

TRIBUNAL CENTRAL ADMINISTRATIVO NORTE | ADMINISTRATIVO

Acórdão

Processo

Data do documento

Relator

01689/13.6BEBRG

9 de junho de 2017

Rogério Paulo Da Costa Martins

DESCRITORES

Reposição de importâncias aos cofres do estado > Prescrição revogação de acto constitutivo de direitos > Artigo 40º do decreto-lei n.º155/92, de 28.7 > No nº 1 do art.º 40º do decreto-lei n.º 155/92, de 28.6 > Artigo 141º do código de procedimento administrativo.

SUMÁRIO

1. O prazo prescricional de cinco anos, estabelecido do artigo 40º do Decreto-Lei n.º155/92, de 28.7, para a obrigatoriedade de reposição de quantias recebidas que devam entrar nos cofres do Estado, reporta-se exclusivamente à exigibilidade ou à possibilidade de cobrança de um crédito preexistente a favor do Estado e não à prévia definição jurídica da obrigação de repor, em nada interferindo, pois, com a regra geral da revogação dos actos administrativos constitutivos de direitos.
2. O disposto no nº 1 do art.º 40º do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28.6 não é prejudicado pelo estatuído pelo artigo 141º do diploma aprovado pelo Decreto-Lei nº442/91, de 15 de Novembro dado que o campo de aplicação de cada um dos preceitos é distinto.
3. Está aqui em jogo, por um lado, o legítimo interesse do Estado em reaver as importâncias indevidamente pagas a terceiros (a exigir um prazo alargado) e, por outro, o interesse genérico na segurança e na certeza jurídicas (a impor para a revogabilidade dos actos constitutivos de direitos um limite temporal relativamente curto).
4. O equilíbrio entre esses interesses consegue-se plenamente com a interpretação sufragada pelos Tribunais Superiores Administrativos em recentes acórdãos e com a qual se concorda inteiramente: existindo um crédito já definido é compreensível o prazo extenso de 5 anos para a restituição, uma vez que, nesse caso, a certeza é precisamente a que resulta da definição do crédito, ou seja, vai no sentido da restituição ao Estado; assim, como se compreende a restituição, a todo o tempo, ou no decurso de 5 anos após a declaração de nulidade, pois esta sanção só surge nos actos administrativos cuja validade é afectada de forma mais grave.*

* Sumário elaborado pelo Relator.

TEXTO INTEGRAL

EM NOME DO POVO

Acordam em conferência os juízes da **Secção de Contencioso Administrativo do Tribunal Central Administrativo Norte**:

JTPCM veio interpor o presente RECURSO JURISDICCIONAL da sentença do Tribunal Administrativo e Fiscal de Braga, de 25.11.2014, pela qual foi julgada (totalmente) improcedente a acção administrativa especial que intentou contra o **Ministério da Educação e Ciência**, para a anulação do acto administrativo proferido em 23.04.2013 pelo Director Geral dos Estabelecimentos Escolares, que ordenou “a reposição nos cofres do Estado das quantias indevidamente recebidas...”, por violação de lei e de forma.

Invocou para tanto, em síntese, que a decisão recorrida, para além de ter omitido a apreciação de questão suscitada pelo Autor, ora Recorrente, violou as disposições dos artigos 3.º, 6.º, 6.º - A, 124.º, 125 e 141.º do Código de Procedimento Administrativo, artigo 59.º do Estatuto da Carreira Docente, na versão dada pelo Decreto-Lei n.º 15/2007, de 19 de Janeiro, artigo 4.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 155/92, de 29 de Julho -, por o mesmo se encontrar ferido do vício de violação de lei e de forma.

Não foram apresentadas contra-alegações.

Foi proferido despacho de sustentação, a defender a inexistência de quaisquer nulidades da decisão recorrida.

O Ministério Público emitiu parecer no sentido de não se verificar a nulidade da decisão recorrida mas de dever, em todo o caso, ser concedido provimento ao recurso, por erro da decisão.

*

Cumpra, pois, decidir já que nada a tal obsta.

*

I - São estas as **conclusões das alegações** que definem o objecto do presente recurso jurisdiccional:

1 - O Recorrente é licenciado, professor profissionalizado e habilitado para o ensino da música, grupo de recrutamento M17 (piano) do quadro de pessoal do Conservatório de Música Calouste Gulbenkian em B....

2 - Em Dezembro de 2010, o Recorrente, depois de integrado na carreira, Grupo de recrutamento M17, progrediu legalmente ao 4.º escalão da carreira docente da estrutura do Decreto-Lei n.º 15/2007, de 19 de Janeiro e legislação posterior que alterou o ECD, nomeadamente, o Decreto-Lei n.º 75/2010, de 23 de Junho;

que corresponde ao índice remuneratório 218 de acordo com a tabela anexa ao mesmo decreto-lei.

