

## DIREITO ADMINISTRATIVO

|   |     |
|---|-----|
| <i>Acto administrativo — Deliberação municipal de reversão — Recurso contencioso — Meio processual idóneo — Ac. do S. T. A., de 8-11-2000, rec. n.º 46 142 .....</i>  | 103 |
| <i>Fundamentação do acto administrativo — Acções de formação profissional — Ac. do S. T. A., de 9-11-2000, rec. n.º 44 019 .....</i>  | 108 |
| <i>Recurso hierárquico necessário — Prazo de interposição — Notificação defeituosa — Princípios da boa fé e do favor actione — Ac. do S. T. A., de 9-11-2000, rec. n.º 45 390 .....</i>   | 116 |
| <i>Reversão de bens expropriados — Efeitos da declaração de utilidade pública — Aquisição de bens por expropriação e por compra e venda — Transferência desses bens para o Estado — Legitimidade activa — Publicação do acto — Falta de fundamentação — Ac. do S. T. A., de 22-11-2000, rec. n.º 35 703 .....</i> | 124 |
| <i>Delegação de competência — Falta de lei habilitante — Ac. do S. T. A., de 22-11-2000, rec. n.º 45 244 .....</i>  | 138 |
| <i>Direito de reversão de bem expropriado — Princípio tempus regit actum — Indeferimento tácito — Ac. do S. T. A., de 24-11-2000, rec. n.º 37 657 .....</i>   | 142 |

## Acto administrativo — Deliberação municipal de reversão — Recurso contencioso — Meio processual idóneo

I — *Constitui acto administrativo a deliberação camarária que unilateral e autoritariamente determinou a reversão para o património municipal de lote anteriormente alienado ao recorrente.*

II — *Assim sendo, o meio processual idóneo para a sua impugnação pelo particular lesado é o recurso contencioso.*

SUPREMO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO  
Acórdão de 8 de Novembro de 2000  
Recurso n.º 46 142  
(Secção do Contencioso Administrativo)

**A**CORDAM na 1.ª Secção, 3.ª Subsecção, do Contencioso Administrativo do Supremo Tribunal Administrativo:

### I — *Relatório*

Reol — Indústrias de Vassouras, L.<sup>da</sup>, recorre jurisdicionalmente da decisão do Tribunal Administrativo do Círculo de Coimbra, datada de 10 de Janeiro de 2000, que rejeitou o recurso contencioso, por si interposto, da deliberação da Câmara Municipal da Murtosa datada de 12 de Janeiro de 1999, que determinou a reversão para o município de lote anteriormente alienado à recorrente, e da deliberação de 29 de Agosto de 1995, alterada pela deliberação de 21 de Novembro de 1995, na qual foi decidido alienar aquele mesmo lote à recorrente.

Para tanto, a recorrente alegou a fls. 111 a 117 dos autos, formulando as seguintes conclusões:

«1.ª — Num processo em tudo igual ao presente (igual acto administrativo, igual pedido e mesmíssima causa de pedir) a decisão de distinto (e douto) magistrado do mesmo Tribunal Administrativo foi no sentido de declarar a nulidade do acto por usurpação de funções, sendo que tal decisão jurisdicional transitou em julgado.

2.ª — A autoridade recorrida não decidiu, pelo menos apenas, a rescisão de qualquer contrato, mas decidiu, isso sim e no que interessa nesta sede, autoritária e definitivamente, o que não podia, não só a reversão com a restituição de posse dos terrenos ao município, mas também a

perda das quantias entregues pagas pela recorrente pelo bem.

3.ª — Assim sendo, uma vez que aquela pediu, principalmente e no que diz respeito ao acto em causa datado de 12 de Janeiro de 1999, ao Tribunal a apreciação do vício de usurpação de poderes, o meio processual é precisamente o próprio.

4.ª — A recorrente não está a discutir nem nunca discutiu se cumpriu ou não qualquer contrato ou uma sua cláusula e se por causa disso o acto é válido ou inválido, *rectius* lícito ou ilícito.

5.ª — Aliás, cremos mesmo que não tem sentido a economia da argumentação do acto destacável, pois que, materialmente, a questão não se coloca no plano contratual da rescisão (no plano da interpretação, validade e execução de um contrato) mas sim no plano (evidente) da determinação da reversão e do retorno da posse dos terrenos ao município.

6.ª — No preciso sentido que se vem defender decidiu o Supremo Tribunal Administrativo, abordando concretamente uma decisão administrativa de reversão terrenos deslocada pelo juiz de 1.ª instância para o domínio dos contratos, julgando expressamente, como consta do primeiro dos acórdãos infracitados, que o meio próprio é o recurso contencioso — cfr. acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 13 de Janeiro de 1983 proferido no âmbito do processo n.º 17 641, da 1.ª Secção, em que foi relator o juiz conselheiro Santos Patrão e acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 21 de Maio de 1996 da 2.ª Subsecção do Contencioso Administra-

tivo, proferido no âmbito do processo n.º 35 739, em que foi relator o juiz conselheiro Alcindo Costa.

7.<sup>a</sup> — Foram pois, pelo que se vem de concluir, violados, por erro, os artigos 51.º, n.º 1, alínea g), e 9.º do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais e os artigos 6.º e 51.º, n.º 1, alínea c), do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais, 24.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos, artigo 120.º do Código do Procedimento Administrativo, bem como o artigo 268.º, n.º 4, da Constituição da República Portuguesa.

8.<sup>a</sup> — Finalmente, importa concluir que a recorrente atacou a decisão de contratar, sendo que nenhuma decisão jurisdicional foi proferida relativamente à legalidade ou ilegalidade dessa decisão administrativa.

9.<sup>a</sup> — Logo, verifica-se omissão de pronúncia nos precisos termos do estatuído no artigo 668.º, n.º 1, alínea d), do Código de Processo Civil, aplicável *ex vi* do artigo 1.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos, sendo pois e assim a sentença nula.

Termos em que deve ser dado provimento ao presente recurso, anulando-se ou declarando-se nula a sentença, só assim se fazendo justiça.»

A Câmara Municipal da Murtosa não alegou.

O M.<sup>mo</sup> Juiz manteve a sentença agravada, que sustentou nos termos que seguem:

«Entendemos dever manter-se a sentença proferida.

Com efeito, não ocorre a arguida nulidade da sentença (conclusões 8 e 9 das alegações de 117) por não ter sido apreciada a legalidade da ‘decisão administrativa de contratar’.

Na verdade a deliberação que está realmente em causa nestes autos, que afecta o interesse da recorrente e lhe confere legitimidade, é aquela que determinou a reversão para o município da Murtosa dos lotes adquiridos pela mesma recorrente e, em relação a ela, o recurso foi rejeitado.

Quanto à deliberação de contratar apenas vem alegada a sua ilegalidade na medida em que, na alegação da recorrente, se repercute naquela, de modo que se a rescisão não tivesse tido lugar não havia lugar à sua impugnação.

Assim sendo, atenta a decisão de rejeição, não ocorre a arguida nulidade.»

O Ex.<sup>mo</sup> Magistrado do Ministério Público junto deste Tribunal emitiu, a fls. 152 a 153, o parecer que se transcreve:

«A meu ver procede a nulidade por omissão de pronúncia, suscitada pela recorrente. Na verdade, tendo a recorrente impugnado expressamente a deliberação de 29 de Agosto de 1995, alterada pela de 21 de Novembro de 1995, a decisão recorrida tinha necessariamente de se pronunciar sobre ela. Quanto a esse ponto concorda-se inteiramente com a argumentação aduzida pelo Sr. Juiz no seu despacho de fls. 147, entendendo-se, contudo, que o recurso de tal acto deverá ser rejeitado, nos termos do § único do artigo 57.º do Regulamento do Supremo Tribunal Administrativo.

Quanto ao mais, entende-se que o recurso merece provimento, sendo de revogar a decisão recorrida.

Reconhecendo que a situação poderá merecer alguma dúvida, designadamente no que concerne à implicação da deliberação de 12 de Janeiro de 1999 no contrato de compra e venda realizado a 4 de Abril de 1996, a verdade é que a própria autoridade recorrida jamais a tratou como declaração negocial unilateral emitida com vista à rescisão do aludido contrato.

Bem pelo contrário. A deliberação recorrida foi tratada, desde início, como acto administrativo, proferida na sequência de um procedimento iniciado com a constatação de que a recorrente não cumprira uma das condições impostas pelo regulamento que definiu os termos em que as vendas dos lotes se iriam processar, e foi até precedida de uma outra, de 11 de Agosto de 1996, a fls. 30, elaborada expressamente para lhe permitir pronunciar-se nos termos dos artigos 100.º e seguintes do Código do Procedimento Administrativo’.

Nesse entendimento, a Câmara Municipal da Murtosa ‘deliberou, por unanimidade, converter o projecto de decisão em decisão definitiva’ (fls. 16).

Se outras razões de cariz substantivo não subsistissem, a confiança e boa fé que a recorrente colocou no procedimento sempre teriam de ser salvaguardadas, permitindo-se-lhe a impugnação contenciosa de tal acto.»

Colhidos os vistos dos Ex.<sup>mos</sup> Juízes Adjuntos, cumpre apreciar e decidir.

## II — *Matéria de facto*

A sentença recorrida deu por assentes os seguintes factos:

1 — A recorrente adquiriu em 4 de Abril de 1996, ao município da Murtosa, um lote de terreno destinado à construção de uma unidade industrial para fabricação de vassouras, sito na Zona Industrial da Murtosa.

2 — Pela deliberação impugnada de 12 de Janeiro de 1999, a Câmara Municipal recorrida deliberou a reversão da propriedade alienada, dado que a recorrente não apresentou qualquer processo de construção definitivo da referida unidade fabril.

## III — *O direito*

### A) Fundamentação:

São duas as questões a decidir no presente recurso jurisdicional.

A primeira prende-se com a alegada verificação, na sentença recorrida, da nulidade, por omissão de pronúncia, prevista na alínea *d*) do n.º 1 do artigo 668.º do Código de Processo Civil, porquanto o recorrente teria impugnado a deliberação camarária datada de 29 de Agosto de 1995, sem que o tribunal se tivesse pronunciado sobre a questão.

A segunda questão consiste em determinar se a sentença recorrida padece de erro de julgamento no que concerne à rejeição do recurso interposto da deliberação da Câmara Municipal da Murtosa de 12 de Janeiro de 1999, que determinara a reversão para a posse do município da propriedade alienada em 4 de Abril de 1996 à recorrente, por considerar inidóneo meio processual utilizado, visto não se estar perante um acto administrativo destacável relativo à execução contratual, previsto no artigo 9.º, n.º 3, do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais.

Conhecendo em primeiro lugar da alegada nulidade da sentença por omissão de pronúncia.

Dispõe a alínea *d*) do n.º 1 do artigo 668.º do Código de Processo Civil que é nula a sentença quando o juiz deixe de pronunciar-se sobre questão que devesse apreciar.

Esta nulidade está directamente relacionada com o comando contido no n.º 2 do artigo 660.º também do Código de Processo Civil, segundo o qual «o juiz deve resolver todas as questões que as partes tenham submetido à sua apreciação [...]».

Sobre esta matéria pode ler-se no acórdão de 5 de Fevereiro de 1998, recurso n.º 42 291:

«O juiz deve resolver na sentença todas as questões (não resolvidas antes) que as partes tenham suscitado, com excepção daquelas que estejam prejudicadas (tornadas inúteis) pela solução já adoptada quanto a outras (artigo 660.º, n.º ..., do Código de Processo Civil). De todas essas e só dessas deve conhecer, salvas aquelas outras cuja apreciação oficiosa lhe seja consentida ou imposta por lei. A sentença deve manter-se nos e esgotar os limites da acção assim definidos. Se os infringe por defeito comete a nulidade por omissão de pronúncia sancionada no artigo 668.º, n.º 1, alínea *d*), 1.ª parte, do Código de Processo Civil (infra petição, na terminologia de Camelutti; cfr. Manuel de Andrade, *Noções Elementares de Processo Civil*, pág. 276).

São questões tudo o que diga respeito à conclusência ou inconclusência da causa de pedir e das excepções e à controvérsia que as partes sobre ela suscitem. Quer-se que o contraditório propiciado às partes sobre os aspectos jurídicos da causa encontre expressão e resposta na decisão.»

Sendo regidos pelo direito administrativo os actos unilaterais através dos quais a Administração forma a vontade de contratar, ainda que privadamente, quando a lei imponha um procedimento, ou a Administração voluntariamente o desenvolva para efeitos de formação dessa vontade, o acto final em que se cristaliza essa vontade é passível de recurso contencioso (cfr. neste sentido os acórdãos de 4 de Novembro de 1998, recurso n.º 42 074, e de 3 de Julho de 1997, recurso n.º 38 484).

Ora, resultando inequivocamente dos autos que a recorrente impugnou expressamente o acto pré-contratual, em que se traduz a deliberação camarária de 29 de Agosto de 1995, alterada pela

de 21 de Novembro de 1995, que antecedeu e determinou a realização da escritura pública, cumpria ao tribunal *a quo* apreciar a questão concretamente suscitada, como bem salienta o digno magistrado do Ministério Público no seu parecer acima transcrito.

Não tendo aquele Tribunal tratado a invocada questão, verifica-se uma omissão de pronúncia, geradora da nulidade prevista na 1.ª parte da alínea *d*) do n.º 1 do artigo 668.º do Código de Processo Civil.

É certo que M.<sup>mo</sup> Juiz *a quo* refere, no despacho de sustentação: «[...] a deliberação que está realmente em causa nestes autos que afecta o interesse da recorrente e lhe confere legitimidade é aquela que determinou a reversão para o município da Murtosa dos lotes adquiridos pela mesma recorrente [...]

Quanto à deliberação de contratar, apenas vem alegada a sua ilegalidade na medida em que, na alegação do recorrente, se repercute naquela (na deliberação que determinou a reversão), de modo que se a rescisão não tivesse tido lugar não havia lugar à sua impugnação.»

A ser assim, colocar-se-ia a questão prévia da ilegitimidade da recorrente sobre a qual este deveria ser ouvido, nos termos do artigo 54.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos.

A segunda questão a resolver consiste, como vimos, em determinar se padece de erro de julgamento a sentença do Tribunal Administrativo do Círculo de Coimbra que, rejeitando o recurso interposto da deliberação da Câmara Municipal da Murtosa datada de 12 de Janeiro de 1999, que determinara a reversão para a posse do município da propriedade alienada em 4 de Abril de 1996 à recorrente, considerou inidóneo o meio processual utilizado pelo recorrente, por entender não se estar perante um acto administrativo destacável relativo à execução contratual, previsto no artigo 9.º, n.º 3, do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais.

Sustenta a recorrente nas suas conclusões, em síntese, que a autoridade recorrida decidiu, e no que interessa nesta sede unilateral e autoritariamente, a reversão e a restituição da posse dos terrenos ao município, o que configuraria um acto inquinado pelo vício de usurpação de poderes, pelo que sempre seria o recurso contencioso o

meio processual idóneo para o exercício da tutela judicial dos direitos e interesses que pretende ver realizados.

Resulta claramente dos autos que a recorrente, ao impugnar a referida deliberação, o fez assacando-lhe, explicitamente, o vício, gerador de nulidade, de usurpação de poderes, uma vez que, segundo vem alegado, aquela traduziria a prática, pela Administração, de um acto materialmente jurisdicional, porquanto imporia uma determinada solução que caberia ao Tribunal adoptar.

Ou seja, a recorrente coloca a questão a decidir no domínio dos actos administrativos, e não no domínio dos contratos, como o fez a sentença recorrida.

Assim sendo, terá que se proceder à caracterização da deliberação impugnada, pelo que se impõe a sua interpretação.

Só depois desta análise interpretativa se poderá concluir se estamos perante um acto administrativo, ou perante uma declaração negocial unilateral visando a rescisão do contrato, para a qual, diga-se desde logo, o meio processual próprio sempre seria a acção sobre contratos, prevista no artigo 51.º, n.º 1, alínea *g*), do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais.

Constitui entendimento pacífico da jurisprudência deste Supremo Tribunal, que na interpretação do acto administrativo deve atender-se aos termos da manifestação da vontade do seu autor (elemento textual), às circunstâncias que rodearam a sua prática, nomeadamente aos seus antecedentes procedimentais, aos motivos que levaram o órgão a actuar e ao fim ou interesse que procurou realizar.

No caso ora em análise, a interpretação do acto reconduz-se à indagação dos termos e dos fins, ou interesses, que a Câmara Municipal da Murtosa visou, ao deliberar, como deliberou, a reversão dos terrenos que alienara à recorrente.

Se é verdade que a questão relativa aos efeitos produzidos pela deliberação ora em análise, no contrato de compra e venda realizado a 4 de Abril de 1996, não é isenta de dúvidas, como bem salienta o Ex.<sup>mo</sup> Magistrado do Ministério Público no seu parecer, o certo é que Câmara Municipal ao deliberar em 12 de Janeiro de 1999 a reversão dos lotes que alienara à recorrente, atento o ele-

mento literal, jamais a tratou como uma declaração negocial unilateral emitida com vista à rescisão do contrato.

Se dúvidas houvesse sobre esse facto, estas dissipar-se-iam face aos elementos adquiridos nos autos.

É que, como se refere naquele parecer, a deliberação recorrida foi tratada desde o início como um acto administrativo, proferido na sequência de um procedimento, e que até foi precedida de uma outra, de 11 de Agosto de 1998, a fls. 30, expressamente elaborada com o fim de permitir à recorrente pronunciar-se «*nos termos dos artigos 100.º e seguintes do Código do Procedimento Administrativo*».

No seguimento dessa deliberação a Câmara da Murtosa «deliberou, por unanimidade, *converter o projecto de decisão em decisão definitiva*», (fls. 16) (sublinhados nossos).

Como resulta claramente do exposto, é o próprio município que enquadra e trata a situação *sub judice* como um procedimento administrativo tendente à formação de uma decisão administrativa, e não como uma declaração negocial unilateral.

Acresce que, não sendo exigível a organização de um procedimento administrativo com vista à prática do acto rescisório de um contrato, uma vez que a rescisão unilateral apenas está condicionada pela existência de imperativos de interesse público devidamente fundamentados (cfr. acórdão de 24 de Março de 1999, recurso n.º 42 594), questão cuja verificação extravasa o âmbito decisório do presente recurso, forçosa é a conclusão de que as circunstâncias e os procedi-

mentos de que a Câmara da Murtosa fez rodear e em que assentou a sua decisão devem ser interpretados em sentido diverso.

Mais não parece necessário para poder concluir-se, com suficiente certeza, que a Câmara pretendeu, e efectivamente enformou a sua actuação das formalidades tendentes à formação e prolação de um verdadeiro acto administrativo, pelo qual visou dispor autoritariamente sobre a definição de uma determinada relação jurídico-administrativa, revestida da prerrogativa do poder público.

Nestes termos, delimitado o objecto do recurso como acto administrativo pretensamente viciado, tem de concluir-se pela idoneidade do meio processual utilizado pela recorrente, pelo que o recurso contencioso interposto da deliberação do município da Murtosa datada de 12 de Janeiro de 1999 não podia ser, como foi, rejeitado.

#### B) Decisão:

Pelo exposto, acordam em conceder provimento ao presente recurso jurisdicional anulando a sentença recorrida, nos termos sobreditos, revogando-a na parte restante, baixando os autos ao Tribunal Administrativo de Círculo para apreciação dos recursos contencioso se outra questão o não obstar.

Lisboa, 3 de Novembro de 2000.

Abel Atanásio (*Relator*) — Simões Correia — Anselmo Rodrigues.

O acto recorrido determinou a reversão para um município de um lote anteriormente alienado à recorrente, no âmbito de um procedimento sujeito a regulamentação específica por ele elaborada.

Entendia a autoridade recorrida que aquele acto mais não era do que uma declaração negocial unilateral emitida na sequência do contrato de compra e venda celebrado anteriormente e que transmitira a propriedade da aludida parcela.

O aresto anotando concluiu que a referida deliberação foi tratada desde o início como acto administrativo, proferido na sequência de um procedimento iniciado com a constatação de que a recorrente não cumprira uma das condições impostas pelo regulamento que definiu os termos em que a venda dos lotes se iria processar. Para corroborar a bondade do decidido, sublinhou que tal deliberação havia sido antecedida de uma outra elaborada expressamente para permitir à recorrente pronunciar-se nos termos do artigo 100.º do Código do Procedimento Administrativo, atitude que apenas tem sentido se tudo se situar no contexto dos actos administrativos.

(R. B.)

## Fundamentação do acto administrativo — Acções de formação profissional

I — *Não há contradição nem obscuridade na fundamentação, apesar da parcial divergência dos pareceres para que o acto administrativo remete, se é compreensível para um destinatário normal que a remissão abrange apenas a parte em que os pareceres coincidem.*

II — *Não satisfaz o disposto no n.º 2 do artigo 14.º do Decreto Regulamentar n.º 15/94, de 6 de Julho, uma acção de formação profissional que não tem relação com o universo profissional e pessoal de representação da associação sindical promotora.*

SUPREMO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO  
Acórdão de 9 de Novembro de 2000  
Recurso n.º 44 019  
(Secção do Contencioso Administrativo)

**A** CORDAM na Secção do Contencioso Administrativo do Supremo Tribunal Administrativo:

1. O Sindicato Nacional e Democrático dos Professores — SINDEP interpõe recurso contencioso pedindo a anulação de dois despachos de 20 de Abril de 1998, da autoria do Sr. Secretário de Estado do Emprego e Formação Profissional, que, negando provimento a recursos administrativos interpostos em 9 de Outubro de 1995 e 23 de Julho de 1996, mantiveram deliberações da comissão instaladora do Instituto do Emprego e Formação Profissional que haviam indeferido candidaturas apresentadas pela recorrente no âmbito das medidas n.os 942230-B3 e 942230-B6, respectivamente.

Imputa-lhes vícios de forma, violação de lei e desvio de poder, por infracção às normas legais contidas nos artigos 363.º, n.º 5, do Código Administrativo, 7.º, 27.º, 124.º e 125.º do Código do Procedimento Administrativo, 2.º do Decreto-Lei n.º 129/91 e 267.º, n.º 1, da Constituição da República Portuguesa [conclusões *a*) e *r*) das alegações], de acordo com as conclusões seguintes:

(A — Candidatura no âmbito da medida n.º 942230-B, n.º 3):

«b) O acto de indeferimento expresso do recurso hierárquico necessário de 9 de Outubro de

1995 padece de vício de forma por os pareceres em que se estriba serem contraditórios entre si.

c) Designadamente, por insuficiência em virtude de não especificar quais as razões de facto e de direito em que se estriba para não seguir a posição proposta no parecer de 30 de Abril de 1997 de provimento integral do recurso hierárquico necessário de 9 de Outubro de 1995.

d) Padece do vício de forma por não considerar corrigido o fundamento ‘inelegibilidade de 10 formandos e enquadramento indevido de 40’ já depois de o terem considerado suprido na sequência da notificação feita nos termos e para os efeitos previstos nos artigos 100.º e seguintes do Código do Procedimento Administrativo.

e) Padece de vício de forma por omissão absoluta de qual(ais) o(s) critérios de facto e ou de direito em que se estriba para concluir que foram indicadas ‘cargas horárias excessivas em alguns módulos’ pois não indica em que medida em que módulos alegadamente tal acontece.

f) Padece do vício de violação de lei em virtude de não ter solicitado a correcção das alegadas incorrecções, nem permitir e ou atender as correcções entretanto apresentadas *ex vi* artigos 7.º do Código do Procedimento Administrativo, 2.º do Decreto-Lei n.º 129/91 e 267.º, n.º 1, da Constituição da República Portuguesa.

g) Seja como for, o certo é que a entidade recorrida, relativamente a candidaturas de outras entidades formadoras, de idêntico teor e âmbito,

aceitou e considerou adequadas as cargas horárias então propostas pelo recorrente, facto não contestado pela entidade recorrida, o que constitui manifesto desvio de poder, porque desconforme com os fins legais.»

