MDN (fls. 76).

III- O Direito

1- Da nulidade do acórdão do TCA

Para o recorrente, o acórdão do TCA sofrerá de falta de fundamentação e de omissão de pronúncia, o que, alegadamente, o afectaria da nulidade a que respeitam as alíneas b) e d), do art. 668º do CPC (cfr. conclusões F), M), O)).

Não tem razão.

O que estava em causa para o acórdão recorrido era a bondade do despacho saneador sobre a *legitimidade passiva* ali decidida (fls. 131/132), em consonância de resto com anterior despacho para o qual remetia (fls. 38/39), em que já havia sido dito «...*que se considera a presente acção proposta contra o referido Ministério*».

Ora, se para decidir essa matéria, ao TCA bastava identificar o despacho saneador, por ser ele o único objecto do recurso jurisdicional, e equacionar de seguida o tema decidendo, cumprido está o seu dever de fundamentar se, para além de o fazer, dele ainda acabou por fazer integral transcrição.

E não se concorda, por outro lado, com a existência da arguida nulidade, pelo facto de o aresto em crise ter, a seu modo, interpretado o art. 10º do CPTA, numa tarefa em que, mesmo de forma breve, se fez acudir do “*discurso fundamentador das alegações do Recorrente acima transcrito*”, para o qual remeteu “*apropriando-nos e fazendo nosso*” (sic: fls. 256).

Fundamentado está, portanto.

Não de aceita, de igual modo, que dele se diga ter feito a apreciação do caso sem a devida consideração da “*pessoa colectiva pública*” de que trata o preceito. Na verdade, foi mesmo pelo conceito doutrinário de *pessoa colectiva pública* que o aresto começou o estudo sobre o pressuposto processual em causa (ver fls. 255). Depois, ao fazer *remissão* para o regime jurídico exposto pelo recorrente - CEMFA - nas suas alegações (onde se descobre uma exaustiva exposição, com parcial transcrição, das normas relativas às Forças Armadas que em seu entender justificavam a atribuição e o reconhecimento da sua legitimidade: ver fls. 185/205), claramente fez a sua opção pela tese que reconhece ao CEMFA a legitimidade.

Quer dizer, e em suma, que o acórdão recorrido contém a indispensável fundamentação de facto e de direito, além de não omitir nada de essencial que fosse necessário ao conhecimento pleno do objecto do recurso. O que significa, pois, que improcede a alegada nulidade.

2- Do recurso

2.1- Com o presente recurso de revista, intenta-se obter uma decisão que dirima a dissensão entre as anteriores instâncias sobre «*a apreciação de uma questão...*» que apresenta «*relevância jurídica...*» e que se reveste de «*importância fundamental...*», razão ainda pela qual a sua admissão se tornou «*claramente necessária para uma melhor aplicação do direito*» (art. 150º, nº1, do CPTA).

Neste sentido, «*tudo gira à volta da aplicação do regime prescrito no artigo 10º do CPTA*», como o assinalou o acórdão interlocutório de fls. 303/306, ao abrigo do nº4, do art. 150º citado. Delimitado, assim, o âmbito do recurso, a nossa tarefa é estudar o alcance do referido preceito e, a partir do resultado obtido, extrair a conclusão sobre o acerto de uma das decisões em confronto, o mesmo é dizer, sobre a entidade a quem, à luz daquela disposição legal, deve ser reconhecida a legitimidade passiva na acção, se ao Ministro da Defesa Nacional (MDN), se ao General Chefe de Estado Maior da Força Aérea (CEMFA).

Mas porque assim é, não levaremos em consideração o teor das conclusões V) a Z das alegações do recorrente (MDN), não apenas por tal factualidade não ser essencial aos fins da revista, mas também por nem sequer ter sido fixada nas anteriores instâncias (cfr. art. 150º, nº3, do CPTA).

2.2- A presente revista foi despoletada para dirimir a questão que opôs as instâncias anteriores e que se prende, exclusivamente, com a *legitimidade passiva* nas *acções administrativas especiais* no âmbito do novo CPTA.