3 - Passando, desde essa data, a ser legalmente remunerado pelo índice 218 da carreira docente.

4 - Em 30.05.2013, o Recorrente foi notificado da decisão que ordenou “a reposição nos cofres do Estado das quantias indevidamente recebidas ...”.

5 - Considerando essa decisão ilegal, o Recorrente interpôs a presente acção administrativa especial, a qual foi julgada improcedente.

6 - Os vencimentos do Recorrente sempre foram processados pelo escalão e índice em que se encontrava posicionado, pelo que não vislumbra onde está a ilegalidade - quantias indevidamente recebidas -, ilegalidade seria o Autor estar posicionado em determinado escalão e os seus vencimentos serem processados por índice que não correspondesse ao escalão em que estivesse posicionado.

7 - Acontece até que o Reu ainda não revogou o acto que fez progredir o Autor ao 4.º escalão.

8 - Uma segunda questão é a de se saber se o ato que fez progredir ao 4.º escalão, índice de vencimentos 218, em Dezembro de 2010, ainda pode ser revogado, em 31 de Maio de 2013 (que não foi).

9 - Todavia, acontece ainda que sobre a data da progressão do Autor ao 4.º escalão (índice 218) - já decorreu mais de um ano, pelo que também já não pode o recorrido revogar esse ato - que não revogou -, nem o Tribunal a quo pode conhecer da ilegalidade desse acto de reposicionamento, em virtude de tal acto se ter consolidado na ordem jurídica por não ter sido impugnado.

10 - Assim, os vencimentos do Recorrente só poderiam ser processados pelo índice 218, pelo que não há lugar a qualquer reposição e sendo o ato que ordena a reposição ilegal.

11 - Para que o Recorrente estivesse a receber indevidamente pelo índice 218, seria necessário que tivesse regredido no escalão, o que não sucedeu, nem é possível em virtude de o ato de progressão já não poder ser revogado, nem apreciada judicialmente a sua legalidade.

12 - No caso dos autos, contudo, o enquadramento jurídico não é correto, pois a decisão recorrida omite ainda aspectos de pronúncia necessária e efectua uma errada aplicação do direito, pois não apreciou sobre o correto ou incorrecto posicionamento na carreira do docente e não se pronunciou sobre o facto de o Réu não ter anulado qualquer ato administrativo de progressão na carreira do Recorrente.

13 - Além disso, a decisão recorrida considerou poder existir uma reposição de verbas salariais recebidas em relação a um trabalhador em funções públicas que foi sempre remunerado de acordo e em obediência ao seu posicionamento na carreira docente.

14 - Salvo o devido respeito, ilegal seria um certo trabalhador estar posicionado em determinado índice da carreira e ser remunerado por outro índice e não o contrário.

15 - Acresce ainda que a progressão do Autor, ao 4.º escalão (índice 218), foi precedida de uma análise criteriosa e cuidadosa pelo órgão de gestão que tudo achou conforme com a lei.

16 - Em conclusão, a sentença recorrida e o acto impugnado, mais não fazem que, numa forma encapotada, revogar um acto administrativo - progressão ao 4.º escalão da carreira docente, índice 218 - que já não pode ser revogado por se haver consolidado na ordem jurídica.

17 - O abono de vencimento é um ato consequente do acto de reposicionamento na carreira, e de acordo com o princípio da legalidade não pode o recorrido abonar o Recorrente por índice diferente do que corresponde ao escalão em que se encontra posicionado.

18- A sentença ora em crise faz uma errada interpretação e aplicação o artigo 40.º do decreto-lei n.º 155/92, de 28/07, dado que esta norma se aplica às situações em que os administrados recebam indevidamente verbas, o que não sucedeu no presente caso, visto que o Recorrente foi abonado pelo índice correspondente ao escalão em que se encontrava posicionado, mesmo que estivesse mal posicionado.

19 - Conforme acima se disse “O prazo prescricional de cinco anos, estabelecido no art.º 40.º do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28-7, para a obrigatoriedade de reposição de quantias recebidas que devam entrar nos cofres do Estado, reporta-se exclusivamente à exigibilidade ou à possibilidade de cobrança de um crédito preexistente a favor do Estado e não à prévia definição jurídica da obrigação de repor, em nada interferindo, pois, com a regra geral da revogação dos atos administrativos constitutivos de direitos”.