(B — Candidatura no âmbito da medida n.º 942230-B, n.º 6):

«h) O acto de indeferimento expresso do recurso hierárquico necessário de 23 de Julho de 1996 padece de vício de forma por os pareceres em que se estriba serem contraditórios entre si.

i) Designadamente, por insuficiência da fundamentação em virtude de não especificar quais as razões de facto e de direito em que se estriba para não considerar abrangido pelo âmbito do Programa Pessoa — medida n.º 942230-P1 — o público alvo da acção de formação, o que equivale à falta de fundamentação.

j) Padece do vício de forma por erro grosseiro quanto aos pressupostos na parte em que se estribam para considerarem o curso em causa não qualificante e insuficiente com vista à preparação do formando para a criação do próprio emprego.

l) Padece de vício de forma por erro grosseiro quanto aos pressupostos na parte em que se estribam para considerar exigível como duração mínima dos cursos a realizar no âmbito da medida n.º 943330-P1 200 horas de formação técnico-profissional específica, quando é certo que os formandos terão, no mínimo, o 9.º ano de escolaridade.

m) Padece ainda do vício de forma em virtude de não especificar quais as razões de facto e de direito em que se estriba para não seguir a posição proposta no parecer de 30 de Abril de 1997 de provimento integral do recurso hierárquico necessário de 23 de Julho de 1996.

n) Padece do vício de violação de lei em virtude de não ter solicitado a correcção das alegadas incorrecções nem permitir e ou atender as correcções entretanto apresentadas *ex vi* artigos 7.º do Código do Procedimento Administrativo, 2.º do Decreto-Lei n.º 129/91 e 267.º, n.º 1, da Constituição da República Portuguesa.

o) Padece de vício de violação de lei por erro grosseiro quanto aos pressupostos de facto e de direito por considerar não abrangido pelo âmbito pessoal e ou funcional da associação sindical ora

recorrente a população alvo abrangida pela medida n.º 942230-P1.

p) Seja como for, o certo é que a entidade recorrida, relativamente a candidaturas de outras entidades formadoras com idêntico teor e âmbito, aceitou e considerou como adequadas as cargas horárias então propostas pelo recorrente, favorecendo e viabilizando-as em detrimento da candidatura do recorrente, facto não contestado pela entidade recorrida, o que constitui manifesto desvio de poder, porque desconforme aos fins legais.

q) A ‘decisão de indeferimento n.º 99/96’ padece de inexistência jurídica por carência absoluta de forma, nos termos prescritos no artigo 363.º, n.º 5, do Código Administrativo e 27.º do Código do Procedimento Administrativo.»

A autoridade recorrida sustenta a legalidade dos despachos impugnados.

O Ex.<sup>mo</sup> Procurador-Geral Adjunto emitiu parecer no sentido da improcedência do recurso, nos termos seguintes:

«O recorrente vem impugnar dois actos administrativos, ambos proferidos em 20 de Abril de 1998 pelo Secretário de Estado do Emprego e Formação Profissional, no âmbito de procedimentos autónomos instaurados com vista ao recebimento de apoios para o desenvolvimento de acções de formação profissional.

São actos emitidos na sequência de recursos hierárquicos interpostos de deliberações da comissão executiva do Instituto do Emprego e Formação Profissional que haviam indeferido aqueles pedidos de apoio.

Importa, antes de mais, fixar o conteúdo dos actos recorridos e, em seguida, proceder à sua interpretação.

O primeiro, foi produzido na sequência do recurso hierárquico deduzido da deliberação do Instituto de 31 de Julho de 1995 (fls. 4 do primeiro apenso). Trata-se de um despacho onde se nega provimento ao recurso ‘com base nos pareceres que me são submetidos’. Visto o processo, constata-se que a antecederem o acto existem duas informações (ou informações/pareceres) dos serviços, sendo a primeira da directora dos Serviços Jurídicos (de simples concordância) e a

segunda da secretária-geral adjunta do Ministério. Tais informações resultaram da emissão de um parecer do consultor jurídico (fls. 6 e seguintes) que se pronunciara no sentido do provimento do recurso hierárquico com os fundamentos aí referidos.

O simples confronto entre o parecer e as informações e os termos do acto recorrido logo obrigam a concluir existir neste acto manifesta incorrecção terminológica. Na verdade, sendo o parecer jurídico de provimento e o acto de negação o que igualmente sucede com as informações (ou informações/pareceres), ter-se-á, necessariamente, de concluir que quando ali se fala em pareceres quer-se dizer informações (ou informações/pareceres). Por outro lado, a utilização no despacho da forma plural só tem correspondência nas informações e não no parecer.

Assente este ponto, vejamos agora qual o verdadeiro sentido do despacho impugnado, que, como se viu, é de mera concordância com as informações acima referidas. A da secretária-geral limita-se a propor o indeferimento com a fundamentação aduzida na da directora de Serviços. Esta, por sua vez, propôs o indeferimento do recurso, exclusivamente, por ter entendido que o pedido de ajuda apresentado pela recorrente violava o disposto no artigo 2.º do n.º 1, alínea *b*), do Decreto Regulamentar n.º 15/94, de 6 de Julho, uma vez que ali se exige que o pedido se reporte a uma única medida, o que não ocorria naquele caso. Sublinha-se, até, quanto a este ponto, que existe inteira concordância com o parecer do consultor jurídico (cfr. fls. 9, *in fine*, do apenso).

Com efeito, como aí se diz, «salienta-se, também, que o artigo 2.º, n.º 1, alínea *b*), do Decreto Regulamentar n.º 15/94 estabelece que o pedido se destina a ‘solicitação de apoio financeiro para garantir a realização de um curso ou conjunto de cursos agrupados numa medida [...]’. Como se vê, cada pedido de apoio e respectivo formulário devem reportar-se a uma única medida, o que se não verificou na candidatura em apreço.»

As alegações do recorrente não afrontam o despacho nesta perspectiva e perdem-se em considerações sobre aspectos que o acto claramente não comporta. Improcedem, assim, todas as conclusões (alíneas *a*) a *g*) que o visavam, improcedendo o recurso contencioso na parte que o tinha como alvo.

O segundo, constituiu-se no seguimento do recurso hierárquico da deliberação do mesmo Instituto de 21 de Maio de 1996 ( fls. 2 do apenso). Neste caso trata-se também de um despacho de concordância com parecer que acolhe um outro anterior das mesmas entidades. Ambos igualmente concordantes com uma nota informativa do consultor jurídico. Não se observando nenhuma desconformidade entre os diversos intervenientes, haverá apenas de fixar o conteúdo deste acto.

A informação da directora dos Serviços Jurídicos que concordou, no essencial, com o parecer jurídico e que mereceu a concordância da secretária-geral adjunta e do membro do Governo competente tem o seguinte teor:

«Concordo com a proposta de manutenção do acto recorrido na parte em que se acolhe os fundamentos de não cumprimento do artigo 14.º, n.º 2, do Decreto Regulamentar n.º 15/94, conjugado com o princípio do aproveitamento dos actos administrativos.

Com efeito, padecendo o acto, em nosso entender, de ilegalidade, por se reportar a normas de um regulamento sem eficácia externa, seria o mesmo revogável caso este se apresentasse como fundamento único de indeferimento. Contudo, e porque no caso em concreto bastaria a invocação do fundamento acima deduzido, defendemos, de acordo com a jurisprudência dominante, a sua manutenção com base naquele princípio, uma vez que, anulado o acto, viria a ser praticado outro com conteúdo idêntico.»

O citado n.º 2 do artigo 14.º do referido decreto regulamentar, que constitui o fundamento único do acto recorrido, proíbe o desenvolvimento de acções de formação profissional que não estejam estritamente relacionadas com a sua actividade ou que não visem satisfazer as suas necessidades específicas.

Não cumpre esse desiderato o projecto de formação apresentado pelo recorrente, um sindicato de professores, que tendencialmente representa licenciados e bacharéis, quando o universo dos destinatários dessa acção são trabalhadores desempregados, sem qualquer ligação à actividade docente ou sequer à actividade sindical, com mais de 16 anos de idade e com o 9.º ano de escolaridade como habilitação mínima (fls. 7 do segundo apenso). A chamada «justificação das

necessidades de formação», junta a fls. 9 daquele apenso, é inequívoca no sentido de que não cumpre os objectivos impostos pelo citado artigo 14.º, n.º 2, para este tipo de acções.

Improcede, assim, a meu ver, a conclusão *o*) das alegações do recorrente, a única que verdadeiramente tem como destinatário o verdadeiro conteúdo do acto recorrido. As restantes, ou atribuem ao despacho um teor que ele não tem, ou improcedem, como sucede com aquelas que lhe imputam vício de forma por falta ou insuficiência de fundamentação.

Face ao exposto, emite-se parecer no sentido da improcedência do recurso contencioso.

**2.** Consideram-se assentes os factos seguintes, face ao alegado e ao que está documentado nos autos e no processo instrutor:

*a)* O recorrente é uma associação sindical de professores de âmbito nacional;

*b)* Em 10 de Fevereiro de 1995, o recorrente apresentou pedido de co-financiamento público para uma acção de formação ao abrigo do programa «Formação profissional e emprego», sub-programa «Melhoria da qualidade e nível de emprego», medida «Formação profissional para desempregados — 942230-P1», nos termos que constam de fls. 5 e seguintes do PI — «II vol. — B3»;

*c)* Este pedido foi indeferido por deliberação da comissão executiva do Instituto do Emprego e Formação Profissional de 31 de Julho de 1995, com os fundamentos constantes da informação n.º 185/AAP/95 (fls. 1 a 5 do PI «I vol.», que se consideram reproduzidas);

*d)* O recorrente interpôs recurso desta deliberação para o Ministro para a Qualificação e o Emprego;

*e)* Sobre este recurso foi emitido parecer por um consultor jurídico, que consta de fls. 5 a 16 do PI — «I vol.» e se considera reproduzido, propondo o provimento do recurso por insuficiência de fundamentação da deliberação da comissão instaladora do Instituto do Emprego e Formação Profissional.

*f)* A directora dos Serviços Jurídicos elaborou seguidamente a seguinte informação/parecer:

«Visto.

1 — Conforme resulta do último parágrafo de fls. 6 do presente parecer, o artigo 2.º, n.º 1, alí-

nea *b)*, do Decreto Regulamentar n.º 15/94 exige que o pedido se reporte a uma única medida, o que se constata não se haver verificado no caso concreto. Inquestionável é também a imutabilidade, no essencial, das candidaturas após o decurso do prazo previsto no n.º 5 do artigo 15.º do mesmo diploma.

2 — Assim sendo, a revogação do acto com base na falta de fundamentação do invocado quanto a cargas horárias, sendo consequência da ilegalidade apontada, mostra-se inútil por se manter o indeferimento com base no fundamento ‘inelegibilidade dos formandos’. Tudo ponderado, entendemos ser de manter o acto recorrido, com base na fundamentação aduzida nesta última parte, e apenas nesta, pela entidade recorrida na sua pronúncia ao abrigo do artigo 172.º do Código do Procedimento Administrativo, conjugada com o princípio do aproveitamento dos actos administrativos.»

*g)* A secretária-geral adjunta elaborou seguidamente o seguinte parecer: «À consideração de S. Ex.ª o Ministro para a Qualificação e o Emprego.

Concordo, pelo que é de manter o acto recorrido, nos termos e com base nos fundamentos aduzidos no parecer da Sr.ª Directora de Serviços»;

*h)* O Secretário de Estado do Emprego e Formação Profissional proferiu, em 20 de Abril de 1998, o seguinte despacho, na folha em que se contém os pareceres da directora de Serviços e da secretária-geral adjunta: «No exercício de competência delegada, nego provimento ao recurso, com base nos pareceres que me são submetidos.»;

*i)* Em 25 de Setembro de 1995, o recorrente apresentou pedido de co-financiamento público para uma acção de formação ao abrigo do programa «Formação profissional e emprego», sub-programa «Melhoria da qualidade e nível de emprego», medida «Formação profissional para desempregados — 942230-P1», nos termos que constam de fls. 1 e seguintes do PI — III vol. — B6;

*j)* Este pedido foi indeferido por deliberação da comissão executiva do Instituto do Emprego e Formação Profissional de 21 de Maio de 1996, com os fundamentos constantes da informação n.º 66/AAP/96, que remete para a informação

n.º 263/AAP/95 (fls. 6 a 11 do PI — «I vol.» que se consideram reproduzidas).

k) O recorrente interpôs recurso desta deliberação para o Ministro para a Qualificação e o Emprego.

l) Sobre este recurso foi emitido parecer por um consultor jurídico, que consta de fls. 2 e 3 do PI — «I vol.» e se considera reproduzido, propondo o não provimento do recurso.

m) A directora dos Serviços Jurídicos elaborou seguidamente a seguinte informação/parecer: «Concordo com a proposta de manutenção do acto recorrido, na parte em que se acolhe os fundamentos de não cumprimento do artigo 14.º, n.º 2, do Decreto Regulamentar n.º 15/94, conjugado com o princípio do aproveitamento dos actos administrativos. Com efeito, padecendo o acto, em nosso entender, de ilegalidade por se reportar a normas de um regulamento sem eficácia externa, seria o mesmo revogável caso este se apresentasse como fundamento único de indeferimento. Contudo, e porque no caso em apreço bastaria a invocação do fundamento acima aduzido, defendemos, de acordo com a jurisprudência dominante, a sua manutenção com base naquele princípio, uma vez que, anulado o acto, viria a ser praticado outro com conteúdo idêntico»;

n) A secretária-geral adjunta elaborou seguidamente o seguinte parecer:

«À consideração de S. Ex.ª o Secretário de Estado para a Qualificação e o Emprego.

Concordo.»

o) O Secretário de Estado do Emprego e Formação Profissional proferiu em 20 de Abril de 1998 o seguinte despacho, na folha em que se contém os pareceres da directora de Serviços e da secretária-geral adjunta:

«No exercício de competência delegada, nego provimento ao recurso, com base no parecer que me é submetido.»

3. O recorrente vem impugnar dois actos administrativos, ambos proferidos em 20 de Abril de 1998 pelo Secretário de Estado do Emprego e Formação Profissional, no âmbito de procedimentos autónomos instaurados com vista ao recebimento de co-financiamento público para o

desenvolvimento de acções de formação profissional. São actos emitidos na sequência de recursos interpostos de deliberações da comissão executiva do Instituto do Emprego e Formação Profissional que haviam indeferido aqueles pedidos de financiamento.

Importa, antes da análise dos vícios imputados a cada um dos despachos recorridos, fixar o conteúdo destes. Como vamos ver, porque não se deteve nesta tarefa, o recorrente erra o alvo em grande parte do ataque que desfere no presente recurso contencioso.

4.1. O primeiro despacho (na ordem porque os tratamos neste recurso, que corresponde à anterioridade do procedimento administrativo) foi produzido na sequência do recurso tutelar necessário interposto da deliberação do Instituto de 31 de Julho de 1995 [alíneas b) a h) da matéria de facto].

O despacho nega provimento ao recurso «com base nos pareceres que me são submetidos». A anteceder o acto existem duas informações (ou informações/pareceres) dos serviços, sendo a primeira da directora dos Serviços Jurídicos [alínea f) da matéria de facto] e a segunda da secretária-geral adjunta do Ministério [alínea g) da matéria de facto]. Tais informações ou pareceres seguem-se à emissão de um parecer do consultor jurídico [alínea e) da matéria de facto] que se pronunciara no sentido do provimento do recurso administrativo, por insuficiência de fundamentação da deliberação da comissão instaladora do Instituto do Emprego e Formação Profissional. Parecer este que não acompanham quanto à conclusão, propondo o indeferimento do recurso, com base num dos fundamentos de indeferimento do pedido de financiamento e de acordo com o princípio do aproveitamento dos actos administrativos.

O despacho decisório subsequente tem um sentido inequívoco: o indeferimento do recurso administrativo.

E o seu conteúdo, interpretado o despacho na sequência em que surge e com a atenção devida à cadeia de remissões, não pode ser outro senão o de que o seu autor aderiu às razões que eram apresentadas pela directora dos Serviços Jurídicos, como lhe era proposto pela secretária-geral adjunta.

Efectivamente, naquela intervenção a directora dos Serviços Jurídicos, com a responsabilidade pela solução jurídica do caso inerente ao cargo, não acompanha o parecer do consultor jurídico quanto à conclusão. Sem discordar da sua análise no que toca aos fundamentos, entende que a revogação da decisão da comissão instaladora do Instituto do Emprego e Formação Profissional, como nele se propõe, seria inútil, porque sempre subsistiria um motivo de indeferimento, nesse mesmo parecer do consultor reconhecido: não respeitar o pedido a uma única medida, como impõe o artigo 2.º, n.º 1, alínea b), do Decreto Regulamentar n.º 15/94.

Sendo o parecer do consultor jurídico de provimento e a decisão de negação de provimento, ter-se-á de concluir que, quando no despacho se fala em pareceres quer-se dizer nos termos das informações ou informações-pareceres dos órgãos dirigentes de preparação da decisão que imediatamente o antecedem, propondo o que foi decidido. E nessa cadeia recolhe a parte do parecer do consultor para que remete a directora de Serviços.

Aliás, a discussão sobre a denominação que, nesta sequência, deve ser dada aos diversos actos é pouco profícua. Quando se trate de qualificar actos de intervenção na preparação da decisão de serviços que não sejam estações especializadas de consulta técnica, a distinção entre parecer e informação assenta em bases ténues. Doutrinalmente (por exemplo, Marcello Caetano, *Manual de Direito Administrativo*, vol. II, pág. 1320, 9.ªed.) considera-se que esta diferença «está em que a primeira se limita a carrear dados de facto e de direito que interessem à resolução do caso, enquanto que o segundo implica uma opinião crítica autorizada acerca da solução a adoptar», mas não há uma praxe administrativa uniforme. A intervenção da directora dos Serviços Jurídicos é uma opinião crítica autorizada, que recai sobre o próprio parecer do consultor, revendo-o como lhe compete, pelo que a designação de parecer não lhe é desajustada.

Em conclusão : a manutenção do indeferimento que resulta do despacho recorrido funda-se apenas no facto de o pedido não respeitar a uma única medida, como se entendeu decorrer do estatuído pela alínea b) do n.º 1 do artigo 2.º do Decreto Regulamentar n.º 15/94.

Ora, salvo quanto ao vício de forma — e mesmo aí apenas na matéria das conclusões b) e c) — as alegações do recorrente e respectivas conclusões não visam o despacho recorrido, com o seu concreto conteúdo. Atacam-no como se tivesse sido de simples confirmação da deliberação da comissão instaladora do Instituto do Emprego e Formação Profissional, conteúdo que ele não tem. Mas quanto à razão do indeferimento retida pelo despacho recorrido, a infracção ao artigo 2.º, n.º 1, alínea b), do Decreto Regulamentar n.º 15/94, nada dizem.

São, por isso, irrelevantes, restando apreciar o vício de falta de fundamentação.

Alega o recorrente que o despacho recorrido enferma de falta de fundamentação por assentar em pareceres contraditórios entre si e por não especificar as razões de facto e direito para não seguir a solução proposta no parecer do consultor jurídico.

Sem razão.

Os pareceres da directora dos Serviços Jurídicos e do consultor jurídico divergem quanto à solução. Mas quanto ao fundamento retido para negar provimento ao recurso coincidem inteiramente.

Efectivamente, a directora de Serviços remete expressamente para a passagem do parecer do consultor em que este afirma, concordando com a comissão instaladora do Instituto do Emprego e Formação Profissional, que a candidatura em apreço não obedece ao disposto no artigo 2.º, n.º 1, alínea b), do Decreto Regulamentar n.º 15/94 porque inclui formandos que deveriam ser abrangidos por diferentes medidas (fls. 9 do PI «I vol.», que corresponde a fls. 6 do parecer do consultor), com a consequente inelegibilidade dos formandos indevidamente incluídos.

E não é exacto que se omitam as razões pelas quais não se adopta a solução proposta no parecer do consultor jurídico. Pelo contrário, afirma-se claramente que a revogação do acto por este proposta seria inútil por sempre se manter uma das causas de indeferimento, invocando-se até o princípio jurídico do aproveitamento dos actos administrativos.

Nesta conjugação, a fundamentação é clara, suficiente e congruente, satisfazendo os requisitos

tos do artigo 125.º do Código do Procedimento Administrativo.

Improcedem, pois, todas as conclusões da alegação do recorrente que respeitam a este despacho [conclusões *b*) a *o*) e *r*) na parte respectiva].

**4.2.** Também na crítica ao despacho que recaiu sobre o recurso da decisão da comissão instaladora do Instituto do Emprego e Formação Profissional de 21 de Maio de 1996 o recorrente procede como se ele tivesse um conteúdo que na realidade não tem, valendo *mutatis mutandis* o que anteriormente se disse.

Aqui o consultor jurídico propôs o não provimento do recurso com confirmação integral da decisão de indeferimento da comissão instaladora. Porém, a directora dos Serviços Jurídicos restringiu, nos termos acima transcritos na alínea *m*), concordando com a proposta de manutenção do acto recorrido, somente, na parte em que acolhe os fundamentos de não cumprimento do artigo 14.º, n.º 2, do Decreto Regulamentar n.º 15/94. Foi com este parecer que o despacho recorrido se conformou.

Consequentemente, só o que respeitar à ilegalidade do indeferimento da pretensão por esta razão pode interessar para a decisão do presente recurso contencioso.

O citado n.º 2 do artigo 14.º do referido decreto regulamentar, que constitui o fundamento único do acto recorrido, estabelece que a entidade promotora só pode promover a realização de formação de acordo com as suas necessidades específicas em matéria de formação ou directamente relacionadas com o seu objecto social.

O curso que o recorrente se propõe desenvolver, de acordo com a memória descritiva que acompanha o pedido, é de formação em «informática em ambiente Windows», tendo como público alvo «36 desempregados não DLD), habilitados com o 9.º ano de escolaridade no mínimo» e como objectivos «proporcionar aos formandos conhecimentos e experiência que lhes permitam adaptar-se às constantes inovações tecnológicas e às mudanças organizacionais».