A 1ª instância, escorada no art. 10º, nºs 2 e 4, do CPTA, decidira que a acção deveria ser movida contra o *Ministério da Defesa Nacional* (MDN) e não contra a o *General Chefe de Estado-Maior da Força Aérea* (fls. 38/39 e 131/132).

O TCA/Sul, porém, perfilhou entendimento diverso, julgando em consequência que a legitimidade passiva pertencia ao *autor do acto impugnado* - no caso, o General CEMFA (fls.247/257).

Pois bem. No contencioso anulatório disciplinado pela LPTA a legitimidade passiva era determinada em razão do autor do acto (*arts. 7º do ETAF e 26º, nº2 e 36º, nº1, al.c), da LPTA*), regra que a doutrina e a jurisprudência estendeu às acções para reconhecimento de direito, à luz do art. 70º do mesmo diploma.

O novo CPTA, porém, preocupado por razões de celeridade e economia, visando facilitar a tarefa do autor que, não raras vezes sente dificuldade em saber a quem atribuir a autoria do acto impugnado, e procurando harmonizar este pressuposto à garantia agora introduzida de uma tutela jurisdicional plena através, por exemplo, de cumulação de pedidos em acções administrativas especiais (v.g. impugnatórios e de condenação: *arts. 5º e 46º do CPTA*), permitindo a demanda da pessoa que realmente possa vir a sofrer os efeitos jurídicos de uma eventual procedência da acção (v.g., a atribuição de indemnização ao autor), introduziu um novo paradigma adjectivo em matéria de *legitimidade passiva*.

No entanto, querendo desse modo abrir caminho a uma mais eficaz utilização das vias processuais ao dispor dos administrados, simultaneamente - como vem sendo reconhecido pela doutrina que sobre o assunto já meditou - introduziu uma inovação que não deixa de gerar embaraço e alguma controvérsia (*M. Esteves de Oliveira e Rodrigo Esteves de Oliveira*, in *Código de Processo nos Tribunais Administrativos*, anotado, I Vol, pag. 168; também assim opinando, *Alexandra Leitão*, in *Cadernos de Justiça Administrativa*, n.º 47, pag.33/34).

Presentemente, o Código prescreve uma regra geral: «*Cada acção deve ser proposta contra a outra parte na relação material controvertida...*». Quer isto dizer que o outro sujeito da relação jurídica - estabelecida com o autor, mas de que adveio uma dissonância e um conflito a carecerem de composição - se apresenta, em princípio, como sendo a parte com interesse em agir (em contradizer, em se defender, entenda-se) e que, portanto, figurará pelo lado passivo da demanda (*arts. 26º, nºs 1 e 3 e 467º do CPC; também art. 78º, nº1, alínea e), do CPTA*). Isto aplica-se na perfeição às partes passivas que não sejam entidades públicas, pois se permite agora, como se sabe, a demanda de *pessoas e entidades particulares* (*art. 10º, n.º 7, do CPTA*).

Mas, se a demanda for dirigida contra uma *entidade pública*, a acção deixa de ser movida contra o “*órgão*” que praticou ou deveria ter praticado o acto, para ser impulsionada contra a “*pessoa colectiva de direito público*” de que aquele faça parte. Assim o afirma categoricamente o nº2, do art. 10º.

No entanto, a mesma norma (nº2) acrescenta que, se em causa estiver o *Estado*, então a legitimidade pelo lado passivo da demanda vem a ser conferida ao «*ministério a cujos órgãos seja imputável o acto...*» praticado ou que devesse ter sido praticado.

Ora, a dicotomia estabelecida no nº2 - para além da excessiva concentração de competências que vai acarretar sobre entidades públicas em matéria de intervenção processual nas acções - gera algumas dificuldades de compreensão. Desde logo, porque “*pessoas colectivas de direito público*” é expressão sinónima de “*pessoas colectivas públicas*” (*D. Freitas do Amaral, Curso de Direito Administrativo*, 2ª ed., I, pag. 584). O que envolve a dizer que nela se inscrevem os “*institutos públicos*”, as “*empresas públicas*”, as “*associações públicas*”, as “*autarquias locais*”, as “*regiões autónomas*” e, à frente de todas, o próprio “*Estado*” (ob. cit., pag. 586), enquanto macro pessoa colectiva (ob. cit., pag. 213). Assim sendo, a referência à expressão normativa “*pessoa colectiva de direito público*”, na medida em que também abrange o “*Estado*”, só pode ter um sentido inclusivo. Quer dizer, a alusão ao “*Estado*” não serve para dizer que é coisa diferente de “*pessoa colectiva de direito público*”, mas tem em mente assinalar somente a distinção em relação à legitimidade. No primeiro caso, intervém a *entidade pública* a que pertença o órgão; no segundo, intervém o *ministério* em representação do Estado.