20 - Conforme a jurisprudência acima referida, apenas haverá restituição, no prazo de 5 anos, quando existe um crédito já definido, já o mesmo não acontece quando o ato administrativo (como acontece no presente caso) que reconheceu o direito de um particular a receber do Estado uma determinada importância esteja afectado de um vício que determina apenas a anulabilidade, sendo, neste caso, razoável que a restituição deva ser exigida no prazo de um ano.

21 - No caso concreto o acto impugnado, de 30.05.2013, que ordenou a reposição a “reposição nos cofres do Estado das quantias indevidamente recebidas” no pressuposto, declarado, de o Autor, ora Recorrente, dever estar posicionado no índice remuneratório 205, constitui ato revogatório do acto que posicionou o Autor, a partir de 01.01.2010, no 4.º escalão, índice 218, sendo, todavia, tal acto revogado muito para além do ano que a lei facultava ao Réu - cfr art.º 141.º do Código de Procedimento Administrativo.

22 - Acresce finalmente que é certo que não se aplica ao caso o disposto no artigo n.º 1 do artigo 40º do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28.6, a permitir a ordem de reposição no prazo de 5 anos, pois as quantias pagas ao autor pelo índice 218 não foram indevidamente recebidas mas antes recebidas devidamente, face à colocação no Autor, ora Recorrente, à data, no índice 218, por acto agora insusceptível de revogação.

23 - Concluimos, por isso, que não assiste razão à sentença recorrida.

24 - A sentença recorrida, viola entre outras, as disposições dos artigos 3.º, 6.º, 6.º - A, 124.º, 125 e 141.º do Código de Procedimento Administrativo, artigo 59.º do Estatuto da Carreira Docente, na versão dada pelo Decreto-Lei n.º 15/2007, de 19 de Janeiro, artigo 4.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 155/92, de 29 de Julho -, por o mesmo se encontrar ferido do vício de violação de lei e de forma.

*

II - Matéria de facto.

A decisão recorrida deu como **provados os seguintes factos**, sem reparos nesta parte:

- a) O Autor é professor do quadro do Conservatório de Música Calouste Gulbenkian, em B..., do grupo de recrutamento M17 (Piano) - cfr. fls. 122 verso junto com a petição inicial que se dá por reproduzido.
- b) O Conservatório de Música Calouste Gulbenkian de B... foi sujeito a um processo de inquérito, que correu

termos com o nº 10.06/012/RN/12 na Inspeção Geral da Educação e Ciência, cujo relatório se dá aqui por integralmente reproduzido - cfr. fls. 135 a 165 junto com a petição inicial.

c) Em Dezembro de 2010, com efeitos a 01.01.2011, o A. progrediu do índice remuneratório 205 para o índice remuneratório 218 da estrutura remuneratória da carreira docente (cfr. fls. 122 dos autos).

d) Em 21.03.2013, foi elaborada na Direcção-Geral dos Estabelecimentos Escolares a Informação - Proposta com o nº I/1091/2013, com o seguinte teor:

“(…) Por tudo o exposto entendemos que deverá ser determinada a reposição nos cofres do estado das quantias indevidamente recebidas e a receber pelos docentes (...) JTPCM, do grupo de recrutamento M17 (piano), na sequência do último reposicionamento na carreira docente de cada um deles, dentro dos cinco anos posteriores à data dos efeitos do seu recebimento, ao abrigo do artigo 40º, nº1, do Decreto-Lei nº 165/92, de 28 de Julho, atento o disposto no seu nº3, preceito de natureza interpretativa introduzido pelo artigo 77º da Lei nº 56-B/2004, de 30 de Dezembro, conforme uniformização da jurisprudência, acordada em conferência, no pleno da 1ª secção do Supremo Tribunal Administrativo (Acórdão do STA nº 4/2009 - Processo nº 1212/06 (...))” (cfr. fls. 122 e 123 dos autos).

e) Sobre esta proposta, o Director-Geral dos Estabelecimentos Escolares proferiu, em 23/04/2013, o seguinte Despacho: “Concordo. Proceda-se em conformidade” (cfr. fls. 122 dos autos).

*

III - Enquadramento jurídico.

1. A nulidade da decisão.

Determina a alínea d) do n.º1, do artigo 615º, do Código de Processo Civil de 2013 (alínea d) do n.º1, do artigo 668º, do Código de Processo Civil de 1995), aplicável por força do disposto no artigo 1º, do Código de Processo nos Tribunais Administrativos, que a sentença é nula quando “O juiz deixe de pronunciar-se sobre questões que devesse apreciar ou conheça de questões de que não podia tomar conhecimento”.