A justificação das necessidades de formação é feita nos seguintes termos:

«O SINDEP — [...] é uma associação sindical que tem por objecto, designadamente, a formação contínua.

Nesta sede, tem sido solicitada por associados, seus familiares e por outras pessoas interessadas em obter formação profissional adequada, que as habilite a ingressar no mercado do trabalho, em que os conhecimentos e experiência no domínio da informática constituem requisitos preferenciais, os quais estão em constante evolução.»

Funcionalmente, a formação projectada não se relaciona com o exercício ou a preparação para o exercício da actividade docente, mas com uma formação genérica em informática, na óptica do utilizador.

E, no âmbito pessoal, como resulta da conjugação da justificação das necessidades de formação com a indicação do público alvo, a acção de formação projectada dirigia-se, além dos associados, a outras pessoas que não aquelas que o recorrente representa ou pode representar, sem ligação à actividade docente e à actividade sindical, designadamente a familiares de associados e, indistintamente a «outras pessoas interessadas em obter formação profissional adequada».

Assim, independentemente da questão de saber se indivíduos com 16 anos e com o 9.º ano de escolaridade são, ou podem ser, representados pelo Sindicato recorrente, sempre é válida a afirmação de que a acção de formação projectada não se destina a satisfazer as necessidades específicas do Sindicato recorrente em matéria de formação profissional, nem está directamente relacionada com o seu objecto social, pelo que o indeferimento do pedido e o não provimento do recurso tutelar com este fundamento não violou o disposto no n.º 2 do artigo 14.º do Decreto-Lei n.º 15/94.

Tanto basta para julgar improcedente a conclusão *o*) das alegações do recorrente.

Além desta, referem-se directamente ao despacho agora em apreciação as conclusões *h*) e *i*), em que o recorrente invoca vício de forma.

Quanto à conclusão *h*), a simples leitura conjugada dos antecedentes imediatos do despacho recorrido mostra ser inexacta a afirmação do recorrente de que o acto se apoia em pareceres contraditórios entre si.

É certo que, também neste caso, não existe inteira concordância entre o parecer do consultor e o parecer da directora dos Serviços Jurídicos.

Aqui a divergência não incide sobre o sentido da proposta de decisão do recurso como no caso anteriormente apreciado. O parecer ou «nota informativa» do consultor jurídico, o parecer da directora de Serviços Jurídicos e a informação da secretária-geral (esta de simples concordância) coincidem no sentido da negação de provimento ao recurso tutelar.

O que sucedeu foi que o parecer da directora de Serviços reteve apenas um desses fundamentos de indeferimento do pedido, o da infracção ao n.º 2 do artigo 14.º do Decreto Regulamentar n.º 15/94, julgado suficiente, novamente com invocação do princípio do aproveitamento dos actos administrativos, para manter a decisão objecto de recurso administrativo.

Nesta sequência, um destinatário normal do acto em causa entende que o despacho final acolheu os fundamentos deste último parecer e, por remissão, a parte da «nota informativa» do consultor jurídico com que este parecer concorda.

Não há, portanto, qualquer contradição, mas antes rigorosa congruência, nos fundamentos em que se sustenta o não provimento do recurso tutelar.

Quanto à conclusão *i*), só na aparência o vício de forma que denuncia tem relação com o acto recorrido.

Afirma o recorrente que o despacho impugnado enferma de insuficiência de fundamentação por não especificar quais as razões de facto e de direito em que se estriba para considerar não abrangido pelo âmbito do Programa Pessoa — medida n.º 94212230-P1 — o público alvo da acção de formação.

Estavam em causa nos autos dois actos administrativos proferidos pelo Secretário de Estado do Emprego e Formação, no âmbito de procedimentos instaurados com vista ao recebimento de apoios para o desenvolvimento de acções de formação profissional, ao abrigo do regime jurídico instituído pelo Decreto Regulamentar n.º 15/94, de 6 de Julho.

Como pontos relevantes o aresto em anotação assinala que cada pedido apenas poderá reportar-se a uma única medida de apoio [artigo 2.º, n.º 1, alínea *b*)], e ainda que não é admissível o desenvolvimento de acções de formação profissional que não estejam estritamente relacionadas com a sua actividade ou que não visem satisfazer as suas necessidades específicas (artigo 14.º, n.º 2). Não cumpre este desiderato o projecto de formação apresentado por um sindicato de professores, que tendencialmente representa licenciados e bacharéis, quando o universo dos destinatários dessa acção são trabalhadores desempregados, sem qualquer ligação à actividade docente ou sequer à actividade sindical, com mais de 16 anos de idade e com o 9.º ano de escolaridade como habilitação mínima.

Ora, o despacho recorrido não confirma a decisão da comissão instaladora quanto à adequação à referida medida. Basta-se com a inexistência da relação exigida pelo n.º 2 do artigo 14.º do Decreto Regulamentar n.º 15/94 entre a acção de formação projectada e as necessidades específicas ou o objecto social da entidade promotora.

Por isso, não sendo um aspecto influente na decisão de indeferimento, o despacho recorrido não tinha que enunciar as razões de facto e de direito para o não cabimento da acção no âmbito da medida em causa, nem se lhe comunicam as deficiências de fundamentação de que, quanto a este fundamento, porventura sofra a deliberação que apreciou.

Tal como para o despacho que decidiu o primeiro recurso tutelar, as demais conclusões im procedem, por versarem matéria estranha ao conteúdo do despacho recorrido, atacando-o como se tivesse sufragado na íntegra as razões de indeferimento da pretensão de co-financiamento presentes na deliberação da comissão instaladora do Instituto do Emprego e Formação Profissional.

## 5. Decisão

Pelo exposto, acordam em negar provimento ao recurso contencioso e condenar recorrente nas custas.

Taxa de justiça: 40 000\$00, procuradoria: 20 000\$00.

Lisboa, 9 de Novembro de 2000.

Vítor Gomes (*Relator*) — Pais Borges — Nuno Salgado.

(R. B.)

## Recurso hierárquico necessário — Prazo de interposição — Notificação defeituosa — Princípios da boa fé e do *favor actione*

I — *Uma das garantias procedimentais assegurados no Código do Procedimento Administrativo tem a ver com direito à notificação, a que se reporta designadamente o artigo 66.º do Código do Procedimento Administrativo, direito esse que, aliás, se assume como uma das manifestações do direito à defesa no procedimento.*

II — *Um dos objectivos prosseguidos com a notificação relaciona-se com o possibilitar ao respectivo interessado o uso da via administrativa ou contenciosa.*

III — *Uma notificação que indique erradamente a autoria do acto a notificar não é eficaz, e por o não ser, não dá lugar a que comece a correr o prazo para impugnar administrativamente tal acto, prazo que, em princípio, permanecerá em aberto até que, designadamente, o interessado se dê por expressamente notificado ou venha a interpor o recurso que era devido, com referência ao verdadeiro autor do acto.*

IV — *O legislador ao estatuir na alínea b) do n.º 1 do artigo 68.º do Código do Procedimento Administrativo que da notificação deve constar a indicação do autor do acto obviamente partiu do pressuposto de que tal menção fosse efectuada com acerto e correcção, por forma a instruir adequadamente o interessado habilitando-o a exercer com eficácia os meios administrativos e contenciosos.*

V — *Não é de aceitar que um erro imputável à Administração se voltasse contra o interessado impossibilitando-o de aceder atempadamente à via administrativa ou contenciosa e, muito menos, a que a própria Administração, por exemplo, se servisse desse erro para com base nele rejeitar um recurso hierárquico interposto pelo interessado apenas depois de vir a saber qual tinha sido o verdadeiro autor do acto, anteriormente erradamente identificado no ofício de notificação.*

VI — *É o que decorre desde logo dos princípios da boa fé e da tutela efectiva que impedem que o interessado sofra as consequências de erro imputável à Administração, em especial, quando não era legalmente exigível que o interessado adoptasse conduta processual diferente da prosseguida.*

VII — *O princípio do favor actione postula uma interpretação restritiva das causas de inadmissibilidade do recurso hierárquico, tudo isto visando privilegiar sempre que tal seja processualmente possível o conhecimento da questão de fundo, assim se assegurando uma tutela mais efectiva das posições subjectivas dos interessados, possibilitando o exame do mérito das pretensões deduzidas em sede do recurso hierárquico.*

SUPREMO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO  
Acórdão de 9 de Novembro de 2000  
Recurso n.º 45 390  
(Secção do Contencioso Administrativo)

**A**CORDAM, em conferência, na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo:

### 1. Relatório

1.1 — ACA — Associação Comercial de Aveiro, com sede na Rua do Conselheiro Luís de Magalhães, 25-27, Aveiro, recorre contenciosamente do despacho de 14 de Maio de 1999 do

Secretário de Estado do Emprego e Formação, que rejeitou o recurso hierárquico por aquela interposto da decisão n.º 431, de 31 de Julho de 1997, do gestor do Programa Pessoa.

Nas suas alegações formula as seguintes conclusões:

«1 — O que está em causa no presente recurso contencioso é a questão de saber se o re-

curso hierárquico — interposto em 15 de Junho de 1998 — é ou não tempestivo, tendo em conta que só em 8 de Maio de 1998 ficou esclarecido que, afinal, o autor do acto recorrido era o gestor do Programa Pessoa e não a comissão executiva do Instituto do Emprego e Formação Profissional;

2 — Não foi previamente interposto recurso gracioso para o Ministro do Trabalho e da Solidariedade porque, como o Instituto do Emprego e Formação Profissional (entidade que a ora recorrente julgava ser a autoridade autora do acto!) é uma entidade submetida à tutela desse membro do Governo, a norma do n.º 1 do artigo 30.º do Decreto Regulamentar n.º 15/94, de 6 de Julho, não podia ser aplicada;

3 — Com efeito, nos termos do disposto no n.º 2 do artigo 177.º do Código do Procedimento Administrativo, ‘o recurso tutelar só existe nos casos expressamente previsto por lei’;

4 — O Decreto Regulamentar n.º 15/94, de 6 de Julho, é um mero regulamento administrativo e não um diploma com força de lei, daí que, ao estabelecer a exigência de um recurso tutelar, o seu artigo 30.º viola claramente o disposto no n.º 2 do seu artigo 177.º do Código do Procedimento Administrativo;

5 — Doutrina que confirmada por esse venerando Tribunal em vários e recentes acórdãos, nomeadamente o de 23 de Setembro de 1999 (processo n.º 43 534), no seguimento da decisão do acórdão do Tribunal Constitucional n.º 161/99, de 10 de Março de 1999 (proferido nos autos de recurso n.º 813/98);

6 — Tendo porém ficado decidido (por despacho do Sr. Juiz Relator do Tribunal Administrativo do Círculo de Lisboa de 8 de Maio de 1998, proferido no processo n.º 625/97) que o verdadeiro autor do acto recorrido é não a comissão executiva do Instituto do Emprego e Formação Profissional, mas, afinal, o gestor do Programa Pessoa, ficou a ora recorrente a saber que tendo em conta o verdadeiro autor do acto era necessária a interposição de um recurso hierárquico;

7 — De facto, como o gestor do Programa Pessoa — ao contrário do que sucede com o Instituto do Emprego e Formação Profissional — não pode provavelmente ser considerado uma entidade submetida ao poder tutelar do Ministro

do Trabalho e da Solidariedade, mas antes a um poder de superintendência, o artigo 30.º do Decreto Regulamentar n.º 15/94, de 6 de Julho, pode ser efectivamente aplicável aos actos administrativos que ele (gestor) pratique;

8 — Assim sendo, impunha-se à recorrente a interposição de recurso hierárquico, o que aconteceu em 15 de Junho de 1998;

9 — Recurso hierárquico esse que, atenta a factualidade descrita, nomeadamente a forma como foi feita a notificação — contendo um decisivo erro na identificação do autor do acto recorrido —, não podia ser considerado intempestivo;

10 — Com efeito, a recorrente foi, como resulta provado dos autos, claramente induzida em erro quanto à autoria do acto;

11 — Assim, pensando que o autor do acto era um (a comissão executiva do Instituto do Emprego e Formação Profissional) não se aplicaria — em seu entender — o artigo 30.º do Decreto Regulamentar n.º 15/94 já que, nesse caso, estar-se-ia perante um recurso tutelar, pelo que havia recurso contencioso directo, sendo afinal outro o órgão autor do acto (o gestor do Programa Pessoa), já se aplica o referido artigo 30.º, na medida em que se trata de um recurso hierárquico necessário;

12 — Não pode pois considerar-se extemporâneo um recurso hierárquico interposto em 15 de Junho de 1998, quando só em 8 de Maio de 1998 é que o recorrente ficou a saber que, afinal, era um órgão sujeito a hierarquia (e não a tutela) o autor do acto;

13 — Nos termos do disposto na alínea *b*) do artigo 162.º do Código do Procedimento Administrativo (aplicável por analogia aos recursos hierárquicos), o prazo para a interposição do recurso hierárquico conta-se da ‘notificação do acto’;

14 — Ora, o que aconteceu foi que o acto que foi notificado era um acto inexistente, já que a comissão executiva do Instituto do Emprego e Formação Profissional não praticou o acto recorrido;

15 — Assim, não tendo havido, em bom rigor, ‘notificação do acto’ do gestor do Programa Pessoa, deve aplicar-se a alínea *c*) do mesmo artigo 162.º, porque se trata de um dos ‘restantes casos’: o prazo do recurso conta-se a partir

‘da data em que o interessado tiver conhecimento do acto’;

16 — Foi pois tempestivo o recurso hierárquico interposto em 15 de Junho de 1998, da decisão n.º 431 do gestor do Programa Pessoa de 31 de Julho de 1997, porque a ora recorrente só teve conhecimento dessa autoria em 8 de Maio de 1998;

17 — Assim, ao rejeitar aquele recurso hierárquico com fundamento na sua extemporaneidade, o recorrido despacho do Sr. Secretário de Estado do Emprego e Formação é ilegal por violação das normas da alínea *d*) do artigo 173.º e da alínea *c*) do artigo 162.º, ambos do Código do Procedimento Administrativo, pelo que o mesmo deve ser anulado;

18 — A não se entender assim — isto é, a considerar-se que o acto do gestor do Programa Pessoa se deve considerar notificado à ora recorrente em 26 de Setembro de 1997 —, a alínea *b*) do artigo 162.º do Código do Procedimento Administrativo (aplicável por analogia aos recursos hierárquicos necessários) será inconstitucional por ofensa do princípio da tutela jurisdicional efectiva consagrado no n.º 4 do artigo 268.º da Constituição da República Portuguesa, na medida em que tal norma está a ser interpretada no sentido de permitir considerar-se correctamente feita uma notificação que contém um erro decisivo (quanto à questão da recorribilidade contenciosa) sobre a autoria do acto notificado.

[...]» — Cfr. fls. 63-66.

1.2 — Por sua vez, a entidade recorrida, tendo alegado, apresentou as seguintes conclusões:

«1 — O recurso hierárquico interposto pela recorrente em 15 de Junho de 1998 é intempestivo, visto que a mesma teve conhecimento da decisão impugnada em 26 de Setembro de 1997.

2 — Não caberá à recorrente a decisão de não aplicação do dispositivo normativo constante do artigo 30.º do Decreto Regulamentar n.º 15/94, tão-pouco a aplicação do artigo 162.º do Código do Procedimento Administrativo, por inconstitucionalidade, porquanto só aos órgãos jurisdicionais caberá tal decisão.

3 — O recurso hierárquico interposto em 15 de Junho pela recorrente é extemporâneo por força da aplicação da alínea *d*) do artigo 173.º do Código do Procedimento Administrativo.

Termos em que o despacho recorrido [...] deverá ser mantido.» — Cfr. fls. 78-79.

1.3 — No seu parecer de fls. 81-82 o magistrado do Ministério Público pronuncia-se pelo não provimento do recurso contencioso.

1.4 — Colhidos os vistos legais, cumpre decidir.

### *Fundamentação*

#### **2. A matéria de facto**

Com relevância para a decisão dá-se como provado o seguinte:

*a*) A agora recorrente, na qualidade de entidade promotora, apresentou um pedido de financiamento para a realização de acções de formação profissional, no âmbito do programa operacional «Programa Pessoa», financiado pelo Fundo Social Europeu;

*b*) Esse pedido de financiamento foi aprovado pelas entidades competentes;

*c*) A recorrente apresentou ao recorrido o pedido de pagamento de saldo, depois da realização de acções de formação;

*d*) Através de ofício n.º 16/Pessoa, de 28 de Abril de 1997, foi a recorrente notificada para se pronunciar, em sede de audiência prévia, sobre a proposta de decisão de aprovação do pedido de pagamento de saldo (cfr. os documentos de fls. 14-15 e 16 dos autos, cujo teor aqui se dá por reproduzido);

*e*) Em 27 de Maio de 1997, a recorrente enviou uma exposição questionando o montante apurado (cfr. o documento de fls. 17-18, cujo teor aqui se dá por reproduzido);

*f*) Foi, então, elaborada a informação n.º 135/UTA/97, de 30 de Junho de 1997, na qual se conclui pela manutenção da projectada redução do financiamento (cfr. o documento de fls. 19-22, cujo teor aqui se dá por reproduzido);

*g*) O ofício n.º 330/Pessoa, datado de 26 de Setembro de 1997, enviado à recorrente, destinava-se à «notificação da decisão de aprovação do pedido de pagamento de saldo final», nele se referindo, designadamente, o seguinte:

«[...] ficam VV. Ex.<sup>as</sup> por este meio notificados da deliberação da comissão executiva n.º 431, de 31 de Julho de 1997, que aprovou o vosso pedido de pagamento de saldo relativo ao B supramencionado, pelos montantes que em se-

guida se indicam [...]» — cfr. o documento de fls. 23, cujo teor aqui se dá por reproduzido;

*h)* Em 25 de Novembro de 1997, a recorrente interpôs recurso contencioso junto do Tribunal Administrativo do Círculo de Coimbra «da deliberação n.º 431 da comissão executiva do Instituto do Emprego e Formação Profissional, notificado à recorrente em 26 de Setembro de 1997 através do ofício n.º 330/Pessoa [...] pelo qual foi aprovado o pedido de pagamento de saldo relativo ao pedido n.º 2 apresentado pela ora recorrente [...]» — cfr. o documento de fls. 24, cujo teor aqui se dá por reproduzido;

*i)* Por despacho de 12 de Maio de 1998 o M.<sup>mo</sup> Sr. Juiz do Tribunal Administrativo de Círculo, onde pendia o processo a que se reporta o recurso contencioso mencionado em *h)*, ordenou a notificação da recorrente no sentido de corrigir a petição de recurso, já que se considerou como autor do acto impugnado não a comissão executiva do Instituto do Emprego e Formação Profissional, mas o gestor do Programa Pessoa, mais se tendo entendido que se tratava de erro desculpável na identificação da autoria do acto recorrido (cfr. o documento de fls. 25-26, cujo teor aqui se dá por reproduzido), despacho esse notificado através de nota de notificação datada de 13 de Maio de 1998 e documentada a fls. 25, cujo teor aqui se dá por reproduzido;

*j)* Em 15 de Junho de 1998, a recorrente interpôs junto do Ministro do Trabalho e da Solidariedade recurso hierárquico da decisão n.º 431 do gestor do Programa Pessoa de 31 de Julho de 1997, que aprovou o pedido de pagamento de saldo final relativo ao pedido n.º 2 do POI, já atrás mencionado — cfr. o documento de fls. 27, cujo teor aqui se dá por reproduzido;

*l)* Com referência a tal recurso foi elaborado, em 21 de Outubro de 1998, pela Direcção dos Serviços Jurídicos do Ministério do Trabalho e da Solidariedade, o parecer n.º 301/98DSJ, de onde se destaca o seguinte passo:

«6 — Analisando:

*a)* Tratando-se de recurso necessário (artigo 30.º do Decreto Regulamentar n.º 15/94, de 6 de Julho), o prazo para a sua interposição é de 30 dias, nos termos do artigo 168.º do Código do Procedimento Administrativo.

*b)* Notificada a requerente em 26 de Setembro de 1997, em 16 de Junho de 1998, data em que a petição de recurso deu entrada no Gabinete do Sr. Ministro já haviam passado os 30 dias para interposição do recurso necessário;

*c)* Sendo pois o recurso intempestivo, deverá o mesmo ser rejeitado nos termos do artigo 173.º, alínea *d)*, do Código do Procedimento Administrativo.

7 — Porque a ignorância não colhe aproveitamento na lei, o erro na interpretação sobre a autoria do acto, gestor do Programa Pessoa/comissão executiva do Instituto do Emprego e Formação Profissional, não é razão suficiente para que um recurso interposto intempestivamente possa ser aceite.

8 — Admitindo, por mera hipótese académica, que a recorrente se convencera de que o autor do acto contida na notificação processada pelo ofício n.º 330/Pessoa, de 29 de Setembro de 1997, era a comissão executiva do Instituto do Emprego e Formação Profissional, cabia à recorrente dar cumprimento atempado ao disposto no artigo 30.º, n.º 1, do Decreto Regulamentar n.º 15/94, de 6 de Julho, ou seja, devia, no prazo de 30 dias após a notificação, ter interposto recurso administrativo necessário para a então Ministra para a Qualificação e o Emprego.

Pelo que, em razão do exposto, não há lugar à apreciação do recurso administrativo pela extemporaneidade na sua interposição, devendo o mesmo ser rejeitado com esse fundamento, nos termos do disposto pela alínea *d)* do artigo 173.º do Código do Procedimento Administrativo [...]» — Cfr. o documento de fls. 29-32, cujo teor aqui se dá por reproduzido;

*m)* Em 14 de Maio de 1999, o Secretário de Estado do Emprego e Formação proferiu, então, o seguinte despacho:

«Concordo. No exercício de competências delegadas rejeito o recurso.» — Cfr. fls. 29;

*n)* O despacho a que se alude em *m)* foi antecedido, entre outros, de um parecer, de 13 de Maio de 1999, do seguinte teor:

«Não obstante se reconhecer a razão que assiste à recorrente quanto à imperfeição da notificação, entende-se dever ser acolhida a proposta

de rejeição constante do presente parecer, uma vez que o recurso previsto no artigo 30.º do Decreto Regulamentar n.º 15/94 abrange os actos dos gestores dos programas enquanto como tal praticados e ainda porque a recorrente não usou, podendo, dos meios ao seu dispor para o suprimento da imperfeição, máxime o artigo 36.º da Lei Orgânica do Supremo Tribunal Administrativo [...]» — Cfr. fls. 29.