Só que, por outro lado, o “*Estado*” pode ser encarado sob diversas acepções, nomeadamente no que concerne à administração: *administração central e periférica*, do ponto de vista da influência territorial da sua acção, por um lado, e *directa e indirecta*, do ponto de vista do exercício material ou da actividade praticada. E aí as dificuldades já se avolumam. É que se na Administração Indirecta se incluem os Institutos Públicos e as Empresas Públicas, só para citar dois exemplos, então pode haver o perigo de se pensar que “*tudo*” cabe no “*Estado*”, pouco sentido fazendo então a diferenciação estabelecida na norma em relação às “*pessoas colectivas de direito público*”.

Na verdade, na *administração directa* inclui-se a administração *central* e os *órgãos e serviços desconcentrados*, porque ela é caracterizada por uma relação de dependência e hierarquia (*art. 199º, alínea d), da CRP*), enquanto na *indirecta* se incluem os centros de decisão autónomos e dotados de

personalidade jurídica, criados especificamente com esse fim, mesmo que desempenhando tarefas do Estado, sujeitando-se nesse caso à superintendência do Governo (*cit. artigo da CRP*).

Cremos, ainda assim, que o legislador se expressou de maneira a deixar claro que alguma distinção relevante quis, efectivamente, estabelecer. Ao incluir o elemento referenciador “*ministério*” terá querido abranger não apenas a *administração central*, mas também a *periférica* (sobre os conceitos de *serviços centrais e periféricos*, ver art. 11º, nº4, da Lei n.º 4/2004, de 15/01), portanto *serviços dependentes*, ficando de fora, deste modo, a “*administração autónoma*” e “*independente*”. O que parece ter querido sublinhar foi a chamada “*personalidade jurídica una*” da administração do Estado, aquela em nome de quem os órgãos e serviços actuam, vinculando-o e responsabilizando-o directamente, o que é próprio dos fenómenos de *desconcentração*, característicos da referida *administração directa* (autor cit., pag. 220/221). Farão parte, então, da previsão normativa, certamente, os órgãos e serviços centrais e periféricos colocados sob a direcção do Governo (Lei n.º 4/2004, de 15/01; ver exemplos citados por F. Amaral, in *ob. cit.*, pag. 229).

Por conseguinte, a *administração indirecta* não faz parte do segmento da norma que se refere à intervenção dos ministérios, ficando para ela (administração indirecta) o outro segmento que obriga somente à intervenção da pessoa colectiva de direito público (incluindo empresas públicas [DL 558/99, de 17/12] e institutos públicos [Lei n.º 3/2004, de 15/01]), de que o órgão faça parte.

2.3 - Problema que ainda não está de todo resolvido é o que se prende com uma certa leitura restritiva que o CEMFA faz do preceito. Para ele, ante a literalidade da norma, a intervenção ministerial só se justificará quando o órgão em causa pertencer ao ministério.

Essa é, efectivamente, dúvida de monta, em nossa opinião.