Este preceito deve ser compaginado com a primeira parte do n.º2, do artigo 608º, do mesmo diploma (anterior artigo 660º, com sublinhado nosso): “O juiz deve resolver todas as questões que as partes tenham submetido à sua apreciação, exceptuadas aquelas cuja decisão esteja prejudicada pela solução dada a outras”.

Conforme é entendimento pacífico na nossa jurisprudência e na doutrina, só se verifica nulidade da sentença por omissão de pronúncia, a que aludem os citados preceitos, quando o juiz se absteve de conhecer de questão suscitada pelas partes e de que devesse conhecer (cfr. **Alberto Reis**, Código de Processo Civil anotado, volume V, Coimbra 1984 (reimpressão), p.140; e acórdãos do **Supremo Tribunal Administrativo** de 11.9.2007, recurso 059/07, de 10.09.2008, recurso 0812/07, de 28.01.2009, recurso 0667/08, e de 28.10.2009, recurso 098/09).

O erro de direito não se integra no conceito de falta de fundamentação ou omissão de pronúncia.

O erro no enquadramento jurídico leva à revogação da sentença e não à declaração de nulidade, nos termos da invocada norma da alínea b), do n.º1 do artigo 615º do actual Código de Processo Civil.

A nulidade só ocorre quando a sentença ou acórdão não aprecie questões suscitadas e não argumentos

apresentados no âmbito de cada questão, face ao disposto nos artigos 697º e 608º do Código de Processo Civil de 2013 (artigos 659º e 660º do Código de Processo Civil de 1995).

Efectivamente, o tribunal não tem de se pronunciar sobre todas as considerações, razões ou argumentos apresentados pelas partes, mas apenas fundamentar suficientemente em termos de facto e de direito a solução do litígio.

Questões para este efeito são todas as pretensões processuais formuladas pelas partes, que requerem a decisão do juiz, bem como os pressupostos processuais de ordem geral e os específicos de qualquer acto especial, quando realmente debatidos entre as partes (**Antunes Varela**, Revista de Legislação e Jurisprudência, Ano 122º, página 112), não podendo confundir-se as questões que os litigantes submetem à apreciação e decisão do tribunal com as razões, argumentos e pressupostos em que fundam a respectiva posição na questão (**Alberto dos Reis**, obra citada, 143, e **Rodrigues Bastos**, Notas ao Código de Processo Civil, volume III, 1972, página 228).

No mesmo sentido se orientou a jurisprudência conhecida, em particular os acórdãos do **Supremo Tribunal de Justiça** de 09.10.2003, processo n.º 03B1816, e de 12.05.2005, processo n.º 05B840; os acórdãos do **Supremo Tribunal Administrativo** de 21.02.2002, processo n.º 034852 (Pleno), de 02.06.2004, processo n.º 046570, e de 10.03.2005, processo n.º 046862.

Refere o Recorrente, embora sem referir expressamente que a decisão recorrida padece de nulidade, que a mesma omitiu a pronúncia por não se ter pronunciado sobre o correcto ou incorrecto posicionamento do Recorrente na respectiva carreira e sobre o facto de o Réu não ter revogado qualquer acto administrativo de progressão do Autor na referida carreira docente.

Vejamos.

A sentença não tinha de se pronunciar sobre o correcto ou incorrecto posicionamento do Recorrente na respectiva carreira, dado que não é a validade desse acto que está aqui em causa e é indiferente, para o caso, que seja legal ou ilegal, pois o que importa determinar é a validade da ordem de restituição, no contexto de um acto que, como veremos, se consolidou na ordem jurídica.

Por outro lado, ter ou não ter sido praticado um acto revogatório, é um diferente enfoque da mesma questão, saber se é ou não válido o acto impugnado, de ordem de restituição de importâncias “indevidamente recebidas”. Não é uma questão autónoma que devesse ser apreciada.

A decisão recorrida pronunciou-se, de forma suficiente, em termos de facto e de enquadramento jurídico, sobre aquela questão única que importava apreciar, se é ou não válido o acto impugnado, de ordem de restituição

Pelo não padece de qualquer nulidade.

2. O acerto da decisão.

O prazo prescricional de cinco anos, estabelecido do artigo 40º do Decreto-Lei n.º155/92, de 28.7, para a obrigatoriedade de reposição de quantias recebidas que devam entrar nos cofres do Estado, reporta-se exclusivamente à exigibilidade ou à possibilidade de cobrança de um crédito preexistente a favor do Estado e não à prévia definição jurídica da obrigação de repor, em nada interferindo, pois, com a regra geral da revogação dos actos administrativos constitutivos de direitos.