### 3. O direito

3.1 — A questão a dirimir no âmbito do presente recurso contencioso pode resumir-se nos seguintes termos:

— Na sequência da notificação que lhe foi feita através do ofício a que se reporta o documento de fls. 23, dando notícia da deliberação da comissão executiva n.º 431, de 31 de Julho de 1997, que tinha aprovado o pedido de pagamento de saldo, a recorrente interpôs recurso contencioso de tal acto junto do Tribunal Administrativo do Círculo de Coimbra;

— Por decisão do Tribunal Administrativo do Círculo de Coimbra de 12 de Maio de 1998, foi a recorrente notificada, através de nota de notificação, datada de 13 de Maio de 1998, para corrigir a sua petição de recurso, uma vez que se considerou existir erro desculpável ao nível da identificação do autor do acto recorrido, que era não a dita comissão executiva mas o gestor do Programa Pessoa;

— Em 15 de Junho de 1998, a recorrente interpôs recurso hierárquico para o Ministro do Trabalho e da Solidariedade do aludido despacho do gestor do Programa Pessoa, sustentando, designadamente, a tempestividade do seu recurso, já que só ulteriormente ficou a saber que o acto em causa era da autoria do citado gestor «e não, como fora induzida em erro, da comissão executiva do Instituto do Emprego e Formação Profissional» — cfr. o artigo 26.º da sua petição, a fls. 26 do processo instrutor.

— Diferente foi, contudo, a posição acolhida no despacho agora objecto de recurso contencioso, onde se decidiu rejeitar o recurso hierárquico atenta a sua intempestividade, nos termos da alínea *d*) do artigo 173.º do Código do Procedimento Administrativo, por inobservância do

prazo fixado no artigo 168.º do Código do Procedimento Administrativo, dando-se a recorrente por notificada em 26 de Setembro 1997 e tendo-se entendido não constituir razão suficiente para a tardia interposição do recurso hierárquico o erro na interpretação sobre o autoria do acto.

3.2 — Perante o quadro que se acabou de descrever a recorrente considera ser de anular contenciosamente o despacho recorrido, por considerar que o recurso hierárquico, sendo tempestivo, como já atrás se assinalou, não poderia ter sido rejeitado, basicamente, devido ao erro na identificação do autor do acto, erro esse que não lhe pode ser assacado, sendo de imputar à Administração.

O acto contenciosamente impugnado, ao rejeitar o recurso hierárquico, teria, assim, violado o disposto na alínea *d*) do artigo 173.º e na alínea *c*) do artigo 162.º, ambos do Código do Procedimento Administrativo.

Vejamos se lhe assiste razão.

3.3 — Para uma melhor compreensão das questões em discussão é necessário procurar apreender qual a «filosofia» subjacente ao Código do Procedimento Administrativo.

O Código do Procedimento Administrativo é fundamentalmente tributário de uma concepção vincadamente garantística do procedimento administrativo, embora esta vertente não seja excluyente de outros interesses que também foram tidos por relevantes aquando da elaboração do diploma em análise, como o caso, por exemplo, da sentida necessidade de se assegurar a eficácia, a celeridade, a racionalidade e a oportunidade da acção administrativa.

De qualquer maneira, não se pode olvidar o objectivo central que norteou a acção do legislador e que se prende com a dimensão garantística das normas procedimentais.

O legislador aderiu, assim, àquela corrente doutrinal que pretende fazer do procedimento administrativo um instrumento de melhor e acrescido controle da Administração, ainda antes de se entrar na via contenciosa, permitindo como que uma compensação das insuficiências de que enferma a protecção concedida pela jurisdição administrativa, nesta medida se configurando o procedimento como um pressuposto ou instrumento relevante no âmbito da própria protecção

jurisdicional dos interesses e posições jurí-dico-administrativas, aspecto realçado, entre outros, por Gomes Canotilho, «Procedimento administrativo e defesa do ambiente», *Revista de Legislação e de Jurisprudência*, ano 123.º, n.º 3794.

Optou-se, por um lado, pela via de uma extensa formalização ao nível do procedimento, apostando-se decididamente na legalidade procedimental, ao mesmo tempo que se procedeu ao aumento das garantias dos particulares.

Vê-se, assim, que o procedimento administrativo se destina, em grande medida, a salvaguardar as posições subjectivas dos particulares.

O procedimento passou, por isso, a ser visto como um instrumento de protecção acrescida para o cidadão, ao lado da já disponível através do recurso à via contenciosa.

3.4 — O que se acabou de explanar adquirirá particular importância no momento em que se trate de interpretar e aplicar as normas contidas no Código do Procedimento Administrativo, designadamente as que foram convocadas pela recorrente como fundamento para a peticionada anulação contenciosa do acto objecto de recurso [alínea *d*] do artigo 173.º e alínea *c*] do artigo 162.º, todos do Código do Procedimento Administrativo].

Com efeito, tais preceitos deverão ser interpretados em consonância com os atrás explicitados princípios que enfermam o Código do Procedimento Administrativo, com especial relevo para a vertente garantística.

3.5 — Ora, uma das garantias procedimentais asseguradas no Código do Procedimento Administrativo tem a ver, precisamente, com o direito à notificação, a que se reporta, designadamente, o artigo 66.º do Código do Procedimento Administrativo, direito esse que, aliás, se assume como uma das manifestações do direito à defesa no procedimento.

Um dos objectivos prosseguidos com a notificação relaciona-se com o de possibilitar ao respectivo interessado o uso da via administrativa ou contenciosa, no caso de se não conformar com o acto que lhe tenha sido notificado.

Este específico desígnio só será, em princípio, adequadamente cumprido quando se esteja perante uma notificação que obedeça aos requisitos legalmente fixados.

Um desses requisitos tem a ver com a indicação da autoria do acto em causa [cfr. a alínea *b*] do n.º 1 do artigo 68.º do Código do Procedimento Administrativo].

Se a notificação padecer, a este nível, de qualquer deficiência ou irregularidade, em especial, identificando erradamente o autor do acto, imputando-o a outrem que não ao seu verdadeiro autor, é patente que esta notificação não se pode considerar validamente efectuada.

Por outro lado, as consequências processuais de tal erro, sendo de atribuir à Administração, não podem, obviamente, repercutir-se negativamente no *status* do particular.

Na verdade, seria de todo em todo inaceitável que tais consequências acabassem por prejudicar o particular que para elas não contribuiu.

A entender-se por forma diversa, não deixaria de ser afectado o princípio da boa fé que deve reger sempre nas relações entre Administração e administrado, princípio esse expressamente acolhido no artigo 6.º-A do Código do Procedimento Administrativo.

Quanto a esta temática, cfr. M. Esteves de Oliveira, Pedro Gonçalves e Pacheco Amorim, *Código do Procedimento Administrativo*, 2.ª ed., pág. 114.

Nalgumas situações poderia ser, inclusivamente, constitucionalmente inadmissível, sob pena de ofensa do princípio da tutela judicial efectiva (também actuante em sede do procedimento administrativo), que o particular se visse numa posição susceptível de envolver violação dos seus direitos de defesa (em especial, o direito ao recurso), apesar de ter actuado em conformidade com o teor da notificação que lhe foi feita.

Com efeito, consagrando o Código do Procedimento Administrativo a figura do recurso hierárquico necessário, que assim se apresenta como um pressuposto de admissibilidade do recurso contencioso, se o particular se visse privado do recurso hierárquico necessário devido, por exemplo, a erro veiculado na notificação que o levasse a usar desde logo a via contenciosa, quando, a ter sido correctamente identificado o autor do acto, devesse ter accionado previamente a via administrativa, o recurso hierárquico que viesse a ser interposto posteriormente não poderia ser considerado intempestivo por se ter dado relevância à data em que ocorreu a notificação defeituosa,

nela se fixando o momento a partir do qual se deveria contar o prazo para a respectiva interposição.

Ora, o quadro que se acabou de enunciar corresponde precisamente à situação que se verificou no caso dos autos.

De facto, apesar de o acto que aprovou o pedido de pagamento de saldo ter sido praticado pelo gestor do Programa Pessoa, no ofício de notificação enviado à recorrente, a autoria de tal acto é imputada à comissão executiva.

Para o efeito basta atender ao seguinte passo do dito ofício: «[...] ficam VV. Ex.<sup>as</sup> por este meio notificados da deliberação da comissão executiva n.º 431, de 31 de Julho de 1997, que aprovou o vosso pedido de pagamento de saldo [...]» — cfr. o documento de fls. 23.

Tal notificação não legitimava qualquer dúvida quanto à autoria do acto em questão, não se podendo, por isso, chamar à colação a hipótese de a recorrente fazer uso da faculdade concedida pelo artigo 31.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos.

Com efeito, perante a clareza da notificação no que concerne à identificação do autor do acto seria descabida qualquer indagação ulterior no sentido de esclarecer uma dúvida que à luz do já mencionado ofício não tinha razão de ser.

Adequando a sua conduta ao teor da notificação que lhe foi feita, a recorrente acedeu, desde logo, à via contenciosa, tendo interposto recurso junto do Tribunal Administrativo do Círculo de Coimbra do acto que imputou à comissão executiva do Instituto do Emprego e Formação Profissional (cfr. o documento de fls. 24).

Ora, só quando foi notificada do despacho do M.<sup>mo</sup> Sr. Juiz do Tribunal Administrativo de Círculo de 12 de Maio de 1998 (despachado este proferido em 12 de Maio de 1998 e não em 8 de Maio de 1998, como incorrectamente refere a recorrente, já que, como decorre do documento de fls. 26, esta última data corresponde não ao despacho do M.<sup>mo</sup> Sr. Juiz do Tribunal Administrativo de Círculo mas à promoção do magistrado do Ministério Público) no sentido de corrigir a sua petição, por se considerar ter existido erro desculpável quanto à autoria do acto recorrido, é que à recorrente foi possível ficar a saber qual o verdadeiro autor do acto que pretendia impugnar.

Daí que, tendo interposto, em 15 de Junho 1998, recurso hierárquico necessário junto do Ministro do Trabalho e da Solidariedade do acto praticado pelo gestor do Programa Pessoa, desde logo salientando na sua petição as circunstâncias que, na sua óptica, justificavam a interposição do recurso apenas nessa altura, a decisão de rejeição consubstanciada no acto agora objecto de recurso contencioso não deixa de violar o disposto na alínea *c*) do artigo 162.º e na alínea *d*) do artigo 173.º do Código do Procedimento Administrativo, como se sustenta na alegação da recorrente.

É sabido que a citada alínea *d*) se traduz numa causa de inadmissibilidade do recurso hierárquico.

Com efeito, se se verificar a intempestividade na interposição de recurso hierárquico não se entrará na apreciação do mérito da pretensão deduzida pelo interessado.

Ora, o princípio do *favor actione* postula uma interpretação restritiva das causas de inadmissibilidade do recurso hierárquico, tudo isto visando privilegiar, sempre que tal seja processualmente possível, o conhecimento da questão de fundo, assim se assegurando uma tutela mais efectiva das posições subjectivas dos interessados, possibilitando o exame do mérito das pretensões deduzidas em sede do recurso hierárquico, entendimento este que se pode sintetizar na fórmula *in dubio pro habilitate instanciae*.

Dentro desta linha se inserem, entre outros, os acórdãos deste Supremo Tribunal Administrativo, de 10 de Julho de 1997, recurso n.º 35 738, de 2 de Junho de 1999, recurso n.º 44 948, de 23 de Setembro de 1999, recurso n.º 42 048, e de 11 de Maio de 2000, recurso n.º 45 903, ainda que se trate de arestos que se pronunciaram no contexto dos pressupostos processuais no âmbito do recurso contencioso, vide, também neste sentido, designadamente, Mário Aroso de Almeida, *Direito Administrativo*, I.

Retomando, agora, a linha argumentativa atrás explanada, cumpre assinalar que sendo de considerar defeituosa a notificação que foi efectuada à recorrente, através do já citado ofício (documentado a fls. 23), atenta a incorrecção verificada ao nível da indicação da autoria do acto nele referido, incorrecção essa que induziu em erro a recorrente, levando-a a interpor recurso contencioso

de um suposto acto de autoria da comissão executiva, tal erro não pode causar prejuízo à recorrente que adequou a sua conduta reactiva aos termos que lhe foram transmitidos pelo dito ofício.

Não se pode olvidar que um dos objectivos prosseguidos com a notificação tem a ver com o possibilitar do desencadear dos mecanismos administrativos ou contenciosos que ao caso caibam.

Este desiderato passa, manifestamente, pelo conhecimento da real autoria do acto que se pretende notificar.

Se a notificação enfermar de erro a este nível, indicando como autor do acto uma entidade que o não praticou, daqui decorre, designadamente, que tal notificação não se pode considerar como eficaz e, por o não ser, não dá lugar a que comece a correr o prazo para a impugnação administrativa ou contenciosa do acto indevidamente notificado, prazo que, em princípio, permanecerá em aberto até que, designadamente, o interessado se dê por expressamente notificado ou venha a interpor o recurso que era devido com referência ao verdadeiro autor do acto.

É que, convenhamos, o legislador ao estatuir na alínea *b*) do n.º 1 do artigo 68.º do Código do Procedimento Administrativo que da notificação deve constar a indicação do autor do acto obviamente partiu do pressuposto de que tal menção fosse efectuada com acerto e correcção, por forma a instruir adequadamente o interessado, habilitando-o a exercer como eficaz os meios administrativos e contenciosos.

Não é de aceitar que um erro imputável à Administração se voltasse contra o interessado, impossibilitando-o de aceder atempadamente à via administrativa ou contenciosa e, muito menos, que a própria Administração, por exemplo, se servisse desse erro para com base nele rejeitar um recurso hierárquico interposto pelo interessado apenas depois de vir a saber qual tinha sido o verdadeiro autor do acto, anteriormente erradamente identificado no ofício de notificação.

Este cenário não deixaria de atentar, desde logo, contra o princípio da boa fé, como já atrás se assinalou.

Na verdade, o princípio da boa fé no âmbito das relações administrativas impede que o particular sofra as consequências de erro imputável à

Administração, em especial quando não era legalmente exigível que o interessado adoptasse conduta processual diferente da prosseguida.

No caso em apreço, tendo a recorrente interposto o recurso hierárquico dentro do prazo de 30 dias (aplicável *ex vi* do artigo 168.º, n.º 1, do Código do Procedimento Administrativo) contado do momento em que ficou a saber qual o verdadeiro autor do acto (momento que se não pode fixar em data anterior a 13 de Maio de 1998, data da nota de notificação que lhe foi enviada pelo Tribunal Administrativo do Círculo de Coimbra — cfr. o documento de fls. 25 — tendo em vista o cumprimento do despacho do M.<sup>mo</sup> Sr. Juiz, documentado a fls. 26), não se poderia rejeitar o dito recurso com base na sua intempestividade, já que tal prazo se teria de contar nos termos dos artigos 72.º e 162.º, alínea *c*), do Código do Procedimento Administrativo, sendo que o último dos preceitos acabados de mencionar é aplicável por analogia aos recursos hierárquicos (cfr., neste sentido, a já citada obra de M. Esteves de Oliveira, P. Gonçalves e P. Amorim, a págs. 775, bem como Marcelo Rebelo de Sousa, *RDJ*, vol. VI, 1992, a págs. 48).

Contudo, esta não foi a via seguida no acto objecto de recurso contencioso, que, ao rejeitar, por intempestivo, o recurso hierárquico interposto pela recorrente, violou o disposto na alínea *d*) do artigo 173.º e na alínea *c*) do artigo 162.º, todos do Código do Procedimento Administrativo.

3.6 — Procede, assim, o arguido vício de violação de lei.

#### 4. Decisão

Nestes termos, acordam em conceder provimento recurso contencioso, anulando o acto recorrido.

Sem custas.

Lisboa, 9 de Novembro de 2000.

José Manuel da Silva Santos Botelho (*Relator*) — Albino Gonçalves Loureiro — Eugénio Alves Barata.

O acórdão insere-se em entendimento jurisprudencial crescentemente afirmado no sentido da decisão judicial privilegiar o conhecimento das questões de fundo, em obediência a princípios antiformalistas e *pro actione*.

Daí que se defenda no aresto que o procedimento administrativo se destina, em grande medida, a salvaguardar as posições subjectivas dos particulares, as quais, como sucede no caso ali em questão, não deverão ser prejudicadas pela notificação deficiente de acto administrativo, consubstanciada em errada identificação do respectivo autor.

(M. P.)



**Reversão de bens expropriados — Efeitos da declaração de utilidade pública — Aquisição de bens por expropriação e por compra e venda — Transferência desses bens para o Estado — Legitimidade activa — Publicação do acto — Falta de fundamentação**

I — Nos recursos contenciosos, afere-se da legitimidade activa pelo modo como o interesse qualificado do recorrente é configurado na petição.

II — Antes da entrada em vigor da 2.<sup>a</sup> revisão constitucional, o artigo 29.º, n.º 1, da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos não tinha que ser objecto de uma interpretação restritiva, podendo o prazo para a interposição de recurso contencioso de acto expresso contar-se da respectiva publicação, se esta fosse «imposta por lei».

III — Essa publicação «imposta por lei» era a imposta pela natureza do acto, e não a resultante do modo que acidentalmente se escolhesse para o exteriorizar.

IV — As estatuições pelas quais se transmite para o Estado a propriedade de um certo bem e se procede à afectação desse bem a outra pessoa colectiva de direito público, ainda que inseridas num decreto-lei, têm a natureza de actos administrativos.

V — Se, depois de declarada a utilidade pública da expropriação do aludido bem, os expropriados e a entidade expropriante celebraram, num cartório notarial, uma escritura em que, mediante um preço, aqueles declararam vender e esta declarou comprar esse bem, sem aí se fazer qualquer referência ao procedimento expropriativo e à indemnização correspondente, não deve esse negócio ser havido como o título de uma expropriação amigável, já que o artigo 238.º do Código Civil não permite interpretar nesse sentido as produzidas declarações negociais.

VI — Não tendo havido essa expropriação amigável, os vendedores do bem carecem de direito de reversão relativamente a ele, pelo que, no recurso contencioso dirigido contra os actos ditos em IV, imprcede a arguição de todos os vícios que necessariamente se fundavam na existência desse direito.

VII — Na falta de previsão especial em contrário, os actos que não caibam nas hipóteses contempladas no artigo 124.º, n.º 1, do Código do Procedimento Administrativo, são insusceptíveis de padecerem de vício de forma, por falta de fundamentação.

SUPREMO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO  
Acórdão de 22 de Novembro de 2000  
Recurso n.º 35 703  
(Secção do Contencioso Administrativo)

## A CORDAM na 1.<sup>a</sup> Secção do Supremo Tribunal Administrativo:

José,  
António  
Maria

, identificados nos autos, interpuseram «recurso contencioso dos actos administrativos contidos no Decreto-Lei n.º 118/89, de 14 de Abril», que, incidindo sobre imóveis diversos em que se incluíam parcelas extraídas de um prédio dos recorrentes que teria sido objecto de expropriação amigável a favor do Gabinete da Área de Sines, transmitiram para o Estado a propriedade deles e afectaram ao Instituto do Emprego e Formação Profissional a sua utilização para que aí seja instalado o Centro Protocolar de Formação Profissional para o Sector Agro-Pecuário.

Afirmaram que os actos enfermam de nulidade, por se haverem desviado do fim de utilidade pública determinante da expropriação, por ofenderem o conteúdo essencial do direito fundamental de propriedade, das garantias do processo expropriativo e do direito de reversão, por violarem os princípios da justiça e da proporcionalidade e por padecerem de falta de fundamentação.

Dirigiram o recurso contra o Conselho de Ministros e contra o Instituto do Emprego e Formação Profissional, como recorrido particular.

Ao longo do processo, tanto os recorridos como o Ex.<sup>mo</sup> Magistrado do Ministério Público suscitaram algumas excepções, sobre que os recorrentes se pronunciaram e cujo conhecimento foi relegado para final. Consistiram tais questões prévias nas alegadas ininteligibilidade do pedido, na falta de objecto do recurso por inexistência de qualquer acto administrativo recorrível, na ilegitimidade activa e na extemporaneidade do recurso contencioso.

Os recorrentes terminaram a sua alegação de recurso, formulando as seguintes conclusões:

1 — A expropriação por utilidade pública dos prédios *sub judice* resultou do artigo 36.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 270/71, de 29 de Novembro, do Sr. Presidente do Conselho, e da deliberação do Conselho de Ministros restrito de 26 de Junho de 1973, tendo assumido a forma de expropriação amigável, prevista no artigo 8.º

do Decreto n.º 43 587, de 8 de Abril de 1961 (v. artigos 32.º a 36.º do Código das Expropriações de 1991).

2 — O artigo 7.º, n.º 1, do Código das Expropriações de 1976, ao recusar o direito de reversão quando a entidade expropriante for de direito público, é manifestamente inconstitucional por violação da garantia constitucional da propriedade privada (v. artigo 62.º, n.º 1, da Constituição da República Portuguesa), do princípio da igualdade (v. artigo 13.º, n.º 1, da Constituição da República Portuguesa), dos princípios da justiça e da proporcionalidade (v. artigos 1.º, 2.º e 266.º da Constituição da República Portuguesa), dos artigos 20.º, n.º 1, 214.º, n.º 3, e 268.º, n.º 4, da Declaração Universal dos Direitos do Homem, pelo que a sua aplicação *in casu* deverá ser recusada (v. artigo 207.º da Constituição da República Portuguesa e artigo 4.º, n.º 3, do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais; cfr. acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 24 de Setembro de 1992, *Revista de Direito Público*, VII, n.º 13, pág. 108).

3 — Os prédios expropriados aos ora recorrentes foram transmitidos ao Gabinete da Área de Sines a fim de ser criado na área de Sines um pólo de desenvolvimento urbano-industrial (v. Decreto-Lei n.º 270/71, de 19 de Junho, e Decreto-Lei n.º 487/80, de 17 de Outubro), e tal finalidade desapareceu quando se extinguiu o Gabinete da Área de Sines e se entendeu não se justificar a criação de tal pólo de desenvolvimento (v. Decreto-Lei n.º 242/87, de 15 de Junho).

4 — As atribuições da entidade expropriante — Gabinete da Área de Sines — são diversas das atribuições das entidades para as quais foram transmitidos e afectados os prédios expropriados aos ora recorrentes — nomeadamente, do Instituto do Emprego e Formação Profissional e do Centro Protocolar de Formação Profissional para o Sector Agro-Pecuário (v. artigo 2.º do protocolo homologado pela Portaria n.º 780/87, de 8 de Setembro) — pelo que os bens expropriados não foram, nem poderão vir a ser, afectados aos concretos fins de utilidade pública que determinaram a sua expropriação (v. artigo 1.º, n.º 1, do Código das Expropriações de 1976, artigo 266.º da Constituição da República Portuguesa e artigos 3.º e 4.º do Código do Procedimento Administrativo).

5 — Cessada a afectação aos fins de utilidade pública que determinaram a expropriação dos prédios em causa, constituiu-se o direito de reversão na esfera jurídica dos ora recorrentes (v. artigo 8.º da Lei n.º 2030, de 22 de Junho de 1948, e artigo 59.º do Decreto-Lei n.º 43 587, de 8 de Abril de 1961; cfr. artigo 5.º do Código das Expropriações de 1991).