Realmente, a alusão ao «*ministério a cujos órgãos seja imputável o acto jurídico impugnado...*» (nº2: destaque a **bold** nosso) pode inculcar uma ideia de *integração*, ao ponto de levar a pensar que a intervenção do ministério só possa ter lugar caso o acto impugnado tenha sido praticado pelos **seus** órgãos (pelos órgãos que integrem o ministério). De modo que, consoante a estrutura orgânica de cada ministério, a norma só se aplicaria, isto é, só obrigaria à intervenção do ministério na acção pelo lado passivo, sempre que o acto praticado, ou a praticar, pertencesse à autoria dos seus *gabinetes ministeriais, serviços de estudo, serviços de coordenação - como secretarias-gerais e serviços de inspecção - serviços executivos - como as direcções-gerais -, serviços externos regionais e locais e organismos dependentes*. Tese que até poderá sair reforçada se atentarmos que o mesmo artigo regressa ao tema, quando prescreve que a acção se considere regularmente proposta se o autor indica como parte demandada o órgão que praticou o acto, ou que o deveria ter praticado, considerando-se nesse caso a acção intentada contra a pessoa colectiva de direito público ou, no caso do Estado, «*contra o ministério a que o órgão pertence*» (nº 4; destaque a **bold** nosso).

Pois bem, a entender-se estar ali alojada uma noção de *integração*, então o ministério só responderia directamente perante o autor na acção se o acto praticado - admitindo ser esse o caso - fosse de “*produção interna*”, vamos dizer assim. Quer dizer, o **ministério** responderia directamente em tribunal se, e apenas, o acto derivasse da *sua* actividade e praticado pelos **seus** órgãos internos.

Mas não. Para ter utilidade, a 2ª parte do nº2, do artigo 10º tem que ultrapassar a aparente restrição que o n.º 4 pode parecer reforçar-lhe. A *pertença* vertida no nº4 do órgão ao ministério não pode ser interpretada no sentido literal e orgânico - como defende o CEMFA - de modo a só permitir a intervenção do ministério como “*parte*” nas situações em que algum órgão da *sua* estrutura orgânica tenha agido contra o autor. Essa é uma visão restritiva e indefensável. O que o legislador quis foi racionalizar meios e conferir eficácia ao uso do instrumento jurisdicional. Isto é, não estando apenas em causa a defesa da legalidade do acto - cuja tarefa o seu autor poderia melhor levar a cabo, é verdade - mas também a defesa de uma posição jurídica substantiva que evite uma condenação tendente à reparação de um dano, por exemplo, a pessoa colectiva terá todo o interesse em pelejar, com argumentos porventura mais fortes e decisivos do que aqueles que o órgão autor poderia esgrimir, pois é sobre si que pode vir a recair o efeito da condenação indemnizatória.

Por isso entendemos que a ideia de *pertença* ou de *integração*, como se quiser, deve ser revertida para uma ideia de *relação* e de *dependência*, isto é, para um nexo de *ligação do órgão* (autor do acto) ao *ministério a que se relaciona directamente* por um **vínculo de dependência** (às vezes diz-se, nem sempre com rigor terminológico, ao *ministério da tutela*). Situação que é, como se sabe, a particular característica da *administração directa do Estado*.

E se assim virmos as coisas, então já se perceberá melhor o objectivo da norma: obrigar à intervenção, pelo lado passivo e nas acções administrativas especiais intentadas contra o Estado - na perspectiva referida em 3.1- dos ministérios de que dependam directamente os órgãos e titulares de órgãos que tenham sido autores dos actos já praticados (impugnados) ou que se queira venham a ser praticados.

2.4 - Posto isto, resta observar o que o universo normativo concernente ao caso nos fornece em auxílio da conclusão que importa concretamente atingir.

E em nossa opinião, existe no caso presente um conjunto de normas que nos iluminam o caminho para a solução.

Desde logo, na **Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas (LDNFA: Lei n.º 29/82, de 11/12)**.

O art. 26º, nº5 diz que o **Governo** «orientará e fiscalizará a execução das leis (...) dos orçamentos das Forças Armadas, bem como a respectiva gestão patrimonial (...)».

O art. 37º, nº1, alínea c) refere que o **Governo**, além do Presidente da República e da Assembleia da República, é *órgão do Estado directamente responsável pelas Forças Armadas*.

E o art. 41º, nº1 acrescenta que «O Governo (...) é o *órgão superior da administração das Forças Armadas*».

Por outro lado, no que concerne especialmente ao **Ministério da Defesa Nacional**, o mesmo diploma é esclarecedor:

O art. 34º refere que o **Ministério da Defesa Nacional** é «o departamento governativo da administração central ao qual incumbe, (...) assegurar e fiscalizar a administração das Forças Armadas e dos demais órgãos, serviços e organismos nele integrados» (no mesmo sentido, os arts. 1º e 2º, al.b), do DL n.º 47/93, de 26/02; em sentido semelhante, art. 1º, nºs, alínea c) e 3, da Lei n.º 111/91, de 29/08).