Como se defendeu nos acórdãos do **Supremo Tribunal Administrativo** de 10.11.1998 (Pleno), recurso n.º 41.173, de 11.3.1999, recurso n.º 37.914, de 5.7.2005, recurso n.º 159/04, e de 23.5.2006, recurso n.º 01024/04; e acórdãos do **Tribunal Central Administrativo Sul**, de 31.3.2005, recurso n.º 00541/05, e de 11.5.2006, no recurso n.º 11946/03).

E não se diga que com este entendimento se esvazia de sentido útil o disposto no n.º 3 do artigo 40º do DL n.º 155/92, de 28 de Julho:

“ (...)

1- A obrigatoriedade de reposição das quantias recebidas prescreve decorridos cinco anos após o seu recebimento.

2- O decurso do prazo a que se refere o número anterior interrompe-se ou suspende-se por acção das causas gerais de interrupção ou suspensão da prescrição.

3- O disposto no n.º 1 não é prejudicado pelo estatuído pelo artigo 141º do diploma aprovado pelo Decreto-Lei n.º 442/91, de 15 de Novembro ”.

Está aqui em jogo, por um lado, o legítimo interesse do Estado em reaver as importâncias indevidamente pagas a terceiros (a exigir um prazo alargado) e, por outro, o interesse genérico na segurança e na certeza jurídicas (a impor para a revogabilidade dos actos constitutivos de direitos um limite temporal relativamente curto).

Ora o equilíbrio entre esses interesses consegue-se plenamente com a interpretação sufragada pelos Tribunais Superiores Administrativos em recentes acórdãos e com a qual se concorda inteiramente.

Existindo um crédito já definido é compreensível o prazo extenso de 5 anos para a restituição, uma vez que, nesse caso, a certeza é precisamente a que resulta da definição do crédito, ou seja, vai no sentido da restituição ao Estado.

Assim, como se compreende a restituição, a todo o tempo, ou no decurso de 5 anos após a declaração de nulidade, pois esta sanção só surge nos actos administrativos cuja validade é afectada de forma mais grave.

Já se o acto administrativo que reconheceu o direito de um funcionário ou particular a receber do Estado uma determinada importância está afectado de um vício que determina apenas a sua anulabilidade, é razoável que a restituição deva ser exigida no prazo de um ano, prazo este que é coincidente com o prazo que o Ministério Público, em defesa da legalidade, tem para impugnar actos ao abrigo do disposto no art.º 28º, nº1, al. c), da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos.

Como se decidiu no acórdão do **Tribunal Central Administrativo Sul** de 11.10.2006, no processo n.º 04933/00.

Posição que se desenvolveu no acórdão do **Tribunal Central Administrativo Sul** de 19.12.2013, processo n.º 09849/13):

“De facto, a decisão do R (anulada pela sentença por vícios formais) de exigir a reposição de verbas remuneratórias por parte dos AA resultou expressamente de o R ter mudado o seu entendimento jurídico sobre o concreto direito dos AA àquelas verbas/subsídios/compensações. Como vimos, não se tratou de corrigir um lapso ou erro meramente contabilístico ou material no ou do processamento dos pagamentos; nesse caso, não há acto constitutivo de direitos (vd. art. 140º/2 CPA(7); Ac.STA de 12.7.09, P. nº 139/07;

Ac.STA de 5.7.05, P. nº 159/04).

Como é há muito pacífico para o STA, constitui acto administrativo revogatório de actos (constitutivos de direitos ou de interesses legítimos) de concessão e processamento de abonos o envio ao interessado de ordem de reposição de quantias recebidas anteriormente (vd. art. 140º CPA; Ac.STA de 17.3.2010, P. nº 413/09).

Lembremo-nos que esta natureza de acto administrativo atribuída pela quase totalidade da jurisprudência e da doutrina portuguesas ao acto de processamento de vencimentos também pode prejudicar o servidor público, atento o prazo de caducidade do direito de impugnar actos anuláveis.

É verdade que o despacho que ordena a reposição nos cofres do Estado de quantias indevidamente recebidas, dentro dos cinco anos posteriores ao seu recebimento, ao abrigo do art. 40º, nº 1 do DL nº 155/92, de 28 de Julho, não viola o art. 141º do Código do Procedimento Administrativo, atento o disposto no nº 3 do DL nº 155/92, de 28 de Julho, preceito de natureza interpretativa introduzido pelo art. 77º da Lei nº 55-B/2004, de 30 de Dezembro. Esta doutrina, como se sabe, surgiu por causa das subvenções ou apoios financeiros europeus, sujeitos a controlo posterior (cf. RAVI PEREIRA, O D. Comunitário posto ao serviço..., in BFDUC, 2005, esp. a pp. 702 ss; CARLA A. GOMES/R.LANCEIRO, A revogação..., in RMP 132, 2012, p. 46). Não surgiu por causa do processamento de vencimentos.