6 — Os actos *sub judice*, ao determinarem a transmissão dos prédios expropriados aos ora recorrentes para o Estado e a sua afectação ao o Instituto do Emprego e Formação Profissional e ao Centro Protocolar de Formação Profissional para o Sector Agro-Pecuário, violaram o conteúdo essencial do direito fundamental de propriedade, das garantias do processo expropriativo e do próprio direito de reversão dos ora recorrentes, que só podem ser restringidos nos termos taxativamente previstos na lei (v. artigos 18.º e 62.º, n.ºs 1 e 2, da Constituição da República Portuguesa; cfr. artigo 5.º do Código das Expropriações de 1991).

7 — Os actos em causa violaram ainda os princípios da justiça e da proporcionalidade em que assenta o Estado de direito democrático [v. artigos 1.º, 2.º, 9.º, alínea b), e 266.º, n.º 2, da Constituição da República Portuguesa], pois o único meio de respeitar os direitos e interesses dos ora recorrentes afectados pela expropriação inicial seria permitir-lhes exercer o respectivo direito de reversão ou, pelo menos, proceder-se à actualização da indemnização atribuída inicialmente (v. artigos 5.º e 70.º e seguintes do Código das Expropriações de 1991).

8 — (Por lapso evidente, o recorrente designou esta conclusão por 9.ª, errando similarmemente na numeração das conclusões seguintes; doravante, apresentaremos tais conclusões com numeração corrigida) — os actos *sub judice* são nulos, pois violaram os referidos direitos e princípios fundamentais (v. Freitas do Amaral, *Direito Administrativo*, 1984, II, pág. 227; autor citado, *A Execução das Sentenças dos Tribunais Administrativos*, pág. 289; Jorge Miranda, *Manual de Direito Constitucional*, IV, pág. 228; Marcelo Rebelo de Sousa, *O Valor Jurídico do Acto Inconstitucional*, 1988, pág. 32; Esteves de Oliveira, *Direito Administrativo*, vol. 1.º, pág. 547; cfr. artigo 133.º, n.º 2, alínea d), do Código do Procedimento Administrativo).

9 — Os actos *sub judice* transmitiram os prédios expropriados aos ora recorrentes para o Estado e determinaram a sua afectação ao Instituto do Emprego e Formação Profissional e ao Centro Protocolar de Formação Profissional para o Sector Agro-Pecuário, aplicando disposições legais materialmente inconstitucionais, pelo que, também por esta via, a sua nulidade não pode suscitar dúvidas, pois, «sendo a norma nula desde a sua origem, por força de inconstitucionalidade, tornam-se igualmente inválidos [...] os actos jurídicos praticados ao seu abrigo» (v. acórdão do Tribunal Constitucional n.º 246/90, *Diário da República*, I Série, de 3 de Agosto de 1990, págs. 3138-3184; cfr. acórdãos do Tribunal Constitucional n.º 80/86, n.º 142/85, *Acórdãos do Tribunal Constitucional*, vol. VI, págs. 81 e seguintes).

10 — Os actos *sub judice* visaram impedir o exercício do direito de reversão dos ora recorrentes, negando e restringindo os seus direitos e interesses legítimos, não contendo quaisquer razões de facto e de direito da decisão de atribuir novo destino aos bens expropriados e do não reconhecimento do direito de reversão dos ora recorrentes.

11 — Os actos *sub judice* enfermam, pois, de manifesta falta de fundamentação ou, pelo menos, esta é insuficiente, obscura e incongruente, tendo violado clara e frontalmente o artigo 268.º, n.º 3, da Constituição da República Portuguesa, o artigo 1.º, n.ºs 1, alíneas a), d), e) e f), 2 e 3, do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho (cfr. artigos 124.º e 125.º do Código do Procedimento Administrativo).

12 — Os actos *sub judice* violaram assim frontalmente, além do mais, os artigos 1.º, 2.º, 13.º, 18.º, 62.º, 214.º, 266.º, 268.º e 282.º da Constituição da República Portuguesa, o artigo 17.º da Declaração Universal dos Direitos do Homem, o artigo 8.º da Lei n.º 2030, de 22 de Junho de 1948, o artigo 59.º do Decreto-Lei n.º 43 587, de 8 de Abril de 1961, o artigo 1.º do Código das Expropriações de 1976 e o artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho.

A entidade recorrida contra-alegou, concluindo do modo seguinte:

I — O direito de reversão dos prédios em questão não existe, nem nunca existiu, uma vez

que, quando se poderia conceber o seu exercício, a entidade expropriante detinha a natureza de entidade de direito público contra a qual, nos termos do Código das Expropriações aplicável, não podia esse direito ser exercido.

II — O momento da desafecção ao fim público justificativo da expropriação foi aquele a partir do qual a entidade expropriante se viu legalmente impossibilitada de prosseguir as atribuições em função das quais havia sido criada, devido à extinção do Gabinete da Área de Sines por força da resolução do Conselho de Ministros de 7 de Fevereiro de 1986.

III — Situação essa que ficou consolidada com a prática de vários actos posteriores, de entre eles a publicação do Decreto-Lei n.º 118/89, onde se transferiu para a propriedade do Estado determinados bens destinados a serem afectados ao Instituto do Emprego e Formação Profissional e ao Centro Protocolar de Formação Profissional para o Sector Agro-Pecuário, ficando definitivamente posto de lado o objectivo que havia presidido à criação do Gabinete da Área de Sines.

IV — Os prédios expropriados nunca foram aplicados ao fim para que eles e outros foram expropriados.

V — O facto que poderia ter originado a reversão foi, pois, a publicação da resolução do Conselho de Ministros de 7 de Fevereiro de 1986, a qual só poderia ter sido exercida dentro do prazo de um ano a contar da sua data, conforme o previsto no n.º 3 do artigo 7.º do Código das Expropriações e, assim sendo, o direito de reversão dos recorrentes teria caducado em 7 de Fevereiro de 1987.

VI — Finalmente, a transferência ordenada pelo Decreto-Lei n.º 118/89, dos prédios em causa para o Estado, não releva, conforme o pretendido pelos recorrentes, como facto gerador da reversão, uma vez que:

- a) A verificação de um facto ulterior à caducidade do direito de reversão, por razões de segurança jurídica e de interesse público, não pode implicar o «renascimento» desse direito;
- b) Admitir o contrário seria pôr em causa o interesse na subsistência da expropriação, interesse que não é só da entidade expropriante, como dos terceiros de boa fé a quem ela venha a aliená-los;

c) Sendo que, além do mais, nunca se poderia falar em desafecção de bens à prossecução do interesse público, mas, quando muito, na afectação a um outro destino de utilidade pública, o que, nos termos do n.º 4 do artigo 7.º do Código das Expropriações, conduz à ilegalidade da apresentação de qualquer pedido de reversão.

VII — Em consequência, os recorrentes não são detentores de qualquer interesse directo, pessoal e legítimo na impugnação dos eventuais actos materialmente administrativos que repousam no Decreto-Lei n.º 118/89, uma vez que, mais que não seja, dessa impugnação não resultará para eles qualquer vantagem.

VIII — Deste modo, os actos *sub judice*, ao determinarem a transmissão dos prédios expropriados aos recorrentes para o Estado e a sua afectação ao Instituto do Emprego e Formação Profissional e ao Centro Protocolar de Formação Profissional para o Sector Agro-Pecuário, não violaram o conteúdo essencial do direito fundamental de propriedade, nem das garantias do processo expropriativo e, muito menos, do direito de reversão dos recorrentes, uma vez que, à data da sua prática, já os recorrentes não podiam chamar a si quaisquer direitos sobre os prédios em questão por caducidade do seu «direito».

IX — Por outro lado, também os actos em causa não violaram os princípios da justiça e da proporcionalidade em que assenta o Estado de direito democrático, uma vez que a não permissão de exercício de um eventual direito de reversão resultou do facto de este, a ter existido, ter já caducado à data da sua prática.

X — Nessa medida, os actos *sub judice* não merecem a sanção jurídica da nulidade, pois não violaram os referidos direitos e princípios fundamentais, e, em consequência, também o presente recurso se manifesta extemporâneo por desrespeito dos prazos que a nossa lei confere para o exercício do direito de interposição dos recursos directos de anulação.

XI — Sendo que, a merecer provimento este entendimento, deverá também acolher-se o da consequência inerente que é, sem dúvida, o da sanção de quaisquer outros vícios de que os actos em análise eventualmente padecessem.

XII — E, finalmente, de tudo o que acima se referiu, resulta que, naturalmente, não tinha a

entidade recorrida de fundamentar aos recorrentes a prática de um acto que de modo algum poderia interferir na sua esfera jurídica e, nessa medida, não podem os actos em apreço padecer do vício de forma por falta de fundamentação.

O recorrido Instituto do Emprego e Formação Profissional também contra-alegou, enunciando as conclusões seguintes:

1 — O presente recurso vem interposto genericamente «dos actos administrativos contidos no Decreto-Lei n.º 118/89, de 14 de Abril, aprovado em Conselho de Ministros de 22 de Dezembro de 1988», sem se identificar expressamente, em evidente violação do artigo 36.º, n.º 1, alínea c), da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos, quais os actos recorridos, o que torna o pedido ininteligível e determina a rejeição do recurso.

2 — O Decreto-Lei n.º 118/89, de 14 de Abril, consubstancia um verdadeiro e próprio acto legislativo, com natureza geral e abstracta, e não contém decisões que visem produzir efeitos numa situação individual concreta, pelo que nele não se descortinam actos administrativos susceptíveis de impugnação contenciosa.

3 — Ainda que não se verificassem as questões prévias supra-referidas e de cuja procedência não se prescinde, não deveria este tribunal, por extemporaneidade do recurso (artigo 28.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos), conhecer dos vícios invocados pelos recorrentes, geradores de anulabilidade.

4 — A transmissão para o Estado da propriedade dos prédios a que se refere o Decreto-Lei n.º 118/89, de 14 de Abril, não encerra qualquer inconstitucionalidade, não viola o conteúdo do direito de propriedade, as garantias do processo expropriativo ou do direito de reversão, nem observa disposições feridas de inconstitucionalidade material.

5 — Os recorrentes baseiam o fundamento de todo o recurso na consideração basilar de que a transmissão operada pelo Decreto-Lei n.º 118/89 os impede de exercer o direito de reversão e de, por essa via, fazer respeitar os direitos e interesses que viram afectados pela expropriação inicial, o que não corresponde à verdade.

6 — A propriedade dos prédios foi transmitida para o ex-Gabinete do Plano de Desenvol-

vimento da Área de Sines através de um negócio de direito privado não integrado em qualquer processo expropriativo, pelo que nunca se constituiu na esfera jurídica dos recorrentes qualquer direito de reversão que, antes do mais, pressupõe a existência de uma expropriação.

7 — Considerando, por mera hipótese, terem os prédios sido expropriados, é certo que nunca estariam no caso concreto reunidos os pressupostos legais fixados no artigo 7.º do Código das Expropriações de 1976 para o exercício do direito de reversão.

8 — Os imóveis actualmente afectos ao e Centro Protocolar de Formação Profissional para o Sector Agro-Pecuário, em cujo direito de reversão os recorrentes pretendem fundamentar o presente recurso, não foram desviados do fim que determinou a «expropriação», não se verificando as invocadas ilegalidades ou, sequer, os pressupostos legais do direito de reversão.

9 — Ainda que se considerasse haver afectação dos prédios a diferente fim, certo é que, dada a natureza e atribuições, quer do Centro Protocolar de Formação Profissional para o Sector Agro-Pecuário, quer do Instituto do Emprego e Formação Profissional, os fins prosseguidos são de utilidade pública, o que, nos termos do disposto no artigo 7.º, n.º 4 (*in fine*), do Código das Expropriações de 1976, sempre inviabilizaria o exercício do invocado direito de reversão.

10 — Embora os recorrentes não indiquem em concreto as normas dos artigos 7.º e 102.º do Código das Expropriações de 1976 que reputam de inconstitucionais, e considerando não ser este o lugar próprio para o desenvolvimento da questão, o certo é que, ainda que este venerando tribunal concedesse na inconstitucionalidade reclamada, o que cremos não se justificar, sempre subsistiriam por preencher os restantes pressupostos legais da reversão.

11 — Implicando a consideração de inconstitucionalidade a aplicação das normas revogadas pela norma considerada inconstitucional, à luz dos regimes aplicáveis nesse caso (sucessivamente, o Decreto-Lei n.º 46 027, de 13 de Novembro de 1964, e a Lei n.º 2030, de 22 de Junho de 1948, regulamentada pelo Decreto n.º 43 587, de 8 de Abril de 1961), também não haveria direito de reversão no presente caso.

Por despacho do relator de fls. 157 v.º, os recorrentes e os recorridos foram convidados a «apresentar alegações complementares».

Só os recorrentes responderam ao convite, nos termos constantes de fls. 159 a 169, tendo sintetizado as suas posições do modo seguinte:

Quanto ao problema do objecto do recurso:

- a) Os ora recorrentes interpuseram recurso contencioso de actos administrativos, inseridos num processo de expropriação, praticados ao abrigo de normas de direito público, visando produzir efeitos numa situação individual e concreta (v. artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 118/89, de 14 de Abril), pelo que os actos *sub judice* carecem da generalidade e abstracção características dos actos normativos (v. acórdãos do Supremo Tribunal Administrativo de 30 de Janeiro de 1992, processo n.º 29 595);
- b) Os referidos actos lesaram diversos direitos e interesses legítimos dos ora recorrentes, conforme se demonstrou nos artigos 13.º e seguintes da petição de recurso, pelo que a sua recorribilidade é inquestionável (v. artigo 268.º, n.º 4, da Constituição da República Portuguesa).

Quanto à questão da tempestividade do recurso:

- a) Os actos administrativos *sub judice* são nulos, conforme se invocou nos artigos 13.º e seguintes da p. r. e se demonstrou nas alegações já apresentadas, pelo que a questão da intempestividade do presente recurso é manifestamente improcedente (v. artigo 28.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos, cfr. artigo 134.º do Código do Procedimento Administrativo);
- b) Os ora recorrentes nunca foram notificados de qualquer dos actos *sub judice*, sendo certo que actualmente só a notificação e consequente conhecimento pelos recorrentes da autoria, data, sentido e objecto do acto administrativo releva para efeitos do início do prazo do respectivo recurso (v. artigo 268.º, n.º 3, da Constituição da República Portuguesa).

Quanto ao direito de reversão:

- a) O facto constitutivo da relação jurídica da expropriação dos imóveis dos recorrentes resultou simultaneamente do artigo 36.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 270/71, do despacho do presidente do conselho de 29 de Novembro de 1971 e da deliberação do Conselho de Ministros restrito de 26 de Junho de 1973;
- b) A existência de prévia declaração de utilidade pública não pode ser posta em dúvida, porque o próprio Gabinete da Área de Sines chegou a instaurar um processo de expropriação litigiosa relativamente à Herdade do Burrinho;
- c) Os imóveis em causa acabaram por ser objecto de expropriação amigável (v. artigo 8.º do Decreto n.º 43 587), tendo os ora recorrentes acedido a esta forma de expropriação em virtude de o pagamento da indemnização nas expropriações litigiosas ser feito em prestações.

O Ex.<sup>mo</sup> Magistrado do Ministério Público emitiu douto parecer no sentido da rejeição do recurso por ilegitimidade dos recorrentes. E o digno magistrado fundou essa excepção na circunstância deles carecerem do direito de reversão que invocam, já que o respectivo bem não chegou a ser expropriado, antes tendo sido transmitido à entidade expropriante por «contrato de compra e venda de direito privado».

Estão assentes os seguintes factos, pertinentes à decisão:

1 — Do artigo 36.º do Decreto-Lei n.º 270/71, de 19 de Junho, constou a declaração da utilidade pública urgente das «expropriações necessárias para a execução dos planos geral e parciais que forem aprovados para a área de actuação directa do Gabinete da Área de Sines», área essa em que se incluía o prédio denominado «Herdade da Ortiga», descrito na Conservatória do Registo Predial do Concelho de Santiago do Cacém sob o n.º 10 417, que então pertencia aos recorrentes.

2 — Por deliberação do Conselho de Ministros restrito de 26 de Junho de 1973, foi declarada a sujeição a expropriação sistemática, pelo Gabinete do Plano de Desenvolvimento da Área

de Sines (Gabinete da Área de Sines), de vários prédios sitos nos concelhos de Sines e de Santiago do Cacém, no número dos quais se compreendia aquela «Herdade da Ortiga».

3 — Em 23 de Agosto de 1974, os ora recorrentes e o Gabinete da Área de Sines celebraram no 4.º Cartório Notarial de Lisboa a escritura de compra e venda relativa à «Herdade da Ortiga», cuja cópia consta de fls. 24 a 36 dos autos e que serviu de base à inscrição registral desse imóvel a favor do Gabinete da Área de Sines.

4 — Em 14 de Abril de 1989 foi publicado o Decreto-Lei n.º 118/89, em cujos artigos 1.º e 2.º o Governo decretou a transmissão para o Estado da propriedade de vários prédios que tinham pertencido ao Gabinete da Área de Sines, nos quais se incluía a referida «Herdade da Ortiga», e a afectação desses prédios ao Instituto do Emprego e Formação Profissional, designadamente para a instalação do Centro Protocolar de Formação Profissional para o Sector Agro-Pecuário.

5 — Os recorrentes não foram notificados dessas transmissões e afectação.

Passemos ao direito.

O presente recurso contencioso tomou por objecto os «actos administrativos contidos no Decreto-Lei n.º 118/89, de 14 de Abril», diploma que determinou a transmissão para o Estado, com afectação ao também recorrido Instituto do Emprego e Formação Profissional, de várias parcelas de terreno de um prédio que fora dos recorrentes e que estes dizem ter-lhes sido expropriado por utilidade pública.

Como vimos atrás, são várias as questões prévias suscitadas nos autos com vista à rejeição do recurso. E, dentre elas, merece prioridade de análise a que se funda na ininteligibilidade do pedido, por se ignorarem os actos verdadeiramente atacados no recurso, já que a procedência dessa arguição determinaria que a petição fosse inepta e que, por via disso, todo o processo fosse nulo (cfr. o artigo 193.º do Código de Processo Civil).

É inegável que a interposição de um recurso contencioso contra actos indeterminados torna incompreensível a pretensão formulada, paralisando quaisquer hipóteses de uma defesa precisa e colocando o tribunal na impossibilidade de decidir. Mas essa anómala situação não se verifica *in casu*. A petição de recurso dos autos, que

é o *situs* onde devemos perscrutar a identidade dos actos recorridos, esclareceu inequivocamente que o Decreto-Lei n.º 118/89 era acoметido na exacta medida em que continha os actos de transmissão, para o Estado, da propriedade sobre parcelas de terreno anteriormente integradas num prédio dos recorrentes e de afectação delas ao recorrido Instituto do Emprego e Formação Profissional — como, máxime, se vê do alegado nos artigos 11.º e 20.º a 22.º daquela peça processual. Sendo assim, carece de fundamento a suposição de que os actos recorridos não estariam minimamente individualizados e de que, por isso, o pedido da sua declaração de nulidade ou anulação seria ininteligível.

Passemos a outra questão. Os recorridos afirmaram que o Decreto-Lei n.º 118/89 é puramente normativo, pelo que o recurso contencioso não versaria sobre um qualquer acto administrativo vero e seria, portanto, ilegal.

A forma normativa do Decreto-Lei n.º 118/89 é absolutamente indiscutível. Mas hoje não se duvida que os actos materialmente administrativos, ainda que inclusos em diplomas formalmente legislativos, são atacáveis *a se*, pois o que importa é que tais actos existam e disponham dos predicados atributivos da sua recorribilidade, e não a figura do continente que os acolha. Esta solução mostra-se consagrada na Lei Fundamental, cujo artigo 268.º, n.º 4, consente a impugnação contenciosa dos actos administrativos «independentemente da sua forma»; e consta ainda do n.º 2 do artigo 25.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos, em que se detecta a possibilidade de «exercício do direito de recurso de acto contido em diploma legislativo ou regulamentar». Sendo assim, e para se aferir se determinada solução autoritária constitui um acto administrativo, tem de se atender à sua matéria, e não apenas ao invólucro formal em que ela se apresenta.

A distinção entre norma e acto passa pelos predicados da generalidade e abstracção, por um lado, e pelos da individualidade e índole concreta, por outro. *In rebus*, todas as realidades são individuais e concretas; mas, ao prover nominalmente sobre elas, a razão pode operar num diferente plano, dispondo para uma generalidade de pessoas e de casos, a que as situações singulares ulteriormente se subsumirão. Só nesta úl-

tima hipótese, em que a solução declarada prescinde das notas individualizantes dos seus objectos e dos seus destinatários, é que a pronúncia se apresenta como geral e abstracta, revelando uma natureza normativa que decisivamente a afasta do conceito de acto administrativo — o qual tipicamente rege para situações individuais.

As anteriores considerações tornam claro que o presente recurso contencioso tomou por alvo actos administrativos, e não injunções normativas. Ao determinar que se transmitiriam para o Estado e que se afectariam ao Instituto do Emprego e Formação Profissional determinados bens imóveis, o Decreto-Lei n.º 118/89 incidiu imediatamente sobre o destino de bens singulares, e, na medida em que só esses bens aí estavam em causa, a solução encontrada no diploma interessava directamente, não a um universo de pessoas genericamente indicado, mas aos indivíduos que, por aquele destino, fossem *recte* prejudicados. Portanto, as estatuições em causa são individuais e concretas. E porque solucionaram autoritariamente uma dada situação regulável pelo direito administrativo, conclui-se que os actos impugnados têm a natureza de actos administrativos. Improcede, assim, a questão prévia correspondente.

Enfrentemos outro dos obstáculos erigidos nos autos ao conhecimento do mérito do recurso. A entidade recorrida e o Ex.<sup>mo</sup> Magistrado do Ministério Público disseram que os recorrentes não dispõem de legitimidade processual porque, estando o presente recurso exclusivamente ordenado à salvaguarda de um invocado direito de reversão, eles careceriam desse direito. Portanto, o recurso contencioso seria um meio ao serviço de um fim inatingível e, por isso, seria insusceptível de trazer aos recorrentes qualquer vantagem justificativa do seu interesse em demandar.

Os recorrentes contrapuseram que o Supremo Tribunal Administrativo, em sucessivos acórdãos, decidiu que a consolidada transmissão a terceiros dos bens expropriados é impeditiva do exercício do direito de reversão, daí extrapolando a necessidade de vencerem este recurso para manterem a expectativa de retomar o imóvel que alegadamente lhes foi expropriado.

A referida jurisprudência não é hoje a dominante (cfr., v. g., os acórdãos do Supremo Tribunal Administrativo de 28 de Setembro de 1999,

6 de Outubro de 1999 e 19 de Janeiro de 2000, proferidos, respectivamente, nos recursos n.ºs 30 231, 31 629 e 37 646). Mas o facto de o Supremo Tribunal Administrativo vir ultimamente dizendo que o direito de reversão não é prejudicado pela alienação a terceiros do bem expropriado, nada de novo aporta à questão da legitimidade activa em recursos do género do aqui presente, pois é claro que o núcleo do problema formal em que a legitimidade se analisa tem de se resolver independentemente dos subsídios que as sucessivas correntes jurisprudenciais venham trazendo à decisão das questões de fundo.