O art. 44º, nº1 assegura que o **Ministro da Defesa Nacional** é «politicamente responsável pela administração das Forças Armadas (...), bem como pela administração dos órgãos, serviços e organismos dele dependentes».

E tudo isto, afinal, porque:

a) Ao **Governo** cabe «dirigir os serviços e a actividade da **administração directa do Estado civil e militar**...». (destaque nosso; art. 42º, nº1, alínea i), LDNFA);

b) «As Forças Armadas inserem-se na **administração directa do Estado**, através do Ministério da Defesa Nacional» (destaque nosso; art. 35º, nº1, Lei n.º 29/82: Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas);

c) «As Forças Armadas obedecem aos órgãos de soberania competentes, nos termos da Constituição e da lei, e inserem-se na **administração directa do Estado**, através do Ministério da Defesa Nacional» (destaque nosso; art. 1º, nº1, da Lei n.º 111/91, de 29/08: Lei Orgânica da Organização das Forças Armadas).

d) Sem prejuízo das necessárias adaptações constantes das respectivas leis orgânicas, a Lei que estabelece os princípios e normas a que obedece a organização da **administração directa do Estado também se aplica às Forças Armadas** (art. 2º, nº3, da Lei n.º 4/2004, de 15/01).

Temos, portanto, aqui a solução. O legislador deixou bem claro que as Forças Armadas *directamente dependem* do Governo, através do Ministério da Defesa Nacional, e que este é responsável por elas no quadro da *administração directa* em que estão inseridas.

E, ao contrário do que afirma o CEMFA, não se venha dizer que a responsabilidade e a direcção das F.A. por parte do Governo é simplesmente de natureza política. A componente política dessa responsabilidade está, efectivamente, patente em diversos preceitos (quando a norma diz que o MDN é politicamente responsável pela elaboração, condução e execução da componente militar da política de defesa nacional: v.g. arts. 41º, nº1 e 44º, nº1, da Lei n.º 29/82), mas a verdade é que eles mesmos - e os outros que acima citámos - também revelam que *toda* a administração das Forças Armadas (e não apenas no seu aspecto mais marcadamente político) pertence ao Governo, através do MDN. Estamos de acordo, sim, que as Forças Armadas obedecem a um plano nacional prosseguido pelo Governo e que visa a consecução dos objectivos da *política* de defesa nacional. Desígnio que, entre outras iniciativas do comando político, encontra a sua realização maior no *conceito estratégico de defesa nacional* (ver art. 8º da LDNFA; Resolução do Conselho de Ministros n.º 6/2003, de 20/12/2002). Simplesmente, quando a lei determina que as Forças Armadas dependem directamente do Governo não o faz apenas desse ponto de vista, mas também no plano da sua *administração geral*, pois é aí que a sua vocação é directamente visível pela via das decisões que, aos mais variados níveis, podem vincular os órgãos, serviços e organismos das Forças Armadas dele dependentes.

A esse respeito, não nos devemos deixar impressionar pelo facto de as resoluções do CEMGFA ou dos CEM constituírem *actos administrativos directamente impugnáveis* (arts. 59º da Lei n.º 29/82: LDNFA; 106º do DL 236/99, de 25/06: EMFA), porque essa é uma prerrogativa intrinsecamente relacionada com o poder dispositivo próprio da competência que lhes é conferida no quadro das diversas leis aplicáveis (v.g. leis orgânicas). A autonomia decisória da actividade administrativa que desenvolvam não anula o poder que é próprio da “administração directa” e da responsabilidade que sobre o Governo recai nesse âmbito. São coisas distintas. O que sucede é que, enquanto aquelas disposições prevêm que esses actos administrativos são “definitivos” e “executórios”, por conseguinte *recorríveis contenciosamente* à luz da LPTA - o que obrigaria à intervenção dos seus autores pelo lado passivo -, agora elas têm que ser interpretadas actualisticamente de maneira a que nelas se contemple a previsão de impugnação perante os tribunais administrativos pelo modo, meios e pressupostos que o CPTA agora estabelece, sem ignorar a própria legitimidade passiva, presentemente atribuída ao ministério.

