

SUPREMO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO | ADMINISTRATIVO**Acórdão**

Processo	Data do documento	Relator
0747/09.6BECBR	21 de maio de 2020	Cláudio Ramos Monteiro

DESCRITORES

Legitimidade activa > Litisconsórcio necessário > Deserção da instância > Propriedade de farmácia

SUMÁRIO

I - Salvo disposição legal em contrário, nas ações de impugnação de atos administrativos não há litisconsórcio necessário ativo, independentemente da natureza singular ou plural da relação jurídica subjacente

II - Um co-herdeiro tem legitimidade para impugnar um ato administrativo que subtraiu um bem da herança comum indivisa, ao reconhecer a propriedade da farmácia a apenas um dos co-herdeiros, com prejuízo de todos os demais.

III - Ainda que a acção tenha sido voluntariamente intentada por uma pluralidade de partes, a instância não se extingue por deserção quando esteja assegurada a intervenção processual de, pelo menos, um dos consorciados.

TEXTO INTEGRAL**I. Relatório**

1. A..... - identificado nos autos - recorreu para o Supremo Tribunal

Administrativo do Acórdão do Tribunal Central Administrativo do Norte, de 23 de Novembro de 2018, que revogou a Sentença do Tribunal Administrativo e Fiscal de Coimbra, de 12 de janeiro de 2018, que havia julgado extinta por deserção a ACÇÃO ADMINISTRATIVA ESPECIAL instaurada por C..... e outros - melhor identificados nos autos - contra o INSTITUTO NACIONAL DA FARMÁCIA E DO MEDICAMENTO, I.P., pedindo a declaração de nulidade do Despacho do Diretor Geral da Saúde, de 25 de janeiro de 1969, que legalizou a Farmácia e atribui o respetivo alvará a A.....

Nas suas alegações formulou as seguintes conclusões:

«A) Em 12/01/2018 foi proferida pelo TAF de Coimbra sentença declarando extinta a instância por deserção, em virtude de alguns do Autores, devidamente notificados para o efeito e debaixo das legais cominações não terem constituído mandatário.

B) A referida em A), foi revogada pelo Acórdão do TCA Norte, determinando a baixa dos autos à 1ª Instância para prossecução dos seus ulteriores termos;

C) Nos autos em análise é obrigatória a constituição de Advogado e estamos perante uma situação de litisconsórcio necessário ativo;

D) A questão fulcral sobre a qual o STA é agora chamado a pronunciar-se reconduz-se a saber qual é a consequência processual da conduta omissiva de alguns dos Autores ao não constituírem mandatários nos presentes autos;

E) O Tribunal a quo entendeu que a consequência da referida conduta omissiva não era a da extinção da instância por deserção;

F) O Acórdão recorrido ao decidir como decidiu, fez uma errada aplicação do disposto nos art.ºs 40.º, 41.º, 47.º, 48.º, 277.º e 281.º do CPC que, em consequência, resultam violados;

G) O Acórdão recorrido fez sim uma errada interpretação e aplicação da figura do litisconsórcio necessário e do pressuposto processual de constituição obrigatória de mandatário;

H) O patrocínio judiciário, quando obrigatório, como sucede no caso dos autos,

constitui um pressuposto processual, cuja não verificação impede o Tribunal de apreciar o mérito da ação;

I) Pelo próprio objetivo e razão de ser do instituto do litisconsórcio necessário, uma vez, uma vez que têm aqui integral aplicação as normas existentes para o efeito, nomeadamente, as dos art.ºs 40.º, 41.º e 47.º do CPC;

L) Tal entendimento é reforçado pelo facto de o legislador ter tido o cuidado de prever, expressamente, as consequências da confissão, desistência ou transação de um dos litisconsortes necessários, mantendo a validade da instância e mantendo-os a todos eles em Juízo;

M) E não ter considerado necessário regular as situações em que alguns dos litisconsortes necessários deixe de estra representado por Advogado nas causas em que tal patrocínio seja obrigatório;