No contencioso de anulação tem legitimidade activa quem for titular de um interesse directo, pessoal e legítimo no provimento do recurso (cfr. o artigo 46.º do Regulamento do Supremo Tribunal Administrativo; cfr. ainda o artigo 821.º, n.º 2, do Código Administrativo). A titularidade desse interesse afere-se pelos contornos da relação jurídica controvertida, tal como é configurada pelos recorrentes na petição (cfr. o actual artigo 26.º, n.º 3, do Código de Processo Civil, que consagrou a posição que, sobre o problema, era de há muito dominante). Portanto, e tal como se decidiu no acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 15 de Janeiro de 1997, recurso n.º 29 150, a constatação da existência de um interesse qualificado na supressão do acto contenciosamente recorrido basta-se com a invocação da titularidade, na esfera jurídica do recorrente, de um direito subjectivo ou de um interesse legalmente protegido que se mostre lesado com a emissão do acto, desde que os termos peticionados tornem verosímil que o impetrante obtenha, através da eliminação do acto, uma qualquer utilidade ou vantagem dignas de tutela jurisdicional, por assim se lhe propiciar o aproveitamento do bem a que aquele direito ou interesse inerem.

Do atrás exposto, podemos reter que é em face da situação desenhada na petição dos recursos contenciosos que se afere da legitimidade activa, e que a verdade sobre se o direito ou interesse invocado realmente existem na esfera jurídica do recorrente concerne já a um problema de fundo, que se não mistura com o da detecção dos pressupostos processuais.

Sendo as coisas assim, facilmente se verá que os aqui recorrentes, na medida em que na petição invocaram a qualidade de expropriados de determinados bens e afirmaram deter o direito de reversão quanto a eles, apresentaram-se como interessados em acometer os actos que a tais bens imprimiram um novel destino. Para aferirmos da legitimidade dos recorrentes, não nos importa averiguar da exactidão do alegado, pois saber-se se eles são detentores dos direitos e interesses invocados é uma questão *de meritis*. O que importa é apurar se o aludido direito de reversão, a existir, funda um interesse qualificado dos recorrentes no provimento do presente recurso. Ora, tem de se considerar que assim é, pois, tendo eles esse direito de reversão, estarão perante os actos recorridos em situação assaz distinta da dos demais cidadãos, e, sobretudo, é verosímil pensar-se, tendo até em conta várias decisões do Supremo Tribunal Administrativo proferidas em casos do género, que a supressão dos actos recorridos, ao impedir que os bens em causa se afastem da esfera jurídica da entidade indicada como expropriante, traga aos recorrentes uma efectiva vantagem — traduzida no acautelar da hipótese de amanhã os recorrentes verem recusada a existência, ou dificultado o exercício do direito de reversão com fundamento na consolidada transferência dos bens para terceiros.

Deste modo, e tendo em conta a fisionomia da relação jurídica controvertida delineada pelos recorrentes *in initio*, deve reconhecer-se-lhes um interesse directo, pessoal e legítimo no provimento do recurso. Se porventura eles, por um qualquer motivo, carecerem do direito de reversão que invocaram, isso reflectir-se-á na decisão de fundo a proferir, conduzindo à improcedência de todos os vícios que pressupunham a existência daquele direito e a sua lesão.

Assente que os recorrentes detêm legitimidade activa, e que improcede a excepção correspondente, resta-nos apreciar o derradeiro dos obstáculos formais invocados pelos recorridos — o qual consiste na alegada extemporaneidade do recurso contencioso.

Vimos que o presente recurso tomou por objecto actos administrativos contidos no Decreto-Lei n.º 118/89, de 14 de Abril. Como o recurso contencioso só foi interposto mais de cinco anos depois da publicação desse diploma,

os recorridos asseveraram que ele é intempestivo — ou em relação a todos os vícios arguidos, ou em relação aos que, de entre eles, sejam factores de mera anulabilidade.

Os recorrentes defenderam-se desta excepção por duas vias: sustentaram que os actos são nulos e, portanto, atacáveis a todo o tempo; sublinharam que nunca foram notificados da produção dos actos e que só essa notificação lhes conferiria a eficácia subjectiva que firmaria o *dies a quo* do prazo para recorrerem contenciosamente deles.

Os actos recorridos constaram de um diploma legal publicado em 14 de Abril de 1989. Nesta data, a Lei Fundamental apresentava a versão saída da 1.ª revisão constitucional (introduzida pela Lei Constitucional n.º 1/82, de 3 de Setembro), já que a 2.ª revisão só emanou da Lei Constitucional n.º 1/89, publicada em 8 de Julho. Isto significa que, aquando da prática dos actos, o artigo 268.º, n.º 2, da Constituição dispunha que «os actos administrativos de eficácia externa estão sujeitos a notificação aos interessados, quando não tenham de ser oficialmente publicados, e carecem de fundamentação expressa quando afectem direitos ou interesses legalmente protegidos dos cidadãos»; e significa ainda que só mais tarde, com a entrada em vigor da redacção saída daquela 2.ª revisão, é que surgiu a exigência constitucional de os actos administrativos estarem sujeitos a notificação aos interessados, obrigando, daí em diante, à interpretação restritiva do artigo 29.º, n.º 1, da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos, no ponto em que permitia que o prazo para a interposição de recurso de acto expresso se contasse da respectiva publicação, se esta fosse imposta por lei (cfr., como exemplos de jurisprudência sobre o assunto, os acórdãos do Supremo Tribunal Administrativo de 1 de Outubro de 1996, recurso n.º 39 853, e de 16 de Outubro de 1997, recurso n.º 25 762).

As considerações anteriores denotam que os recorrentes fundam a necessidade da sua notificação dos actos num texto constitucional que então não existia ainda. E porque a redacção do artigo 29.º, n.º 1, da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos se harmonizava perfeitamente com a solução constitucional na altura vigente, a averiguação que se faça sobre se o recurso foi interposto dentro dos dois meses a que

alude o artigo 28.º, n.º 1, alínea *a*), do mesmo diploma terá de começar por ser realizada à luz do estatuído naquele artigo 29.º, n.º 1. Enfrentemos de imediato este problema, pois, se viermos a concluir que aquele prazo de dois meses foi respeitado, tornar-se-á desnecessário ponderar a forma de invalidade correspondente a cada um dos vícios arguidos.

Se os actos *sub judicio* forem anuláveis por alguma razão, o recurso contencioso a interpor deles devia sê-lo no prazo de dois meses contado, ou da notificação dos actos, ou da sua publicação, se esta fosse imposta por lei. É seguro que os actos não foram notificados aos recorrentes, e é também certo que foram publicados, pois foi-o o decreto-lei que os continha. *Primo conspectu*, esta publicação, imposta pela lei em virtude da natureza legislativa do diploma, preencheria a hipótese do artigo 29.º, n.º 1, *in fine*, e conduziria à conclusão de que o aludido prazo de dois meses não fora respeitado pelos recorrentes.

Contudo, o problema não se resolve com tal singeleza. A notificação e a publicação aludidas no preceito são espécies de um género que podemos designar como comunicação dos actos — ou até como notificação no sentido amplo da sua etimologia (*notus facere*). Ao equiparar os efeitos da notificação *sensu stricto* aos da publicação, o artigo 29.º, n.º 1, da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos não podia deixar de entrever nesses dois modos de comunicar uma semelhante aptidão comunicadora. E, no que à publicação respeita, essa aptidão só era pensável se fosse de crer que o interessado sabia, ou estava em condições de saber, que a publicação poderia realizar-se, precavendo-se então para tomar conhecimento dela. Ora, a única maneira de o interessado poder ter a certeza que a publicação era realizável consistia em ele ter conhecimento da lei que impusesse a publicação do tipo de actos em questão — devendo sublinhar-se que as leis, enquanto gerais e abstractas, prevêm a publicação de categorias de actos, e não a de actos singulares. O que nos permite concluir que, nos termos do referido artigo 29.º, n.º 1, a publicação só valia como início do prazo do recurso se a lei previamente impusesse a publicação dos actos daquela espécie — partindo o legislador do pressuposto de que os interessa-

dos deviam conhecer essa imposição legal (e de que *ignorantia legis non excusat*).

Portanto, a publicação «imposta por lei» era a imposta pela natureza do acto e não a resultante do modo que acidentalmente se escolhesse para o exteriorizar. Consequentemente, o que *in casu* relevará para os fins do artigo 29.º, n.º 1, não é o facto de a lei obrigar a que os decretos-leis fossem publicados, mas o eventual pormenor de haver uma imposição legal no sentido de os actos que transferissem a propriedade de bens para o Estado e que afectassem bens do Estado a outros entes públicos deverem ser publicados. E note-se que essa transferência para o Estado é que era decisiva, pois, sem ela, nunca o bem assim transferido poderia, enquanto bem do Estado, ser objecto de uma ulterior afectação a outro ente público.

No processo não se disse uma palavra sobre este assunto. Por sua vez, o Decreto-Lei n.º 118/89 não fundou em qualquer diploma legal, impositivo da publicação dos actos de transferência para o Estado da propriedade de bens imóveis, a opção de fazer constar os actos recorridos de um decreto-lei. É verdade que o Estado costuma de há muito titular actos do género mediante diplomas com a força de lei (cfr. M. Caetano, *Manual de Direito Administrativo*, vol. II, 9.ª ed., pág. 954); trata-se, porém, de uma prática, que, embora repetida, não é imposta por qualquer preceito constitucional, nem parece sê-lo por alguma norma *ad hoc* do ordenamento jurídico infraconstitucional. E — sublinhe-se de novo — não havendo uma lei que impusesse a publicação da categoria do acto em causa, não podia exigir-se aos recorrentes que, sob pena da drástica solução de transcorrer o prazo para acometerem qualquer acto por vícios fautores de mera anulabilidade, se mantivessem atentos à possibilidade de tal publicação ocorrer. Essa solução violentaria a *ratio legis* do artigo 29.º, n.º 1, *in fine*, da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos, e o direito dos ora recorrentes de recorrerem contenciosamente, pois não é admissível que se impute a alguém o conhecimento da prática de um acto quando esse suposto conhecedor não foi dele notificado nem dispunha de qualquer elemento que prefigurasse tal prática.

Concede-se que é virtualmente impossível proceder aqui à demonstração do facto negativo

de que não havia uma «lei» que directamente obrigasse à publicação do referido acto de transferência para o Estado. No entanto, sendo a extemporaneidade uma excepção dilatatória, o que se impunha, para que ela procedesse, era a prova positiva dos seus elementos constituintes, em que se incluía a razão de ser da publicação dos actos. E não podendo afirmar-se que a publicação realizada fosse imposta por lei, deve concluir-se pela não ocorrência, com um tal fundamento da excepção em apreço.

Assente que os actos recorridos não foram notificados, e que a publicação deles também não foi subjectivamente eficaz em relação aos recorrentes, há que concluir que o prazo para a interposição do recurso contencioso dos autos não podia contar-se de qualquer um daqueles momentos. Sendo assim, recaímos na hipótese prevista no artigo 29.º, n.º 3, da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos, segundo a qual o prazo se conta «a partir do conhecimento do início da respectiva execução». Como não foi alegado nos autos que esse conhecimento ocorrera mais de dois meses antes da ocasião em que o presente recurso foi interposto, torna-se evidente que não existe qualquer dado de facto donde se possa extrapolar que os recorrentes terão vindo a juízo tardiamente.

Ante o exposto, e ainda que os vícios arguidos pelos recorrentes apenas pudessem conduzir à anulação dos actos — questão que deixámos em aberto — tem de se concluir que o recurso foi interposto em tempo, soçobrando a respectiva excepção de extemporaneidade.

Ultrapassadas todas as questões prévias suscitadas nos autos, estamos finalmente em condições de nos debruçarmos sobre o fundo do recurso.

Os recorrentes afirmaram que os actos impugnados são inválidos porque se desviaram do fim de utilidade pública determinante da expropriação que haviam sofrido, porque violaram o conteúdo essencial do seu direito de propriedade, das garantias do processo expropriativo e do direito de reversão e porque, ao prejudicarem o exercício deste último direito, ofenderam os princípios da justiça e da proporcionalidade. Quer isto dizer, como já atrás entrevíamos, que o presente recurso visa coadjuvar o exercício, pelos recorrentes, do direito de reversão de bens

expropriados, de que eles se julgam titulares. Nessa medida, e se porventura for exacto que os recorrentes perderam a titularidade dos bens em causa por via diferente da expropriativa, é admissível que o alegado direito de reversão perca a base em que se sustentava — com a consequente improcedência dos vícios acima referidos, que a tais expropriação e reversão se mostram concatenados. Deste modo, essa matéria não pode deixar de ser enfrentada neste processo, pois, apesar de os actos recorridos não se lhe referirem directamente, apresenta-se como um pressuposto substantivo da procedência dos mencionados vícios.

Não há dúvida que a «Herdade da Ortiga», que pertencera aos recorrentes, foi abrangida por uma declaração de utilidade pública com vista à sua expropriação urgente a favor do Gabinete da Área de Sines. Posteriormente, os aqui recorrentes transmitiram esse prédio para o Gabinete da Área de Sines, através do contrato de compra e venda cuja cópia consta de fls. 24 a 36 dos autos. E com base na índole privada desse negócio, defendeu-se no processo que os recorrentes não detêm a qualidade de expropriados e que, por isso, é vão o seu intuito de obterem a reversão do imóvel.

Os recorrentes objectaram, sublinhando que, na ocasião em que transmitiram o prédio ao Gabinete da Área de Sines, já estava em curso a expropriação a ele relativa; e acrescentaram que foi para se furtarem a vicissitudes inerentes à fase litigiosa do processo expropriativo que acederam em celebrar a escritura de compra e venda, que, por isso mesmo, tem de ser havida como o título de uma expropriação amigável.

A declaração de utilidade pública da expropriação da «Herdade da Ortiga» ocorreu em 1971, ocasião em que os procedimentos expropriativos estavam sujeitos ao regime constante do Decreto n.º 43 587, de 8 de Abril de 1961. Nos seus traços essenciais, esse regime não diferia dos que vieram a seguir-se-lhe, compreendendo as possibilidades de a expropriação se realizar amigável ou litigiosamente (cfr. as secções II e III do capítulo I do diploma) e devendo o processo, em ambos os casos, ser ultimado por decisão judicial (cfr. os artigos 10.º, 19.º, n.º 2, 29.º, n.º 4, 41.º e 49.º do Decreto n.º 43 587).

Tal como hoje sucede, a expropriação prevista nesse decreto não era um acto instantâneo, mas uma relação jurídica que se prolongava no tempo. E o facto constitutivo da relação jurídica de expropriação era, como continua a ser, a declaração de utilidade pública. Este acto administrativo é que permite atribuir ao proprietário dos bens designados a qualidade de expropriado, tolhendo doravante os seus poderes de livre disposição deles e fazendo nascer na sua esfera jurídica o direito a uma indemnização correlativa do sacrifício iminente.

Note-se, contudo, que o facto de os referidos poderes estarem tolhidos, como dissemos, não significa que eles hajam inteiramente cessado. O Prof. Marcello Caetano (em torno do conceito de expropriação por utilidade pública, *Estudos de Direito Administrativo*, pág. 178) assinala que nada impede que, no decurso da relação expropriativa, os bens em questão mudem de dono — ainda que a transferência não seja a da propriedade plena, mas a de «um mero direito precário de uso e fruição acompanhado do direito a receber a indemnização que há-de ser paga quando se efectivar a prevista e inevitável transferência para o expropriante». E essa precariedade justifica que, *grosso modo*, se diga que a declaração de utilidade pública «produz a extinção do direito de livre disposição do proprietário e assim cria a coacção psicológica específica do carácter forçado da transferência» (ibidem).

Voltemos ao carácter duradouro da relação jurídica de expropriação. Como já no Decreto n.º 43 587 se dispunha, essa relação inicia-se com a declaração de utilidade pública e termina com uma actuação judicial que transfere o bem para a entidade expropriante. O bem, mas não o direito de propriedade que sobre ele incidisse, pois a aquisição pela via expropriativa realiza-se a título originário. Nisto, aliás, se distingue da compra e venda relativa à propriedade de uma coisa, que se caracteriza pela transmissão do direito do alienante para o comprador, que assim adquire em modo derivado.

É claro que a relação jurídica de expropriação, iniciada pela declaração de utilidade pública, pode não se ultimar, frustrando-se por causas diversas, como era o caso da desistência do expropriante (cfr. o artigo 52.º do Decreto n.º 43 587) e, mais tarde, o da caducidade daquela declara-

ção. A declaração de utilidade pública, embora dotada da força constitutiva que atrás assinalámos, não basta para fazer extinguir o direito na esfera jurídica do expropriado e operar o seu renascimento na do expropriante; para que tais efeitos plenamente se obtenham era, e continua a ser, necessário, realizar uma série de actos subsequentes, prevendo a lei intervenções administrativas e judiciais até que se atinja o fim a que a relação expropriativa naturalmente tende. Se não se cumprirem os trâmites procedimentais que iriam actualizar o específico modo de aquisição que a declaração de utilidade pública anunciara, e se a entidade expropriante vier a obter o bem em causa por um título formalmente diverso do constituído pela expropriação, impõe-se a imediata sugestão de que a relação de expropriação, iniciada embora, não chegou a ser ultimada.

Foi precisamente isso que sucedeu no caso *sub judicio*. Os recorrentes pretendem fazer crer que o contrato de compra e venda constante de fls. 24 e seguintes traduziu uma expropriação amigável. Mas essa modalidade de expropriação devia realizar-se por escritura lavrada perante o notário privativo da entidade expropriante ou perante o chefe da secretaria da Câmara Municipal de Santiago do Cacém (cfr. o artigo 7.º do Decreto n.º 43 587) — e não por escritura celebrada no 4.º Cartório Notarial de Lisboa, como sucedeu. Ademais, essa escritura, se respeitasse a uma expropriação, tinha de ser presente ao juiz, a quem competia adjudicar o prédio ao expropriante, livre de quaisquer ónus ou encargos (artigo 10.º do mesmo diploma) — procedimento que, *in casu*, não ocorreu.

Estes aspectos formais induzem imediatamente a dizer que a «Herdade da Ortiga» foi transmitida para o expropriante através de um negócio de direito privado, e não dentro da normal sequência de uma actuação expropriativa. Mas mais decisivo é atentar no que os outorgantes da referida escritura nela declararam — já que a qualificação jurídica de qualquer negócio se deve fazer pelo seu conteúdo. Assim, os ora recorrentes manifestaram aí a vontade de vender aquele prédio ao Gabinete da Área de Sines, que exprimiu a vontade de o comprar, tudo mediante um preço, conforme dispõe o artigo 874.º do Código Civil. Nessa escritura, não há uma única palavra sobre a declaração de utilidade pública que incidira so-

bre o prédio, nem sobre o procedimento expropriativo, nem, por fim, sobre a indemnização que a tal expropriação corresponderia.

Perante estes dados, a pretensão de vislumbrar na escritura de compra e venda uma expropriação amigável está votada ao insucesso. As declarações negociais valem com o sentido que um declaratório normal possa deduzir do comportamento do declarante (cfr. o artigo 236.º do Código Civil). E, nos negócios formais, não pode a declaração valer com um sentido que não tenha um mínimo de correspondência no texto do respectivo documento, ainda que imperfeitamente expresso, a não ser que esse sentido corresponda à vontade real das partes e as razões determinantes da forma do negócio se não opuserem a essa validade (artigo 238.º do Código Civil). Destas normas resulta que o contrato de compra e venda a que vimos aludindo só teria alguma possibilidade de ser tomado como uma escritura de expropriação amigável — e esquecendo agora os obstáculos formais que acima mencionámos — se estivesse seguramente averiguado que a vontade real das partes intervenientes no negócio fora, não a de comprar e vender, mas a de expropriar e receber a correlativa indemnização.

A propósito dessa vontade real, os recorrentes limitaram-se a afirmar que só se dispuseram a vender para evitar que a indemnização lhes fosse paga em prestações. Mas isto significa que, afinal, sempre quiseram vender, e significa ainda que, sobre a vontade que o Gabinete da Área de Sines realmente tivera ao emitir a sua declaração negocial, nada foi adiantado. Aliás, é inexplicável o motivo por que teria o Gabinete da Área de Sines acedido em dizer que comprava, se porventura queria expropriar, e, ao invés, é compreensível que o Gabinete da Área de Sines acedesse em pagar imediatamente o preço, comprando, por ver nesse modo de aquisição quaisquer vantagens. Sendo assim, nada existe nos autos que permita dizer, ou sequer suspeitar, que as partes celebrantes do contrato de compra e venda quiseram verdadeiramente realizar uma expropriação amigável, fatora de uma aquisição originária, fazendo-o sob a capa de um negócio de direito privado, causal de uma aquisição derivada.

Aceita-se facilmente que os recorrentes só terão vendido a «Herdade da Ortiga» ao Gabinete da Área de Sines porque se encontravam

pressionados pela declaração de utilidade pública. Mas esse pormenor tem a ver com a sua liberdade enquanto contraentes, e não com a natureza do negócio em que participaram. Assimilar-se uma compra e venda a uma expropriação amigável apenas em virtude das suas circunstâncias antecedentes equivale a raciocinar-se por mera semelhança, o que é vedado num domínio em que só se pode concluir se as relações entre os termos forem de pura identidade.

Em suma: a declaração de utilidade pública incidente sobre a «Herdade da Ortiga» não operou a expropriação imediata desse prédio nem vedou totalmente aos expropriados a possibilidade de o alienarem. E tendo-o eles feito através de um contrato celebrado com a entidade expropriante, esse negócio só poderia valer como uma expropriação amigável se as suas circunstâncias formais e a vontade real das partes permitissem essa qualificação. Como assim não sucede, imperioso é concluir que os recorrentes não detêm a qualidade de expropriados de que neste processo se reclamam.

Pronunciando-se sobre casos equivalentes, o Supremo Tribunal Administrativo já julgou que a transmissão de um bem, por contrato de compra e venda, para uma entidade expropriante não configura uma aquisição pela via expropriativa (cfr. os acórdãos de 30 de Novembro de 1998, recurso n.º 24 805, e de 24 de Maio de 1989, recurso n.º 24 716). É certo que o acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 6 de Junho de 1995, recurso n.º 30 994, decidiu diferentemente. Mas fê-lo com base em duas considerações que já atrás afastámos: a de que o acto de declaração de utilidade pública produzira «a extinção do direito de livre disposição do proprietário dos bens pretendidos», afirmação esta que é excessiva e que se mostra contrariada pela simples existência da escritura de compra e venda; e a de que «a propriedade em questão não foi transaccionada livre e espontaneamente pelos seus donos, como sucederia na simples compra e venda, em que é característica também a liberdade, para o comprador, de dar ao objecto comprado o destino que lhe aproovesse». Quanto a esta última frase, e para além do que já dissemos, não se duvidará que, salvo qualquer anormalidade, os vendedores terão tido, pelo menos, a liberdade de determinarem o tipo contratual uti-

lizado, e é sobretudo evidente que a afirmação de que a entidade expropriante compradora só podia destinar o bem comprado ao fim previsto na expropriação envolve uma *petitio principii*, pois antecipa como assente *quod erat demonstrandum*. Assim, não vemos razões para nos apartarmos da solução acima encontrada.