Tem-se, aliás, ampliado incorrectamente nalguma jurisprudência o alcance do cit. nº 3 do art. 40º cit. e do Ac. de U.J. do STA de 22-1-2009, P. nº 1212/06 (v. ainda o Ac.STA de 20-6-2008, no mesmo processo), às vezes até contrapondo o impossível, como por exemplo o princípio da justiça ao da tutela da confiança.

O que, efectivamente, resulta do art. 40º do DL 155/92 é que o art. 141º do CPA (“anulação administrativa”) não se aplica no caso de haver obrigatoriedade de reposição de quantias recebidas, a qual prescreve decorridos cinco anos após o recebimento das quantias. No mais, aplica-se, i.a., o art. 140º do CPA; afinal, o processamento de vencimentos e abonos aos servidores públicos é, para o STA e o TCAS, um acto administrativo que não depende de um controlo posterior.

E, por isto mesmo (vd. art. 140º/2/a) do CPA), o regime dos arts. 36º ss do DL 155/92, maxime o art. 40º, refere-se a casos de meros erros materiais ou contabilísticos, sendo inaplicável nos casos de alteração do entendimento do Estado sobre se o abono pago era ou não devido, tendo o mesmo sido pago pelo Estado na convicção então havida da sua correcção legal.

Caso contrário, estaria a violar-se o art. 140º do CPA, a segurança jurídica e a tutela da confiança dos particulares (cf. MARIO AROSO, Teoria Geral do D.A. ..., pp. 282 ss; FILIPA CALVÃO, Revogação..., in CJA 54, pp. 36-37, e Os actos de concessão de pensões como actos administrativos verificativos ou declarativos com efeitos constitutivos ..., in Revista de Ciências Empresariais e Jurídicas, nº 3, 2005, pp. 229-230), num caso em que não faz sentido falar em o Estado indemnizar os interessados que reporiam as quantias (vd. ainda FREITAS DO AMARAL, Curso..., II, 2ª ed., pp. 479 ss e 486). Só não será assim, logicamente, nos casos em que a lei preveja o controlo posterior do direito ao pagamento das quantias.

Neste sentido vai, aliás, o projecto de 2013 de revisão do CPA (cf. ROBIN DE ANDRADE, O regime da revogação..., in CJA 100, pp. 75-77; ANDRE SALGADO DE MATOS, A invalidade do acto administrativo..., in CJA 100, pp. 68-69; VIEIRA DE ANDRADE, Lições..., 2ª ed., pp. 187 ss, e A “revisão” dos actos administrativos..., in Legislação-Cad.C.Leg., nº 9/10, 1994, nº 1.3, 3, 3.1 e 4.1).

Note-se que, mesmo quando o pagamento dos abonos tenha sido um erro de direito do Estado a que o destinatário é alheio (que não conferirá um direito subjectivo), fora das situações em que a lei preveja o controlo posterior da legitimidade jurídica do direito ao pagamento, há aí um acto constitutivo de um interesse legalmente protegido (do servidor público, aqui), interesse tutelado pelos arts. 6º-A e 140º/2/a) do CPA (cf. FREITAS DO AMARAL, Curso..., II, 2ª ed., pp. 482-483; FILIPA CALVÃO, Os actos de concessão de pensões como actos administrativos verificativos ou declarativos com efeitos constitutivos ..., in Revista de Ciências Empresariais e Jurídicas, nº 3, 2005, pp. 229-230; CARLA A. GOMES/R.L., A revogação..., in RMP 132, 2012, pp. 26-29); também num caso em que não faz sentido falar em o Estado indemnizar os interessados que reporiam as quantias.

Pensemos, aliás, na redacção expressa do art. 48º/2 do C.P.A. alemão (VwVfG), que não temos entre nós (naturalmente, pois, ao contrário da Alemanha, o nosso regime regra é a anulabilidade e não a nulidade): «Em regra, a confiança é digna de protecção se o beneficiário consumiu as prestações concedidas ou se delas celebrou um negócio dispositivo, negócio que já não pode anular ou apenas o pode fazer em condições demasiado gravosas». Normalmente, como nos diz o senso comum e as regras da experiência, é isto que ocorre nos casos de vida decorrentes do processamento de vencimentos, como o presente. Sobretudo em países como o nosso, em que as remunerações no sector público não são elevadas.