Finalmente, e diferentemente do que ainda sustenta o CEMFA, a sua presença nos autos pelo lado passivo, mesmo em sede de litisconsórcio, não é automática. Com efeito, o nº8, do art. 10º do CPTA

apenas consente a intervenção de terceiros (“*outra entidade*”) a par da parte “*contra a qual é dirigido o pedido principal*” se “*esta última promover a respectiva intervenção no processo*”. Isto significa que o seu poder de intervenção carece, obrigatoriamente, de um impulso processual da parte demandada nesse sentido, através do incidente da “*intervenção provocada*” (ver art. 325º e sgs.). E tal não foi feito no caso em apreço. Por essa razão, não se justificava a sua presença nos autos em litisconsórcio passivo.

Eis, em suma, os motivos que nos levam a concluir pela falta de acerto do acórdão do TCA ao reconhecer a legitimidade passiva ao CEMFA e não ao Ministério da Defesa Nacional, como bem tinha inicialmente asseverado o TAF.

IV- Decidindo

Face ao exposto, acordam em:

1- *Conceder provimento ao recurso de revista* interposto pelo Ministério de Defesa Nacional e, em consequência, *revogar o acórdão recorrido*; e

2- *Negar provimento ao recurso jurisdicional* interposto pelo CEMFA do despacho saneador do TAF e, em consequência determinar que a acção prossiga os seus normais trâmites apenas contra o M. D. N.

Custas pelo CEMFA neste STA e no TCA.

Lisboa, 10 de Maio de 2007. — *Cândido de Pinho* (relator) — *Santos Botelho – Adérito Santos*.

Acórdão de 10 de Maio de 2007.

Assunto:

Acção de responsabilidade civil. Prescrição. Convite à regularização da petição inicial.

Sumário:

- I — Quando a ambiguidade dos termos em que o Autor se exprime impede que se encontre na petição inicial qualquer indicação que revele a data em que ocorreu o facto que sustenta o direito invocado impõe-se que se convide o Autor a regularizar aquela peça processual por forma a que essa indicação dela conste.*
- II — Com efeito, sendo esse facto da máxima importância na economia da acção e sendo que, nos casos em que o decurso de um prazo determina a privação do exercício do direito invocado pelo Autor, a legalidade processual deve ser interpretada no sentido mais favorável à pronúncia de fundo (princípio pro actione), impunha-se que se convidasse o Autor a suprir os termos ambíguos da sua alegação.*

Processo n.º: 1026/06-11.

Recorrente: Amadeu Guedes Custódio.

Recorrido: Câmara Municipal de Sintra.

Relator: Exm.º Sr. Cons.º Dr. Costa Reis.

1. AMADEU GUEDES CUSTÓDIO propôs no Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa, a presente acção declarativa, sob a forma ordinária, contra a Câmara Municipal de Sintra pedindo que esta fosse condenada a pagar-lhe a importância total de 10.394.421\$00, a título de indemnização pelos danos sofridos em consequência de uma queda ocorrida no dia 27/09/1997, na Rua Dr. Alberto Ferraz provocada pelas fitas de cintar caixas de cartão que se encontravam espalhadas pelo chão.

A Câmara contestou defendendo-se por excepção - invocando a prescrição do direito invocado pelo Autor - e por impugnação - pedindo a sua absolvição do pedido.

Por sentença de 16/11/2005 foi julgada procedente a invocada prescrição e, em consequência, a Câmara foi absolvida do pedido.

Inconformado o Autor recorreu para este Tribunal tendo formulado as seguintes conclusões:

1. A Apelante empregou na sua Petição Inicial um termo ambíguo.
2. Cujas clarificação era essencial para o exame da causa.
3. Em vez de proferir despacho de aperfeiçoamento, o Tribunal a quo interpretou o termo “início do mês” como sendo o primeiro dia do mês.
4. Podendo esta expressão significar outros dias que não necessariamente o dia 1.