

TRIBUNAL CENTRAL ADMINISTRATIVO SUL | ADMINISTRATIVO**Acórdão**

Processo

Data do documento

Relator

1267/13.0BELSB

10 de outubro de 2019

Sofia David

DESCRIPTORIOS

Compensação por caducidade de contrato > Execução de contrato > Relações contratuais e de responsabilidade > Estado > Personalidade judiciária > Excepção dilatória insuprível

SUMÁRIO

- I- Nas acções que tenham por objecto relações contratuais e de responsabilidade em que seja parte o Estado, a demanda deve fazer-se contra o Estado, que é quem tem personalidade judiciária para figurar como R;
- II - A falta de personalidade judiciária é uma excepção dilatória insuprível, que importa a absolvição da instância do R.

TEXTO INTEGRAL

Acordam na 1.ª Secção do Tribunal Central Administrativo Sul

I - RELATÓRIO

M..... e T.... interpuseram recurso da sentença do TAC de Lisboa, que julgou verificado o erro na forma de processo, erro que julgou insanável por a convalidação para a forma processual adequada implicar a falta de personalidade

judiciária do R. para figurar como tal, determinando a sua ilegitimidade passiva e, em consequência, absolveu o R. da instância.

Em alegações são formuladas pelo Recorrente, as seguintes conclusões: "1. Os pedidos dos Autores consistem na condenação do Réu à prática dos actos devidos de proceder ao pagamento da compensação por caducidade dos seus contratos a termo incerto, que decorrem do disposto nos artigos 252º, nº 3 e 253º nº 4 do RCTFP.

2. Tais actos são devidos e não foram praticados pelo Réu, que tinha a obrigação legal de os praticar, e não os praticou espontaneamente nem o fez na sequência das solicitações dos Autores, através das cartas de cobrança referidas no artigo 26º da p.i..

3. Nos presentes autos, o Réu omitiu a prática dos actos devidos e, instado a praticá-los, recusou-se a fazê-lo, logo, a forma de processo adequada à pretensão que os Autores vêm deduzir é, exactamente, a da acção administrativa especial (cfr. artigo 66º, nº. 1 do CPTA).

4. O alegado erro na forma de processo, mesmo que se verificasse - e não verifica, como ficou demonstrado - nunca determinaria a absolvição do Réu da instância, porque, o erro na forma de processo determina apenas a convolação da forma de processo que foi adoptada para a que devia ter sido utilizada, não havendo, no caso presente, actos a anular porque todos os já praticados podiam ser aproveitados, não resultando desse aproveitamento diminuição das garantias do Réu (art. 193º do CPC, aplicável por força do art. 1º do CPTA).

5. Aliás, mesmo que não fosse esse o entendimento da Mmª. Juiz a quo, deveria a mesma ter proferido despacho anulando todo o processado e convidado os AA. a corrigir a petição inicial suprimindo as irregularidades daquele articulado, de acordo com o disposto nos arts. 88º, nº 2, 7º e 11º, nº 2, todos do CPTA e 193º, nº 1 do CPC. (cfr. Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul proferido no âmbito do processo nº 07622/11, com data de 10/11/2011, cujo sumário se encontra transcrito no corpo das presentes alegações).

6. No que respeita à decidida ilegitimidade passiva, nos presentes autos, estamos perante uma omissão do Estado, pelo que, a parte demandada deverá ser "o ministério sobre cujos órgãos recai o dever de praticar os actos jurídicos", concretamente, o Ministério da Educação e Ciência que, de resto, foi quem celebrou com os Autores os contratos de Trabalho em causa nos presentes autos (cfr. does. 1 e 2 que instruem a p.i.), isto por força do disposto nos artigos 10º, nº. 2 do CPTA, havendo, em qualquer caso, de atender também ao disposto no nº. 4 do mesmo artigo 10º.

7. Logo, o Réu é parte legítima para, enquanto demandado, qualquer que seja a forma de processo, contra ele prosseguirem os presentes autos, não se verificando a excepção da ilegitimidade passiva do mesmo.