Pelo que, com motivo em erro de direito do Estado pagador ora réu (caso em que prevalece o art. 140º do CPA sobre os arts. 36º ss do DL 155/92), o réu não pode revogar os actos (administrativos) anteriores de processamento de vencimentos, ordenando a reposição das quantias antes pagas aos AA, que as receberam de boa-fé. A não ser, claro, que fossem actos nulos (cf. art. 133º do CPA) e sem prejuízo, note-se, do nº 3 do art. 134º do CPA.”

E se manteve no acórdão deste **Tribunal Central Administrativo Norte** de 25.09.2014, no processo 874/08.7 BEVIS:

“O DL nº 155/92, de 28/07, estabelece o «Regime de administração financeira do Estado», no desenvolvimento da «Lei de Bases da contabilidade pública» constante da Lei nº 8/90, de 20/02.

Estabeleceu-se então como novo paradigma a regra de competência dos dirigentes dos serviços e organismos, no âmbito da gestão corrente, para, com carácter definitivo e executório, praticarem os actos necessários à autorização de despesas (controlada a conformidade legal, regularidade financeira, e economia, eficiência e eficácia) seu pagamento (art.º 2º, nº 1, e art.º 3º das referidas Leis e DL).

Ficando a autorização de despesas sujeita à verificação dos seguintes requisitos: a) Conformidade legal; b) Regularidade financeira; c) Economia, eficiência e eficácia (art.º 22º, nº 1, do cit. DL).

Por conformidade legal entende-se a prévia existência de lei que autorize a despesa, dependendo a regularidade financeira da inscrição orçamental, correspondente cabimento e adequada classificação da despesa (art.º 22º, nº2, do cit. DL) [nº 3 - Na autorização de despesas ter-se-á em vista a obtenção do máximo rendimento com o mínimo de dispêndio, tendo em conta a utilidade e prioridade da despesa e o acréscimo de produtividade daí decorrente.]

Ao ter tais actos como definitivos e executórios, a lei dotou-os de aptidão ao alcance e protecção de caso resolvido.

(Posto que se revistam de características próprias, tenham natureza capaz.)

É orientação jurisprudencial consolidada que os actos de processamento de vencimentos e outros abonos constituem verdadeiros actos administrativos, e não meras operações materiais, susceptíveis de se consolidarem na ordem jurídica como «casos decididos» se não forem objecto de atempada impugnação, na medida em que contenham uma definição voluntária e inovatória, por parte da Administração, da situação jurídica do funcionário abonado, relativamente ao processamento em determinado sentido e com determinado conteúdo (cfr., por todos, os Acórdãos do STA, de 10 de Abril de 2008, Pleno, recurso n.º 544/2006; de 19 de Dezembro de 2007, recurso n.º 899/07; de 28 de Novembro de 2007, recurso n.º 414/0; de 6 de Dezembro de 2005, Pleno recurso n.º 672/05; de 4 de Novembro de 2003, recurso n.º 48 050; de 3 de Dezembro de 2002, recurso n.º 42/02; de 19 de Março de 2002, recurso n.º 48065; de 7 de Março de 2002, recurso n.º 48 338; de 26 de Fevereiro de 2002, recurso n.º 48 281).

Assim, e na medida em que contenham uma definição voluntária e inovatória, é que tais actos podem ser vistos como verdadeiros actos administrativos.

Necessário é que “o acto em causa se traduza numa decisão voluntária e unilateral da Administração, e não numa pura omissão definidora de uma situação concreta” – Ac. do TCAN, de 18/06/2009, proc. n.º 01260/07.1BEPRT].

Logo, mesmo que ilegais, sob limite imposto pelo art.º 141º do CPTA para uma revogação anulatória.

O n.º 3 inovatoriamente introduzido no art.º 40º sobre o qual discurremos foi expressamente consagrado como tendo natureza interpretativa (art.º 77º do OE 2005).

O próprio legislador veio, por esta forma, fixar vinculativamente o alcance que, ab initio, deve ser atribuído ao preceito interpretado.

Recordando uma vez mais Karl Larenz, “(...) o sentido de cada proposição jurídica só se infere, as mais da vezes, quando se a considera como parte da regulação a que pertence (...) o contexto significativo da lei desempenha, ainda, um amplo papel em ordem à sua interpretação, ao poder admitir-se uma concordância objectiva entre as disposições legais singulares (...) que possibilita a garantia de concordância material com outra disposição” (in ob. cit. pág. 391).