Tendo em conta que nada permite dizer que o direito de propriedade dos recorrentes sobre a «Herdade da Ortiga» haja findado em resultado de uma expropriação, e dado que os elementos disponíveis obrigam a afirmar que tal direito foi transferido através de um negócio de direito privado, imediatamente se conclui que eles não dispõem do direito de reversão de que se arrogam, pois tal direito supõe a consumada ocorrência de uma expropriação, de que é o simétrico reverso (cfr. o artigo 5.º do Código das Expropriações, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 438/91, de 9 de Novembro).

Carecendo os recorrentes do direito de reversão, facilmente se conclui pela improcedência dos vícios invocados no presente recurso e que se relacionam com o exercício de tal direito. Assim, o denunciado desvio do fim de utilidade pública determinante da expropriação, que supostamente inquinaria os actos impugnados, não ocorreu, pois, na falta de uma aquisição expropriativa, o Gabinete da Área de Sines adquirente tinha a liberdade de destinar o imóvel comprado à finalidade que lhe aprouvesse.

Também soçobra a afirmação de que os actos recorridos teriam violado o conteúdo essencial do direito de propriedade dos recorrentes, das garantias do processo expropriativo e do próprio direito de reversão, já que o título translativo daquele direito — a compra e venda — não se harmoniza com qualquer desses invocados vícios. Aliás, se os recorrentes acham que o contrato em que outorgaram feriu excessivamente algum direito seu, deverão fazer incidir sobre ele a sua crítica através da propositura da acção correspondente, na hipótese de permanecerem reunidas as condições para o efeito.

Por outro lado, não se mostram ofendidos pelos actos os princípios da justiça e da proporcionalidade, porque, não havendo direito de

reversão, não se justificava que a entidade recorrida devesse salvaguardá-lo, e, não tendo os recorrentes recebido uma indemnização, estava completamente excluída a hipótese de ela vir a ser actualizada.

Resta apreciar o alegado vício de forma, resultante de falta de fundamentação dos actos. É verdade que os actos recorridos não se mostram fundamentados. Contudo, constatámos que os actos conferiram determinados destinos a bens que haviam sido adquiridos mediante um vulgar contrato de compra e venda. Nessa medida, a estatuição deles constante não afectou quaisquer direitos ou interesses dos recorrentes, designadamente o direito de reversão e as posições jurídicas que lhe seriam conexas, pelo que a sua fundamentação não era exigível à luz do disposto no artigo 124.º, n.º 1, alínea *a*), do Código do Procedimento Administrativo. E, como essa fundamentação também não era imposta pelas demais alíneas desse artigo 124.º, n.º 1, imediatamente se conclui que a circunstância de os actos não estarem fundamentados é insusceptível de os inquirar por vício de forma.

Em conformidade com o exposto, mostra-se inútil a conclusão 3.ª da alegação de recurso e prejudicada a conclusão 2.ª da mesma peça, improcedendo todas as demais conclusões formuladas pelos recorrentes — já que nenhum dos preceitos supostamente violados pelos actos o foram realmente. E improcedem ainda as considerações que, a propósito das mesmas matérias, os recorrentes teceram na sua alegação complementar.

Nestes termos, acordam em negar provimento ao presente recurso contencioso.

Custas pelos recorrentes:

Taxa de justiça 80 000\$00; procuradoria 40 000\$00.

Lisboa, 22 de Novembro de 2000.

Madeira dos Santos (*Relator*) — Isabel Jovita — Abel Atanásio.

O acórdão aborda desenvolvidamente diversas questões com particular relevo no contencioso administrativo, entre as quais a da recorribilidade dos actos administrativos contidos em diplomas normativos, nomeadamente no tocante ao prazo para a sua impugnação contenciosa, assim como, no processo expropriativo, a natureza e efeitos da declaração de utilidade pública na esfera jurídica do expropriado quanto ao direito de livre disposição dos bens pretendidos.

*(M. P.)*



## Delegação de competência — Falta de lei habilitante

I — *No regime legal vigente, os secretários de Estado apenas dispõem de competência delegada.*

II — *Os secretários de Estado são órgãos de topo da hierarquia administrativa daí que todos os actos administrativos que praticam, ainda que na ausência de delegação ou fora do seu âmbito, são actos verticalmente definitivos ainda que possam estar feridos de incompetência.*

III — *A delegação de competência tem como pressuposto a existência de lei habilitante, isto é, de lei que a autorize — n.º 1 do artigo 35.º do Código do Procedimento Administrativo.*

IV — *É inválida a delegação na ausência de lei habilitante.*

V — *O acto praticado por órgão ou agente subalterno sem competência própria e sob invocação de delegação que se revela inválida é destituído de definitividade vertical, por isso sujeito a recurso hierárquico necessário.*

SUPREMO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO  
Acórdão de 22 de Novembro de 2000  
Recurso n.º 45 244  
(Secção do Contencioso Administrativo)

**A**CORDAM na Secção do Contencioso Administrativo do Supremo Tribunal Administrativo:

O director do Departamento Municipal de Construção e Conservação de Edifícios e o chefe de divisão de Fiscalização da Câmara Municipal de Lisboa recorrem da sentença do Tribunal Administrativo do Círculo de Lisboa de 29 de Janeiro de 1999, que concedeu provimento ao recurso contencioso interposto por Electro-Reclamo, L.<sup>da</sup>, dos despachos de 15 de Fevereiro de 1993 e de 29 de Abril de 1994, dessas entidades, respectivamente.

Alegam e concluem:

1 — No caso em análise e, ao contrário do que se diz na douda decisão recorrida, há lei habilitante que permite as delegações em causa — artigo 54.º da Lei das Autarquias Locais;

2 — Logo, os actos praticados não são anuláveis por falta de tal lei habilitante;

3 — Não sendo definitivos e executários, de tais actos cabia necessariamente o respectivo recurso hierárquico necessário;

4 — A delegação de poderes inválida ou ineficaz, seja qual for a razão dessa invalidade ou ineficácia, não gera a incompetência do autor do acto;

5 — Apenas tomando o acto que daí resulte em não definitivo e executório;

6 — Ao decidir como decidiu, a douta decisão em crise violou, por errada interpretação, os artigos 54.º da Lei das Autarquias Locais e 25.º e 56.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos.

Termos em que deve ser concedido provimento ao presente recurso e, em consequência, ser revogada a douta decisão recorrida, assim se fazendo inteira justiça.

O digno magistrado do Ministério Público emite o parecer seguinte:

Vem impugnada a sentença do Tribunal Administrativo do Círculo de Lisboa que decretou a anulação dos despachos contenciosamente impugnados do director do Departamento Municipal de Construção e Conservação de Edifícios e do chefe de divisão de Fiscalização da Câmara de Lisboa, pelos quais a recorrente foi intimada a proceder à retirada do reclamo luminoso, de que é proprietária, instalado na cobertura de um prédio situado na Avenida de Sidónio Pais, na cidade de Lisboa.

Tal decisão de intimação foi tomada sob invocação de delegação de competência do presidente da Câmara no indicado director de Departamento e, deste, no também indicado chefe de divisão.

Como se concluiu na sentença recorrida, tais delegação e subdelegação carecem de lei habilitante, pois que o artigo 54.º da Lei das Autarquias Locais, para o efeito invocado, apenas consente que «o presidente da Câmara poderá delegar nos dirigentes dos serviços municipais a assinatura da correspondência e de documentos de mero expediente».

Assim, como também se concluiu na sentença, os actos objecto do recurso contencioso foram praticados ao abrigo de delegação e subdelegação inválidos.

Porém, diversamente do entendimento seguido na sentença recorrida, tal não significa que esses actos sejam, desde logo, passíveis de recurso contencioso.

Esta depende, ainda, de impugnação graciosa necessária, conforme sustentam, na respectiva alegação, os ora recorrentes.

É o que parece resultar da disposição do artigo 56.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos. também invocado nessa alegação:

«Artigo 56.º

*Invocação indevida de delegação*

No caso de rejeição de recuso contencioso de acto praticado com invocação de delegação ou subdelegação de competência, por estas não existirem, não serem válidas ou eficazes, ou não compreenderem a prática do acto, pode o recorrente usar o meio administrativo necessário à abertura da via contenciosa, no prazo de um mês, a contar do trânsito em julgado da decisão de rejeição.»

Procede, pois, a alegação dos recorrentes, no sentido de que se impunha a rejeição do recurso contencioso interposto.

Termos em que somos de parecer que deverá conceder-se provimento ao recurso jurisdicional, revogando-se a sentença recorrida.

Colhidos vistos, cumpre decidir.

Está provada a seguinte matéria de facto com interesse para a decisão:

- a) Pelo ofício n.º 1203, de 29 de Abril de 1994, do chefe da Divisão de Fiscalização da Direcção Municipal de Construção e Conservação de Edifícios da Câmara Municipal de Lisboa, a Electro-Reclamo foi intimada, na qualidade de proprietária do reclamo luminoso instalado na cobertura do prédio sito na Avenida de Sidónio Pais, 8, desta cidade, a proceder à sua retirada, em cumprimento do despacho de 15 de Fevereiro de 1993 do director do Departamento (documento de fls. 7);
- b) De harmonia com o teor do dito ofício, tal decisão foi proferida ao abrigo da delegação de competências conferida pelo despacho n.º 192/P/91, de 21 de Outubro de 1991, ao abrigo do artigo 54.º do Decreto-Lei n.º 100/84, e por subdelegação de competências do director municipal (despacho n.º 1 DMCC) — *ibidem*.

Para decidir a questão em análise, convirá atentar no seguinte.

Anteriormente ao Decreto-Lei n.º 3/80, de 7 de Fevereiro, os secretários de Estado exerciam competência própria.

Este diploma veio no n.º 1 do artigo 5.º dispor que os secretários de Estado exerceriam a competência que neles fosse delegada e no n.º 2 revogou todas as disposições que a essas entidades atribuíam competência própria.

No n.º 4 acrescenta que «[...] os actos praticados pelos secretários de Estado serão revogados pelo delegante nos termos previstos na lei para a revogação dos actos dos subalternos pelo superior hierárquico», o que levou a afirmar a existência de uma relação hierárquica em sentido restrito entre o ministro e secretário de Estado.

O Decreto-Lei n.º 28/81, de 12 de Fevereiro, que aprovou a Lei Orgânica do VII Governo Constitucional, manteve no artigo 20.º, n.ºs 1, 2 e 3, a exigência de delegação nos secretários de Estado, mas no n.º 4 dispôs que os actos por estes praticados são revogáveis nos termos previstos para a revogação dos actos pelo seu autor.

Com esta alteração deixou de haver fundamento para afirmar a existência de qualquer poder de superintendência na titularidade do ministro, integrador de relação de tipo hierárquico.

Os actos dos secretários de Estado passaram deste modo a ser verticalmente definitivos.

As ulteriores leis orgânicas dos sucessivos governos constitucionais mantiveram este regime, mas, com o Decreto-Lei n.º 344-A/83, de 25 de Julho, Lei Orgânica do IX Governo Constitucional, deixou mesmo de fazer-se referência à faculdade de revogação pelo ministro delegante dos actos do respectivo secretário de Estado.

Neste regime, que veio posteriormente a manter-se, inclusive na Lei Orgânica do actual Governo, o XIV, Decreto-Lei n.º 474-A/99, de 8 de Novembro, artigo 5.º, os secretários de Estado dispõem apenas de competência delegada, mas, na sua qualidade de membros do Governo e, como tal, órgãos de topo da hierarquia administrativa, todos os actos que proferem são verticalmente definitivos.

Se o acto praticado não é abrangido pela delegação de poderes estará ferido de incompetência, mas não deixa de ser verticalmente definitivo e assim susceptível de impugnação contenciosa. Assim é, repete-se, porque o secretário de Estado é órgão de topo da hierarquia administrativa.

Neste sentido, os acórdãos do Supremo Tribunal Administrativo de 25 de Junho de 1987, recurso n.º 22 898, de 28 de Junho de 1990, recurso n.º 26 187, e de 11 de Dezembro de 1996, recurso n.º 29 226, AP *Diário da República*, de 30 de Junho de 1993, 31 de Janeiro de 1995 e 30 de Outubro de 1998.

A situação é diferente no que respeita aos actos praticados por órgão ou agente subalterno.

Aqui, a menos que a lei lhe confira competência própria exclusiva ou nele tenham sido delegados poderes pelo superior hierárquico, o acto é destituído de definitividade vertical, nessa medida insusceptível de impugnação contenciosa directa e sujeito a recurso hierárquico necessário. Isto porque o subordinado está hierarquicamente sujeito ao superior, que sobre ele dispõe de poderes de superintendência e supervisão, com o inerente poder de revogação dos actos por ele praticados.

No caso presente, estamos perante decisão autoritária proferida pelo chefe da Divisão de Fiscalização da Direcção Municipal de Construção e Conservação de Edifícios da Câmara Municipal de Lisboa, no uso «da delegação de competência conferida pelo despacho n.º 192/P/91, de 21 de Outubro, ao abrigo do artigo 54.º do Decreto-Lei n.º 100/84» e subdelegação de competências do director municipal.

Só que a delegação de competência para a prática de actos administrativos sobre determinada matéria depende da existência de lei que a tal habilite o delegante.

Dispõe, na verdade, o artigo 35.º, n.º 1, do Código do Procedimento Administrativo que:

«1 — Os órgãos administrativos normalmente competentes para decidir em determinada matéria podem, sempre que para tal estejam habilitados por lei, permitir, através de um acto de delegação de poderes, que outro órgão ou agente pratique actos administrativos sobre a mesma matéria.»

Na ausência de lei habilitante, o superior apenas poderá «permitir que o seu imediato inferior hierárquico, adjunto ou substituto pratiquem actos de administração ordinária nessa matéria» — n.º 2 do mesmo artigo.

«Por actos de administração ordinária», escrevem Freitas do Amaral e outros, *Código do Procedimento Administrativo Anotado*, pág. 89, «devem entender-se os actos de gestão corrente, isto é, aqueles que se destinam imediatamente a assegurar a continuidade do serviço. Não se trata, assim (pelo menos, necessariamente), de actos estandardizados, de mero expediente ou de rotina — muito embora as respectivas habitualidade e normalidade constituam indícios não desprezíveis para a sua qualificação como de administração ordinária a nosso ver, a nota específica desta espécie de actos deve antes buscar-se no seu carácter não inovador, complementar ou de execução face àqueles outros que configuram verdadeiras e próprias decisões de fundo, com as características da intencionalidade e da originalidade que lhes são inerentes — e que, por tal motivo, não prescindem de um acto de delegação mais circunstanciado (o previsto no n.º 1 do presente artigo)».

Poder-se-á dizer noutros termos que só podem ser classificados como actos de administração ordinária os actos administrativos que não envolvam decisão sobre matérias que se insiram nas atribuições da pessoa colectiva. Sempre que envolva directamente a prossecução dessas atribuições, o acto constituirá «uma decisão de fundo» e não configurará um acto de administração ordinária.

Assim sucede com a ordem de remoção do reclamo luminoso, que se inclui nas atribuições municipais relativas à segurança e comodidade do trânsito — alínea *e*) do n.º 3 do artigo 51.º da Lei das Autarquias Locais e por isso só podia ser

tomada com fundamento em competência delegada ao abrigo de lei habilitante, nos termos do n.º 1 do artigo 35.º do Código do Procedimento Administrativo.

Invocou a entidade delegada como lei habilitante o artigo 54.º da Lei das Autarquias Locais. Só que este preceito admite apenas a delegação ou subdelegação do presidente nos vereadores.

No que respeita aos dirigentes de serviços municipais, tão-só permite a delegação de assinatura, seja ela de correspondência ou de documentos de mero expediente, categorias em que, pelas razões apontadas, não se inclui a ordem de remoção.

Estamos pois perante delegação inválida que, como tal, não confere à autoridade recorrida o poder de proferir essa decisão.

O acto impugnado é, deste modo, destituído de definitividade vertical e assim insusceptível de recurso contencioso.

Pelo exposto, acordam na Secção do Contencioso Administrativo do Supremo Tribunal Administrativo em conceder provimento ao recurso jurisdicional e rejeitar o recurso contencioso.

Custas pela interessada Electro-Reclamo, L.<sup>da</sup>, na 1.ª instância e no Supremo Tribunal Administrativo, com a taxa de justiça e a procuradoria respectivamente de 20 000\$00, 10 000\$00, 30 000\$00 e 15 000\$00.

Lisboa, 22 de Novembro de 2000.

Cruz Rodrigues (*Relator*) — Vaz Reborção — Abel Atanásio.

Sobre a matéria a que respeitam os pontos I e II, do sumário, o acórdão reafirma e cita jurisprudência anterior.

Na doutrina, e sobre o conceito de actos de administração ordinária, para cuja prática a lei (artigo 35.º, n.º 2, do Código do Procedimento Administrativo) consente delegação de poderes, veja-se, ainda, Mário Esteves de Oliveira, Pedro Costa Gonçalves e J. Pacheco de Amorim, *Código do Procedimento Administrativo*, 2.ª ed., Almedina, Coimbra 1997, págs. 216 e seguintes.

(A. C. S. S.)

## Direito de reversão de bem expropriado — Princípio *tempus regit actum* — Indeferimento tácito

I — *Em caso de direito de reversão relativo a bem expropriado no domínio da lei anterior e neste não previsto, o prazo de dois anos fixado no n.º 1 do artigo 5.º do Código das Expropriações de 1991, conta-se a partir da data em vigor deste diploma (7 de Fevereiro de 1992).*

II — *O pressuposto do direito de reversão é a não aplicação do bem expropriado ao específico fim de utilidade pública que justificou a expropriação pelo período de dois anos, e não o facto da apresentação do requerimento em si mesmo, embora este tenha que ser obviamente formulado.*

III — *O facto jurídico a que a lei atribui o significado de constituir o direito de reversão é, por isso, a inércia do expropriante.*

IV — *Assim, não pode afirmar-se a legalidade do indeferimento tácito do pedido de autorização de reversão apenas com base na constatação da prematuridade da apresentação desse pedido (formulado dias antes de se completar o período de dois anos a que se alude em III, pois tal pedido foi mantido actuante perante a Administração até ao momento em que, de acordo com a lei, se considerou tacitamente indeferido e, nesse momento, já aquele período se havia esgotado.*

SUPREMO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO  
Acórdão de 24 de Novembro de 2000  
Recurso n.º 37 657  
(Pleno da Secção do Contencioso Administrativo)

**A**CORDAM, em conferência, no pleno da 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo:

### 1. Relatório

1.1 — Francisco , casado, residente no

, recorre do acórdão da Secção de 19 de Março de 1998, que negou provimento ao recurso contencioso por si interposto do indeferimento tácito, imputado ao Sr. Ministro do Planeamento e da Administração do Território, do pedido de reversão de prédio expropriado pelo Gabinete da Área de Sines, feito por requerimento de 4 de Fevereiro de 1994.

Nas suas alegações formula as seguintes conclusões:

«a) O recorrente foi proprietário dum prédio rústico sito na freguesia de Santo André, concelho de Santiago do Cacém, devidamente identificado nos autos;

- b) O referido prédio foi expropriado em 1973 pelo Gabinete da Área de Sines;
- c) A expropriação por utilidade pública foi justificada pela necessidade de execução dos objectivos que o Decreto-Lei n.º 270/71, de 19 de Junho, cometeu ao Gabinete da Área de Sines;
- d) Até 17 de Julho de 1989 — data da extinção do Gabinete da Área de Sines — e mesmo posteriormente, até à data de exercício do direito de reversão, não foi dada qualquer utilização ou aproveitamento ao prédio expropriado, quer de interesse público, quer outro;
- e) A expropriação é um instituto excepcional e traduz-se num acto autoritário contra um direito fundamental constitucionalmente garantido; o bem expropriado fica vinculado ao fim de utilidade pública justificativo da expropriação, isto é, a transferência de propriedade fica sujeita à condição resolutive de lhe ser dado esse destino específico, o que não aconteceu;

- f) O direito à propriedade privada tem sido sempre reconhecido como um direito fundamental no ordenamento constitucional português;
- g) O direito de reversão é o corolário da garantia constitucional da propriedade privada e é também um princípio constitucional;
- h) Os n.ºs 1 e 3 do artigo 7.º do Código das Expropriações de 1976 vieram recusar aos particulares o direito de reversão quando a entidade expropriante fosse de direito público, mas são inconstitucionais e como tal têm sido repetidamente declarados, quer pela doutrina, quer pela jurisprudência, nomeadamente desse Supremo Tribunal Administrativo e do Tribunal Constitucional;
- i) Os tribunais não podem aplicar normas que infrinjam o disposto na Constituição ou os princípios nela consignados, independentemente da alegação das partes — artigo 204.º (antigo 207.º) da Constituição;
- j) O direito de reversão sempre existiu no período de 1976 a 1994;
- l) No domínio do direito de propriedade e da reversão não houve no ordenamento jurídico português qualquer vazio constitucional;
- m) Antes da publicação do Código das Expropriações de 1991 já o recorrente era titular do direito de reversão sobre o prédio rústico «Courela do Poço», a que nunca fora dado o destino justificativo da expropriação, nem qualquer outro, desde 1973;
- n) A omissão do expropriante Gabinete da Área de Sines foi constitutiva do direito de reversão do recorrente e o posterior Código das Expropriações de 1991 não pode suprimi-lo;
- o) O direito de reversão do recorrente baseava-se directamente no artigo 62.º da Constituição da República Portuguesa e também por reinstauração no artigo 8.º da Lei n.º 2030, de 22 de Junho de 1948, e nos artigos 59.º e seguintes do Decreto n.º 43 587, de 8 de Abril de 1961;
- p) Mas o recorrente exerceu o seu direito de reversão em 8 de Fevereiro de 1994 e é-lhe aplicável portanto o artigo 5.º, n.ºs 1 e 6, do Código das Expropriações de 1991;
- q) O recorrente é titular do direito de reversão do prédio expropriado pelo Gabinete da Área de Sines, e exerceu oportunamente tal direito — em 8 de Fevereiro de 1994 — de que sempre foi titular, quer antes, quer depois do novo Código das Expropriações de 1991;
- r) A autoridade competente para decidir a reversão era por delegação o Secretário de Estado da Administração Local e do Ordenamento do Território;
- s) O requerimento do recorrente para reversão do prédio expropriado foi entregue à autoridade competente (o Secretário de Estado da Administração Local e do Ordenamento do Território) em 8 de Fevereiro de 1994 — cfr. fls. 39;
- t) Desta forma o acto tácito de indeferimento objecto deste recurso é do Secretário de Estado da Administração Local e do Ordenamento do Território e o prazo de interposição do recurso contencioso contou-se da data — 8 de Fevereiro de 1994 — em que a autoridade competente o recebeu;
- u) Já decorrerá portanto, prazo de 2 anos previsto no n.º 1 do artigo 5.º do novo Código das Expropriações de 1991 — que entrou em vigor em 7 de Fevereiro de 1992 — quando o recorrente exerceu em 8 de Fevereiro de 1994 o seu direito de reversão;
- v) Mas ainda que não tivesse decorrido esse prazo — o que não aconteceu — o recorrente estaria em tempo para requerer — como se referiu nas anteriores alíneas j) a p) — porque o seu direito de reversão já existia, mesmo antes do Código das Expropriações de 1991, em virtude de os n.ºs 1 e 3 do artigo 7.º do antigo Código das Expropriações de 1976 serem inconstitucionais e a reversão ser um princípio constitucional;
- w) O acto recorrido de indeferimento tácito violou portanto os artigos 12.º, 13.º, 18.º, n.º 1, 62.º e 266.º da Constituição da República Portuguesa e os artigos 12.º, 279.º,

alínea c), 296.º, 297.º, n.º 1, e 1308.º do Código Civil, o artigo 8.º da Lei n.º 2030, de 22 de Junho de 1948, os artigos 59.º e seguintes do Decreto n.º 43 587, de 8 de Abril de 1961, bem como os artigos 5.º, n.º 1, e 6.º do novo Código das Expropriações, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 439/91, de 9 de Novembro;

- x) E o douto acórdão recorrido, além dos preceitos citados, violou o artigo 204.º (antigo 207.º) da Constituição — porque aplicou normas e princípios inconstitucionais;
- y) Nos termos expostos, deve ser dado provimento ao recurso com todas as consequências legais.» — Cfr. fls. 144-147.