8. Foi feita errada interpretação do disposto nos artigos 10º, 37º, 46º e 66º do CPTA, conjugadamente com o disposto no artigo 120º do CPA e 193º do CPC, normas que deveriam ter sido interpretadas no sentido de ser considerada a acção administrativa especial a forma de processo adequada à questão sub iudice; ou, quando não, -ser convolada a presente acção em acção administrativa comum; -ser considerado, em qualquer dos casos, o R. parte legítima na acção;

9. Fundamento específico da recorribilidade: sentença final; desfavorável aos Apelantes e proferido em causa com valor superior à alçada da 1ª instância".

O Recorrido, Ministério da Educação e Ciência (MEC) não contra-alegou.

O DMMP apresentou a pronúncia no sentido da procedência do recurso.

II - FUNDAMENTAÇÃO

II.1 - OS FACTOS

Em aplicação do art.º 663º, n.º 6, do Código de Processo Civil (CPC), ex vi do art.º 1.º e 140.º, n.º 3, do Código de Processo nos Tribunais Administrativos (CPTA), por não ter sido impugnada, remete-se a matéria de facto para os

termos em que foi decidida pela 1.ª instância.

II.2 - O DIREITO

As questões a decidir neste recurso são:

- aferir do erro decisório e da violação dos art.sº 10.º, 37.º, 46.º e 66.º do CPTA, 120.º do CPA e 193.º do CPC, porque na acção foi pedida a condenação do R. na prática do acto devido, correspondente à obrigação de proceder ao pagamento da compensação por caducidade do contrato de trabalho dos AA., o que implica que o meio processual adequado é a acção administrativa especial (AAE) e não a acção administrativa comum (AC) e porque ainda que assim não se considerasse era possível a convolação da acção em AAC, pois o R. Ministério da Educação (ME) tem personalidade e legitimidade para aí figurar como parte demandada.

Como primeira nota, refira-se, que a presente acção foi intentada em 22-05-2013, na vigência do CPTA, na versão anterior às alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 214-G/2015, de 02-10, pelo que se aplica esse diploma na sua versão anterior - cf. art.º 15.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 214-G/2015, de 02-10.

Como segunda nota, indique-se, que o presente recurso é admissível nos termos do art.º 142.º, n.º 3, al d), do CPTA, por ter posto termo ao processo sem se pronunciar sobre o mérito da causa e independentemente do valor da causa. Mais se indique, que os AA. apresentam-se coligados e que o benefício que cada um dos AA. retira com a acção é inferior ao da alçada do tribunal da 1.ª instância.

Feitas estas notas iniciais, diga-se, desde já, que a decisão recorrida é para manter.

Nessa decisão julgou-se da seguinte forma: "...os direitos a que os Autores se arrogam e que são controversos nos presentes autos – id est, a percepção de uma compensação pela caducidade dos contratos de trabalho em funções

públicas a termo resolutivo incerto celebrados com o Réu e o pagamento da remuneração correspondente à alegada falta de aviso prévio da não renovação desses mesmos contratos, acrescidos dos respetivos juros vencidos e vincendos – não dependem da prolação, pela Administração, de um qualquer ato de autoridade. Ao invés, decorrem imediatamente dos próprios contratos de trabalho em funções públicas celebrados com o Réu.

A respeito da supracitada alínea h) do n.º 2 do artigo 37.º do CPTA, escrevem Mário Aroso de Almeida e Carlos Cadilha (in “Comentário ao Código de Processo nos Tribunais Administrativos”, Almedina, 2005, página 181) que “A alínea h) reporta-se às típicas acções sobre contratos. Os litígios atinentes às relações contratuais poderão versar sobre questões relativas à validade, interpretação ou execução do contrato (entendida como abrangendo a modificação do contrato e a sua extinção ou a aplicação de sanções contratuais), e, bem assim, sobre a responsabilidade contratual (resultante do incumprimento ou do deficiente cumprimento das prestações contratuais), revestindo, assim, a natureza de acções constitutivas, declarativas ou de condenação” (sublinhado nosso).