Da conjugação normativa que resulta do art.º 40º, n.º 3, para o n.º 1 do mesmo artigo que tem em consideração, resulta que a obrigatoriedade de reposição das quantias recebidas prescreve decorridos cinco anos após o seu recebimento, não sendo esta previsão prejudicada pelo art.º 141º do CPA.

Assim subtraindo a estabilidade de tais actos ao geral prazo de revogação anulatória (estabelecido no art.º 141º do CPA).

Não diz a lei quando haja tal obrigatoriedade.

Mas infere-se da inserção em que decorre e da economia do diploma que ela é suposta em função da violação das regras que regem o regime de administração financeira que aí presidem. Dito de outra forma, e à luz das considerações doutrinárias supra, o alcance que daqui emana é confinado à violação de tais regras, mormente em consideração do que seja de entender por conformidade legal e por regularidade financeira, em que a obrigação de reposição por sua violação não fica dependente do prazo para revogação anulatória consignado no art.º 141º do CPA.

No mais não atinge a condição estatutária.

Essa, e no que não seja o campo operativo de aplicação da norma de reposição prevista no art.º 40º, n.ºs 1

e 3, do DL n.º 155/92, de 28/07, escapa aos pressupostos da sua tutela e, assim, permanece incólume à sua aplicação.

Assim, o autor, pese a ilegalidade que em hipótese se pudesse apontar à sua progressão – no caso, a que o recorrente imputa –, tem beneplácito de protecção do art.º 141º do CPA, e do princípio de segurança jurídica que o informa. Ultrapassado o momento em que a Administração podia ainda usar do seu poder revogatório e deixou de o fazer – como é o caso –, a relação administrativa estabilizou-se e assumiu o seu desenho tendencialmente definitivo, devendo por isso ficar resguardado da interferência modificativa de alguma das partes. Ou seja, independentemente da legalidade/ilegalidade da progressão do recorrido para o 6º escalão, sendo certo que eventual desvalor mais se não reduziria que à consequência da anulabilidade, estabilizada essa progressão na ordem jurídica, não mais cabendo revogação por força do limite temporal estabelecido no art.º 141º do CPA, haveria ele de ver processado vencimento ancorado em tal posição estatutária, não estando em conformidade legal a actuação administrativa que revogou e condenou à reposição de quantias.”

Posição mantida no acórdão deste **Tribunal Central Administrativo** de 20.11.2014, no processo n.º 636/09.4 AVR e que aqui se reitera.

“O disposto no n.º 1 (do art.º 40º do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28.6) não é prejudicado pelo estatuído pelo artigo 141º do diploma aprovado pelo Decreto-Lei n.º 442/91, de 15 de Novembro”, nesta interpretação que reputamos correcta, dado que o campo de aplicação de cada um dos preceitos é distinto.

Bem como nos acórdãos deste **Tribunal Central Administrativo**, de 15.07.2016, no processo 01679/13.9 BRG e de 30.11.2016, no processo 1663/13.2 BRG.

No caso concreto, o acto impugnado, de 23.04.2013, que ordenou a “reposição nos cofres do Estado das quantias indevidamente recebidas” no pressuposto, declarado, de o Autor, ora Recorrente, na sequência do “reposicionamento na carreira docente”, “ dentro dos cinco anos posteriores à data dos efeitos do seu recebimento” (factos provados sob as alíneas d) e e)) constitui acto revogatório do acto, de Dezembro de 2010, que posicionou o Autor, ora Recorrente, a partir de 01.01.2011, no índice 218 (facto provado sob a alínea c).

Acto revogatório porque contrário (a definir de forma diferente a situação remuneratória do Autor) ao primeiro acto, constitutivo do direito do Autor a ficar posicionado na escala remuneratória no índice 218, a partir de 01.01.2011.

Acto que não afirma expressamente a revogação mas que a tem claramente implícita, a definir a posição do Autor na escala remuneratória num escalão inferior.

Acto revogatório que é ilegal, porque praticado muito para além do prazo de 1 ano previsto na lei para a revogação dos actos constitutivos de direitos, como é o caso – artigo 141º do Código de Procedimento Administrativo.

*

IV - Pelo exposto, os juízes da Secção Administrativa do Tribunal Central Administrativo Norte, **acordam**

em **CONCEDER PROVIMENTO** ao presente recurso jurisdicional pelo que:

A) Revogam a decisão recorrida.

B) Julgam a acção improcedente e anulam o acto impugnado.

Custas pelo Recorrido.

*

Porto, 09.06.2017

Ass.: Rogério Martins

Ass.: Luís Garcia

Ass.: Joaquim Cruzeiro, em substituição

Fonte: <http://www.dgsi.pt>