1.2 — Nas suas contra-alegações a entidade recorrida apresenta as seguintes conclusões:

- «a) O douto acórdão recorrido não aplicou normas inconstitucionais;
- b) As pretensas normas inconstitucionais, que o recorrente não indica, a reportarem-se ao artigo 7.º, n.ºs 1 e 3, do antigo Código das Expropriações, foram revogadas pelo artigo 5.º, n.ºs 1 e 4, respectivamente, do novo Código das Expropriações;
- c) O n.º 1 do artigo 5.º deste último diploma legal estabelece os factos originadores do direito de reversão;
- d) Por força do n.º 1 do artigo 12.º do Código Civil, o prazo de 2 anos naquele fixado terá de correr, integralmente, na vigência do mesmo, sendo eliminado o tempo decorrido após a adjudicação do bem, ocorrida na vigência do antigo Código das Expropriações;
- e) Esse prazo conta-se a partir da data de entrada em vigor do novo Código das Expropriações;
- f) O prazo de 2 anos, fixado no n.º 6 do mesmo artigo 5.º, para o exercício desse direito, é um prazo de caducidade;
- g) De facto, trata-se de um prazo legalmente estabelecido, efectivável através de requerimento;
- h) Esse prazo iniciou-se em 8 de Fevereiro de 1994 e terminou em 8 de Fevereiro de 1996;

- i) Foi dado como provado que o requerimento deu entrada nos serviços competentes em 4 de Fevereiro de 1994;
- j) Os poderes desse colendo tribunal limitam-se à matéria de direito;
- k) Só agora o recorrente levantou a questão de o seu requerimento ter sido remetido a S. Ex.ª o Secretário de Estado da Administração Local e Ordenamento do Território;
- l) Ainda que a tivesse colocado na 1.ª instância, o órgão delegado pertence ao mesmo Ministério do órgão delegante, tendo-lhe sido enviado, oficiosamente, valendo como data de entrada do requerimento a de 4 de Fevereiro de 1994;
- m) Cautelarmente, a não se entender assim, foi dado como provado que a adjudicação do bem expropriado teve lugar em 23 de Agosto de 1973;
- n) O novo Código das Expropriações iniciou a sua vigência em 7 de Fevereiro de 1992;
- o) À data do exercício do direito de reversão, em 4 de Fevereiro de 1994, já o mesmo tinha cessado pelo decurso do prazo de 20 anos sobre a data da adjudicação;
- p) No caso dos autos, não podia ser tido em consideração o prazo a contar do facto originador da reversão;
- q) O direito de reversão tinha, pois, de ser exercido entre 8 de Fevereiro 1992 e 23 de Agosto de 1993;
- r) Não o tendo feito o recorrente, o direito de reversão cessou pelo decurso do prazo de 20 anos a contar da data da adjudicação.

Termos em que deverá ser negado provimento ao presente recurso jurisdicional.» — Cfr. fls. 156-158.

1.3 — O magistrado do Ministério Público emitiu o seguinte parecer:

«Afigura-se-me que o acórdão recorrido não merece censura, como, aliás, vem evidenciado nas alegações da entidade recorrida.

Também no sentido preconizado a fls. 88 e seguintes o acórdão deste Supremo Tribunal de 7 de Outubro de 1998, no recurso n.º 37 649.

Nesta conformidade, o recurso não é susceptível de provimento.» — Cfr. fls. 160 v.º

4.4 — Colhidos os vistos legais, cumpre decidir.

### *Fundamentação*

#### **2. A matéria de facto**

No acórdão recorrido deu-se como provado o seguinte:

«1 — O recorrente foi proprietário do prédio rústico denominado «Courela do Poço», sito na freguesia de Santo André, concelho de Santiago do Cacém, descrito na respectiva Conservatória do Registo Predial sob o n.º 169 278, a fls. 33 do livro B-50, e inscrito na matriz cadastral rústica sob parte do artigo 3.ª secção G;

2 — O prédio atrás identificado foi objecto de expropriação pública urgente, por parte do Gabinete da Área de Sines, em processo julgado no Tribunal Judicial da Comarca de Santiago do Cacém (fls. 18 a 22);

3 — O Gabinete da Área de Sines foi judicialmente investido na posse do referido prédio em 23 de Agosto de 1973 (fls. 22);

4 — Em requerimento dirigido ao Ministro do Planeamento e da Administração do Território, entrado nos serviços competentes a 4 de Fevereiro de 1994, o recorrente requereu a reversão do prédio expropriado, ao abrigo do disposto nos artigos 5.º e 70.º e seguintes do Código das Expropriações, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 438/91, de 9 de Novembro (documento de fls. 11 a 16, cujo conteúdo se dá por integralmente reproduzido);

5 — Sobre o aludido requerimento não foi proferida qualquer decisão.» — Cfr. fls. 97.

#### **3. O direito**

3.1. — Em causa está, com o presente recurso jurisdicional, o acórdão da Secção de 19 de Março de 1998, a fls. 92-104, que negou provimento ao recurso contencioso interposto pelo recorrente do indeferimento tácito, imputado ao Ministro do Planeamento e da Administração do Território, do pedido de reversão de prédio expropriado pelo Gabinete da Aérea de Sines.

3.2 — Para assim decidir, o citado aresto considerou, em suma, que «à data do pedido de reversão formulado pelo recorrente, ou seja, em 4 de Fevereiro de 1994, ainda não havia decorrido o prazo legalmente previsto no n.º 1 daquele artigo 5.º» (do Código das Expropriações, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 438/91, de 9 de Novembro) «pelo que o recorrente ainda não era ainda titular do direito de reversão, não havendo assim qualquer violação do normativo citado [...]»

Perante este quadro, entendeu-se ficar «prejudicado o conhecimento das restantes questões invocadas, impondo-se a improcedência do [...] recurso» — cfr. fls. 103.

3.3 — Sucede, porém, que o recorrente discorda da pronúncia contida no aludido aresto, salientando, designadamente, ser titular do direito de reversão do prédio expropriado pelo Gabinete da Aérea de Sines, tendo exercido oportunamente esse seu direito [cfr. as conclusões *p*) e *q*) da sua alegação, a fls. 146], tendo o acórdão recorrido inobservado o disposto no citado n.º 1 do artigo 5.º do Código das Expropriações.

Vejamus se lhe assiste razão.

3.4 — Tudo se reconduz, essencialmente, na determinação do momento relevante para a apreciação da legalidade do indeferimento tácito objecto de impugnação contenciosa: se o momento da formulação da pretensão ou se o momento da formação do indeferimento tácito. Ou, numa outra formulação, a questão de saber se a decisão administrativa deve atender à situação de facto existente à data em que é proferida (tratando-se de acto expresso) ou se presume formada (tratando-se de acto silente) ou se deve atender à situação de facto existente à data da apresentação da pretensão dos interessados.

Esta é uma perspectiva que, apesar de não suscitada nestes precisos termos nas alegações do recorrente, não deixa de poder ser «explorada por este pleno, já que não extravasa a questão que constitui objecto do presente recurso (a correcção do acórdão recorrido ao dar por inexistente o direito de reversão por ter sido requerido [...] dias antes do seu nascimento) e é sabido que, não podendo conhecer *ultra vel extra petitum*, no entanto — em aplicação dos brocardos latinos *di mihi factum, dabo tibi ius e iura novit curia*, que o nosso ordenamento jurídico acolhe (cfr. artigos

660.º, n.º 2, 661.º, n.º 1, 664.º e 713.º, n.º 2, do Código de Processo Civil) — os tribunais não estão sujeitos às alegações das partes no tocante à indagação, interpretação e aplicação das regras de direito» *apud* o acórdão deste pleno de 19 de Janeiro de 2000, *Acórdãos Doutriniais*, n.º 461, págs. 737 e seguintes.

Nada impede, por isso, a análise da questão agora em apreciação de acordo com a já enunciada perspectiva.

A solução acolhida no acórdão recorrido corresponde à posição à data defendida em diversos acórdãos das subsecções que recaíram sobre situações factuais idênticas à dos presentes autos (indeferimento tácito de pedidos de reversão formulados em 4 de Fevereiro de 1994), neles se tendo também decidido negar provimento aos recursos contenciosos com o fundamento de que, à data em que foi exercido, o direito de reversão ainda não existia, por não se terem completado dois anos sobre a entrada em vigor do Código das Expropriações. Vide, a título meramente exemplificativo, o acórdão de 28 de Outubro de 1997, *Acórdãos Doutriniais*, n.º 438, pág. 735.

Ou seja, entendia-se inexistir o direito de reversão, o que implicava o improvimento dos recursos contenciosos.

Contudo, esta postura começou a ser posta em causa com os acórdãos das subsecções de 22 de Outubro de 1998, recurso n.º 37 646, *Boletim do Ministério da Justiça*, n.º 480, pág. 157, e de 11 de Fevereiro de 1999, recurso n.º 37 648.

Posteriormente, dois acórdãos deste pleno, ambos de 19 de Janeiro de 2000, recurso n.º 37 652 (*Acórdãos Doutriniais*, n.º 461, pág. 737), e o proferido no recurso n.º 37 646, acabaram por sufragar o entendimento acolhido nos acórdãos da Secção atrás enunciados, assim se começando a formar uma outra corrente jurisprudencial, em que também se inserem vários acórdãos posteriores das subsecções, como é o caso do acórdão de 8 de Março de 2000 — recurso n.º 37 622.

Ora, é precisamente este último entendimento aquele que agora se reitera, na sequência, aliás, dos já citados acórdãos deste pleno de 19 de Janeiro de 2000.

Importa aqui fazer um pequeno parêntesis para assinalar que, em face do posicionamento adoptado, não se reveste de alcance prático a questão levantada pelo recorrente nas suas ale-

gações e que se prende com a data em que se deva ter por apresentado o seu pedido de reversão, uma vez que, mesmo a atender-se à data indicada no acórdão recorrido, o recurso jurisdicional não deixará de merecer provimento, como se irá ver.

Tal questão foi pela primeira vez levantada pelo recorrente nas alegações do presente recurso jurisdicional, onde sustenta que o seu pedido de reversão, tendo entrado no Gabinete do Ministro do Planeamento e da Administração do Território em 4 de Fevereiro de 1994, foi remetido ao Gabinete do Secretário de Estado da Administração Local, onde teria dado entrada em data posterior a 7 de Fevereiro de 1994.

De qualquer maneira sempre se dirá com o já mencionado acórdão deste pleno de 19 de Janeiro de 2000 (recurso n.º 37 652) que «o certo é que apurar se o requerimento de autorização de reversão foi, ou não, officiosamente remetido ao Gabinete do Secretário de Estado da Administração Local e do Ordenamento do Território e, em caso afirmativo, em que data aí deu entrada, releva de matéria de facto, que extravasa dos poderes de cognição deste pleno. Ao que acresce que nem na petição de recurso contencioso nem nas respectivas alegações» o recorrente alegou aqueles factos nem ofereceu ou requereu «que sobre eles se produzisse prova ou ‘suscitou’ a questão da incompletude desse processo ins-trutor. Perante este quadro, o acórdão recorrido nada disse, nem nada podia dizer, sobre esses factos e, assim, não pode este pleno, no âmbito da apreciação do presente recurso jurisdicional, circuns-crita a matéria de direito, completar tais factos».

Termos em que im procedem ou são irrelevantes as conclusões a este propósito formuladas pelo recorrente [cfr. as conclusões *s*), *t*) e *u*), da sua alegação].

Retomando, agora, a questão que antes se vinha afluando e dada a inteira concordância com o entendimento explanado no acórdão deste pleno de 19 de Janeiro de 2000, proferido no recurso n.º 37 652, aproveita-se para dele transcrever mais os seguintes passos:

«[...] o fulcro da questão consiste em saber se o momento a ter em conta para apreciar a legalidade do indeferimento tácito impugnado é o momento em que foi apresentada a pretensão

indeferida ou é antes o momento em que tal indeferimento se considera formado.

E a questão é apenas essa uma vez que não suscita controvérsia, no presente caso, a efectiva formação do indeferimento tácito [...]

Assente a efectiva formação de indeferimento tácito, surge também como incontroversa a conclusão de que a regra *tempis regit actum* é válida quer para o acto expresso, quer para o acto tácito.

Tendo, no ordenamento jurídico português, o silêncio da Administração o sentido de indeferimento (excepcionalmente, de deferimento) da pretensão material deduzida pelo requerente [...] ele conduz à ficção de um acto administrativo de indeferimento ou de deferimento da pretensão material, relativamente ao qual são invocáveis os mesmos vícios que seriam assacáveis a um acto expresso de idêntico conteúdo decisório (com excepção, imposta pela natureza das coisas, do vício de falta de fundamentação), e a aferição da existência desses vícios, ou seja, a aferição da legalidade ou ilegalidade do (in)deferimento tácito também há-de ser feita, tal como para o acto expresso, segundo a regra *tempus regit actum*. Isto é, em regra, a (i)legalidade do acto tácito deve ser aferida segundo o regime jurídico vigente e a situação de facto existente à data em que esse acto se considera formado. Seria, de facto, incompreensível, que, elevado o dever de decisão à categoria de princípio geral do procedimento administrativo (artigo 9.º do Código do Procedimento Administrativo), a infracção desse dever (com a consequência de se considerar indeferida a pretensão formulada) colocasse o interessado numa situação de desvantagem, na perspectiva da tutela jurisdicional efectiva da sua pretensão, em comparação com a situação em que seria colocado se tivesse sido proferido acto expresso de indeferimento.

É certo que aquela regra conhece excepções, mas, como a seguir se demonstrará, nenhuma dessas excepções opera no presente caso.

Na verdade, há situações em que a lei expressamente determina em que a situação de facto a ter em conta na decisão administrativa não é a que se verifica na data desta decisão, mas sim em momento anterior. É o que acontece, por exemplo, no procedimento de concurso da função pública, relativamente ao qual a regra é a de que

os requisitos de admissão ao concurso devem estar reunidos até ao termo do prazo fixado para a apresentação das candidaturas (n.º 2 do artigo 21.º do Decreto-Lei n.º 498/88, de 30 de Dezembro). Em casos destes, é óbvia a irrelevância do superveniente preenchimento desses requisitos (idade, habilitações, tempo de serviço, classificação, etc.), e, assim, não padecerá de ilegalidade o acto que exclua um candidato por não reunir tais requisitos no termo do prazo para a apresentação das candidaturas, mesmo que já os possua no momento em que o acto de exclusão é praticado.

Mas a regulamentação legal do exercício de direito de reversão não insere qualquer disposição com esse alcance.

Por outro lado, também não é possível atribuir à apresentação do requerimento de autorização do exercício do direito de reversão a natureza de elemento constitutivo do correspondente direito. O direito à reversão forma-se com o decurso do prazo concedido à entidade expropriante para afectar o bem expropriado ao fim determinante da expropriação sem que essa afectação tenha lugar. Tanto assim que a partir desse momento que se inicia a contagem do prazo de caducidade do exercício do direito de reversão.

Nesta perspectiva, o momento de manifestação da pretensão de reversão não é elemento constitutivo do correspondente direito, pois, como se sublinhou no citado acórdão de 22 de Outubro de 1998, 'o pressuposto do direito de reversão é a não aplicação do bem expropriado ao concreto fim de utilidade pública que determinou a expropriação no período de dois anos, não é o facto da apresentação do requerimento em si mesmo. Este é, substantivamente, a declaração de vontade de exercer o direito e procedimentalmente o acto de iniciativa, mas não interfere com a consumação da inércia do expropriante, que este sim é o facto jurídico a que a lei atribui o significado de constituir o direito de reversão'.

Importa não esquecer que a lei não protege a conservação do bem no património do expropriante (ou dos seus sucessores), contra a vontade do expropriado, fora da aplicação ao fim concreto da declaração de utilidade pública que motivou a expropriação. Pelo contrário, como se disse no acórdão n.º 827/96, do Tribunal Constitucional (*Diário da República*, II Série, n.º 53, de

4 de Março de 1998, pág. 2776), ‘para, além do fundamento que se adoptar (sobre a natureza do direito de reversão), o direito de reversão é uma exigência constitucional derivada do artigo 62.º (da Constituição da República Portuguesa), na medida em que exprime uma harmonização valorativa entre o direito subjectivo e a responsabilidade do Estado na protecção e ordenação da propriedade privada, de acordo com os interesses envolvidos!’. Ora, a intempestividade do requerimento (por antecipação) é um facto neutro relativamente aos interesses juridicamente relevantes para a reversão ou nela conflituantes. Com efeito, a apresentação do requerimento antes de se ter consumado o prazo a que se refere o artigo 5.º, n.º 1, do Código das Expropriações de 1991 não interfere com a possibilidade de, no espaço de tempo sobranter, a entidade expropriante aplicar o bem expropriado ao fim que determinou a expropriação, ou de lhe ter dado outro destino mediante nova declaração de utilidade pública (artigo 5.º, n.º 4). Nem a tutela da situação do beneficiário da expropriação, nem a preservação dos poderes expropriativos da Administração, nem a regularidade da tramitação do processo de reversão impõem que se atribua natureza constitutiva do direito de reversão à apresentação do correspondente requerimento.

Deste modo, o indeferimento tácito não pode encontrar apoio no facto de à data do requerimento do recorrente ‘faltarem [...] dias para se completar o período de inércia na aplicação da coisa expropriada em conformidade com o fim previsto na declaração de utilidade pública que é pressuposto da sua pretensão. A entidade competente para decidir a reversão permaneceu instada e a vontade de’ o interessado recuperar ‘o bem manteve-se viva. Na data em que se formou o indeferimento tácito já alegadamente se verificava aquele pressuposto e é, como se viu, esse o momento relativamente ao qual deve ser aferida a legalidade desse indeferimento.

Aliás, o exercício prematuro de direitos só é, em regra, inaceitável quando determine perturbação da tramitação procedimental ou processual ou quando afecte a racionalidade da decisão administrativa ou judicial ou o respeito do princípio do contraditório, impondo o princípio *pro actione* que não se antepõem obstáculos for-

mais injustificados à obtenção de decisões de mérito e ao seu efectivo controlo pelos tribunais.

Conclui-se, pois, em resposta à questão por último suscitada, que o princípio *tempus regit actum*, que manda aferir a legalidade do acto administrativo pela situação de facto e de direito existente à data da sua prolação, no caso de acto expresso, não pode deixar de valer também para as hipóteses de indeferimento tácito, considerando-se relevante, para o efeito, o momento em que legalmente se considera formado aquele indeferimento.»

3.5 — É, assim, de concluir que para se afirmar a legalidade do indeferimento do pedido de autorização de reversão não basta a constatação da prematuridade da apresentação desse pedido, via, contudo, indevidamente seguida no acórdão recorrido, que se baseou na dita prematuridade para negar provimento ao recurso contencioso, com o consequente não conhecimento das demais questões suscitadas nos autos.

Na verdade, tal como já atrás se assinalou, o pedido de autorização de reversão foi mantido actuante perante a Administração até ao momento em que, de acordo com a lei, se considerou tacitamente indeferido.

E isto, sendo certo que, nesse momento, já haviam decorrido dois anos sobre a data da entrada em vigor do Código das Expropriações de 1991, pelo que o pedido não podia ser denegado com fundamento de ainda não se haver esgotado esse período de tempo de dois anos em que o expropriante (ou seu sucessor) dispunha para aplicar o bem expropriado ao fim determinante da expropriação.

Vê-se, assim, que a legalidade ou ilegalidade do indeferimento tácito do pedido de autorização de reversão dependerá, designadamente, de se julgar provado que a entidade beneficiária da expropriação (ou seu sucessor) começou a aplicar, até 7 de Fevereiro de 1994, o prédio expropriado ao fim determinante da expropriação ou, ao invés, de se julgar provado que tal prédio nunca foi aplicado ao mencionado fim, sem prejuízo do eventual conhecimento das demais questões não apreciadas no acórdão recorrido.

Estamos perante questões controvertidas, para a solução das quais o acórdão recorrido não carrou matéria de facto suficiente, impondo-se,

por isso, a sua revogação, para ampliação desta matéria, em ordem a constituir base adequada para a subsequente decisão da questão de direito.

#### 4. *Decisão*

Nestes termos, acordam em conceder provimento ao presente recurso jurisdicional, revogando o acórdão recorrido e determinando a remessa dos autos à subsecção, para os efeitos indicados.

Sem custas.

Lisboa, 24 de Novembro de 2000.

José Manuel da Silva Santos Botelho (*Relator*) — António Fernando Samagaio — José da Cruz Rodrigues — Rui Manuel Pinheiro Moreira — Fernando Manuel Azevedo Moreira — António Simões Redinha — José Anselmo Dias Rodrigues — Pedro Manuel de Pinho de Gouveia e Melo — Isabel Jovita Loureiro dos Santos Macedo.

Está em causa o indeferimento tácito de pedido de reversão, apresentado dias antes do termo do prazo para a afectação do prédio expropriado ao fim determinante da respectiva expropriação.

O acórdão reafirma o abandono da jurisprudência que negava, nesse caso, a ilegalidade de um tal indeferimento tácito, baseando-se em que, na data da apresentação do pedido, não existia, ainda, o direito de reversão.

Acentua-se, agora, que o facto jurídico constitutivo deste direito é a inércia da Administração e que o pedido se manteve actuante para além do termo daquele prazo, existindo, já, o direito à reversão, quando o pedido se considerou, de acordo com a lei tacitamente indeferido.

(A. C. S. S.)