Sendo inequívoco que os direitos que os Autores reclamam nos presentes autos decorrem da extinção dos respetivos contratos de trabalho em funções públicas a termo resolutivo incerto celebrados com o Réu, revela-se inegável que a forma de processo adequada à apreciação do presente dissídio é a ação administrativa comum, e não a especial.

Este entendimento tem, de resto, vindo a ser corroborado pela jurisprudência dos tribunais superiores. Vide, neste sentido, o acórdão prolatado pelo Tribunal Central Administrativo Sul, em 30.04.2015, no âmbito do processo n.º 11243/14...

(...) Tendo os Autores formulado, no âmbito de uma ação administrativa especial, um pedido de condenação do Réu ao pagamento de EUR 3.191,43 a cada um, torna-se manifesto, em face do exposto, que esta pretensão não tem

cabimento na referida forma de processo.

Com efeito, de acordo com o n.º 1 do artigo 66.º do CPTA, o qual regula o objecto da ação administrativa especial com vista à condenação da Administração à prática de acto devido, esta forma de processo “pode ser utilizada para obter a condenação da entidade competente à prática, dentro de determinado prazo, de um acto administrativo ilegalmente omitido ou recusado”.

Como é sabido, o ato administrativo consiste, na formulação empregue pelo legislador no artigo 120.º do Código do Procedimento Administrativo (“CPA”) então vigente à data dos factos, “nas decisões dos órgãos da Administração que ao abrigo de normas de direito público visem produzir efeitos jurídicos numa situação individual e concreta”.

O efeito decisório e determinativo que o ato administrativo necessariamente assume, em demonstração dos poderes de autoridade da Administração, não é compaginável com a posição paritária que a Administração assume no âmbito de um contrato – v.g., de um contrato de trabalho em funções públicas.

(...) Deste modo, ainda que os Autores tenham efectivamente remetido ao Réu as comunicações constantes de fls. 19 e 20 dos autos – o que não chegou a ser provado no presente dissídio – a verdade é que não há notícia nos autos nem no processo administrativo junto pelo Réu de uma qualquer pronúncia desta entidade que possa ser sindicada, ou seja, não existe um ato administrativo destacável no âmbito do contrato que possa justificar o uso da ação administrativa especial pelos Autores.

A forma de processo adequada para apreciar um pedido de condenação ao pagamento de uma compensação pela caducidade de um contrato de trabalho em funções públicas a termo resolutivo incerto e da remuneração correspondente à falta de aviso prévio dessa mesma caducidade, nos termos dos artigos 252.º e 253.º do RCTFP, sem que tenha havido um ato administrativo sindicável, é, assim, a ação administrativa comum, nos termos

da alínea h) do n.º 2 do artigo 37.º do CPTA.

O erro na forma de processo configura uma nulidade processual principal. De acordo com o disposto no n.º 1 do artigo 193.º do CPC, aplicável ex vi artigo 1.º do CPTA, “O erro na forma do processo importa unicamente a anulação dos atos que não possam ser aproveitados, devendo praticar-se os que forem estritamente necessários para que o processo se aproxime, quanto possível, da forma estabelecida pela lei”. Deste modo, em tese, o erro na forma de processo não carrega inelutavelmente à nulidade de todo o processo.

Contudo, não se mostra possível convolar a presente ação para a forma de processo adequada, na medida em que se verifica a ilegitimidade do Réu (Ministério da Educação e Ciência) no âmbito da mesma, nos termos que se expendem de seguida.

(...) ...nas ações cujo objecto consista em relações contratuais, como se verifica ser o caso sub judice, nos termos explanados supra, o disposto no n.º 2 do artigo 10.º não é aplicável, não detendo os ministérios personalidade judiciária nem, por conseguinte, legitimidade passiva para aí figurarem enquanto réu.

Ao invés, deve ser o Estado a ser demandado, na medida em que é ele que detém personalidade judiciária para tal, e a respectiva representação assegurada pelo Ministério Público, de harmonia com o disposto no n.º 2 do artigo 11.º do CPTA.

A falta de personalidade judiciária do Réu não é passível de sanção, conforme resulta do artigo 14.º do CPC, aplicável ex vi artigo 1.º do CPTA, a contrario sensu. No sentido da orientação aqui exposta, remete-se para o acórdão do TCAS a que acima se fez alusão, de 30.04.2015, processo n.º 11243/14, com extensa indicação de jurisprudência.

Em face do que antecede, é manifesto que a convolação da presente forma de processo para a ação administrativa comum não acarreta qualquer ganho de celeridade e economia processual, tornando-se necessária uma reformulação total da p.i. e a citação de outro réu (o Estado Português) que não o indicado.

Atenta a proibição da prática de atos inúteis que decorre do artigo 130.º do CPC, aplicável ex vi artigo 1.º do CPTA, há que concluir, assim, que todo o processado é nulo desde a p.i., por esta ser inidónea a instruir a forma processual adequada, o que não impede os Autores de, nos termos gerais, apresentarem nova p.i., empregando a forma processual adequada.

Nestes termos, os Autores M..... e T..... lançaram mão de uma inadequada forma de processo, o que configura erro na forma do processo que, in casu, é insanável, cf. n.º 1 do artigo 193.º do CPC, aplicável ex vi artigo 1.º do CPTA, e que conduz à absolvição da instância do Réu Ministério da Educação e Ciência, o que se determina.”

Este julgamento está correcto.

Na PI os AA. pedem a condenação do MEC para pagar €3.191,43, a cada um dos Autores, a título de compensação por caducidade de contrato de trabalho em funções públicas, a termo resolutivo incerto, de remuneração correspondente ao aviso prévio alegadamente em falta e dos respectivos juros de mora vencidos, bem como ao pagamento dos respectivos juros de mora vincendos, à taxa supletiva legal, até integral pagamento.

Da causa de pedir resulta que os AA. afirmam que celebraram em 08-09-2011 um contrato de trabalho em funções públicas a termo resolutivo incerto com o Agrupamento de Escolas de Pedro de Santarém, em representação do R., com vista à prestação de 22 horas lectivas semanais e correspondente componente não lectiva, mediante a retribuição base bruta de EUR 1.373,13, a que acrescia o subsídio de almoço.

Alegam os Autores terem prestado trabalho ao R. no período compreendido entre 08-09-2011 e 31-08-2012, momento em que os contratos caducaram, sem que o R. tenha comunicado a respectiva cessação aos AA. Por isso, dizem os AA. terem direito à percepção da remuneração correspondente ao período de aviso prévio da não renovação do contrato a que alegadamente teriam direito e a uma compensação pela caducidade do contrato, nos termos dos art.ºs 253.º e

252.º da Lei n.º 59/2008, de 11-09., que aprovou o Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas (RCTFP).

Portanto, face à causa de pedir e pedidos formulados pelos AA. é evidente que o que se pretende com a presente acção é a execução de um contrato, que os AA. dizem estar incumprido, por não lhes ter sido paga a compensação devida aquando da sua extinção por caducidade.

Ou seja, a pretensão dos AA. caí na al. h) do n.º 2 do artigo 37.º do CPTA, devendo ser formulada através de uma AAC e não de uma AAE.

O que se pretende com a requerida condenação ao pagamento dos montantes peticionados não é um acto administrativo devido, pois não se requer uma decisão administrativa autoritária, que vise definir uma situação jurídica concreta, mas requer-se, tão-somente, uma actuação material relativa ao processamento dos indicados montantes, actuação que se entende decorrente do contrato que foi estabelecido entre os AA. e o Agrupamento de Escolas de Pedro de Santarém, órgão pertencente ao MEC. Ou seja, é manifesto que o que se requer nesta acção não é a condenação do R. na emissão de um acto administrativo devido, que foi omitido, mas requer-se apenas o pagamento de quantitativos que se dizem decorrer da obrigação contratual que foi assumida perante os AA. pelo indicado Agrupamento.

Em suma, claudica manifestamente o invocado erro decisório por na presente acção se requerer a emissão de um acto administrativo vinculado, porque devido quanto aos seus termos e momento para a emissão.

A AAE é um meio processual inidóneo para a pretensão formulada pelos AA., devendo a mesma ter sido formulada através de uma AAC.

Porém, tal como se julga na decisão recorrida, no caso, não é possível convolar a presente acção para uma AAC, porque nos autos foi apenas demandado o MEC e da aplicação dos art.ºs 10.º, n.ºs 1 e 2 e 11.º, n.º 2, do CPTA, resulta que nas acções sobre contratos a personalidade judiciária - e a consequente legitimidade passiva - pertence ao Estado Português (EP), que aqui é

representado pelo Ministério Público (MP) e não à pessoa colectiva pública MEC. A personalidade judiciária consiste na susceptibilidade de ser parte - cf. art.º 11.º, n.º 1, do CPC.

Como se bem julga na decisão recorrida, a extensão de personalidade e legitimidade judiciária que decorre do art.º 10.º, n.º 1 e 2 do CPTA, é excepcional, ocorrendo apenas nas acções que tenham por objecto actos ou omissões dessas entidades administrativas ou normas por elas emanadas, o que não é, como vimos, o caso dos presentes autos.

Ocorrendo a falta de personalidade judiciária de uma das partes, tal excepção é insuprível, salvo nos casos expressamente previstos no art.º 14º, do CPC (relativo às sucursais, agências, filiais, deligações ou representações, o que não ocorre no caso dos autos).

Estando em litígio a execução de um contrato, a demanda deve ser feita nos termos dos citados preceitos, contra o EP, que é quem tem personalidade judiciária para figurar como R. na acção.

Nestes últimos casos não há nenhuma regra que faça estender a personalidade judiciária dos Ministérios, permitindo-lhes figurar numa acção em nome próprio, com a consequente legitimidade passiva.

Neste mesmo sentido, remeta-se para o Ac. do STA n.º 166/18, de 24-05-2018, onde se fixou a seguinte jurisprudência: "numa acção administrativa comum para efectivação de responsabilidade contratual ou extra-contratual, instaurada contra um Ministério, a sanção da falta de personalidade judiciária não é possível e não sendo sanável, também não pode ser objecto de suprimento, sendo determinante da absolvição da instância, nos termos do preceituado no art.º 278º, n.º 1, alínea c) do Código do Processo Civil".

Neste sentido, para situações semelhantes à dos presentes também se julgou nos Acs. do TCAN n.º 00748/12.7BEAVR, de 13-06-2014 ou do TCAS n.º 11243/14, de 30-04-2015.

Assim, o MEC não detém personalidade judiciária, nem a consequente

legitimidade passiva para figurar nesta acção como R.

Contrariamente ao que os AA. alegam em recurso, a questão a dirimir nestes autos não se reconduz apenas à aferição da legitimidade passiva do MEC para figurar como R. numa AAC, mas a algo que é prévio, isto é, reconduz-se à prévia aferição da personalidade judiciária do MEC para figurar como parte numa AAC.

Da mesma forma, o MEC não pode ser substituído na acção pelo EP, por via de um eventual despacho de convite ao aperfeiçoamento, pois a excepção de falta de personalidade judiciária é insuprível.

Em conclusão, há que manter a decisão recorrida porque a mesma está totalmente certa.

III- DISPOSITIVO

Pelo exposto, acordam:

- em negar provimento ao recurso interposto, confirmando a decisão recorrida
- custas pelos Recorrentes, em partes iguais, sem prejuízo do apoio judiciário que foi conferido a M..... (cf. art.ºs. 527.º n.ºs 1 e 2 do CPC, 7.º, n.º 2 e 12.º, n.º 2, do RCP e 189.º, n.º 2, do CPTA).

Lisboa,

(Sofia David)

(Dora Lucas Neto)

(Alda Nunes)

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