N) Tal circunstância, significa que o legislador não pretendeu fazer qualquer distinção entre uma parte singular e de uma pluralidade de partes (nos casos de litisconsórcio necessário) nas situações de constituição obrigatória de Advogado, pelo que devem as referidas normas dos art.ºs 40.º, 41.º e 47.º do CPC serem aplicadas nos seus precisos termos;

O) O instituto da deserção consagrado no CPC pretende sancionar a negligência da parte;

P) Tendo em conta o carácter sancionatório, por um lado e o carácter do litisconsórcio necessário, por outro, o legislador pretendeu, precisamente, que a consequência da falta de constituição de mandatário, quando obrigatória, seja nos casos de parte singular, seja nos casos de pluralidade de partes (nos casos de litisconsórcio necessário), seja a mesma nas duas situações - a extinção da instância nos termos do disposto nos artigos 41.º, 277.º alínea c) e 281.º do CPC;

Q) Não estamos assim perante uma lacuna do legislador, mas sim perante uma situação em que não existem normas expressas, cuja aplicação tem que ser feitas em ambos os casos;

R) Em consequência, deve o Acórdão recorrido ser revogado, mantendo-se integralmente a Decisão proferida em 1ª Instância.»

2. D....., E....., F..... e G..... contra-alegaram, concluindo, no que ao mérito da causa diz respeito, que:

«(...)

E) Os recorrentes entendem que o litisconsórcio necessário impõe que estejam presentes no processo todos os interessados e o certo é que estão, pois os autores da presente acção continuam a ser partes, independentemente de estarem representados por mandatário.

F) Um pressuposto é a legitimidade processual, que deriva do interesse em demandar ou contradizer e outro pressuposto é o patrocínio judiciário, que resulta de estar representado em Juízo por advogado, a fim de requerer o que entenda necessário.

G) A falta deste último pressuposto processual apenas impede as partes não representadas por advogado de praticar actos ou requerer diligências, bem como intervir em actos processuais como julgamentos e inquirições.

H) É por essa razão que, quando em situações de litisconsórcio necessário, as partes não conseguem associar na demanda como autores todos aqueles que devam ser partes, promove a sua intervenção processual por meio do incidente de intervenção principal provocada (artº. 316º. do CPC) e, assegurada a legitimidade dos autores, o processo prossegue até ao fim, mesmo que os intervenientes não constituam mandatário, mas a decisão final vincula todos os interessados, quer sejam autores, quer sejam intervenientes, assim se assegurando o efeito útil normal da decisão proferida.

I) Os presentes autos, após a renúncia à procuração por parte do inicial mandatário e em que apenas alguns dos autores iniciais constituíram mandatário, respondendo à intimação do tribunal e sob pena de deserção da instância é uma situação análoga.

J) Adere-se assim à fundamentação constante do acórdão recorrido, muito bem exposta, nomeadamente na parte em que se escreve “não podendo a renitência, a recusa, ou mesmo o desinteresse de um dos sujeitos activos, obstar à possibilidade de os demais fazerem valer os seus direitos em juízo, já que seria reconhecer ao interessado renitente o poder de dispor do direito alheio.” e, “na pendência da acção, e no que concerne à correspondente actuação processual dos litisconsortes, e porque os mesmos não podem de forma livre e independente exercer a sua actividade, deverá considerar-se que o acto favorável dum aproveita aos outros, enquanto o acto prejudicial dum não compromete os outros” – cfr. Acórdão do TR de Évora, de 01-07-2004, Pº. 1246/04 e Alberto dos Reis, in Código de Processo Civil Anotado, Volume I, p. 103.

K) Por isso, O acórdão recorrido considerou as mesmas razões jurídicas e de bom senso a que atrás se fez referência.

L) Porém, para quem seja defensor da estrita legalidade chegará à mesma conclusão, através do processo de integração das lacunas da lei, se se entender que existe uma lacuna na lei processual, que cabe ao aplicador proceder à integração dessas lacunas, a qual deve ser integrada nos termos do artigo 10.º do Código Civil, cujo campo de aplicação se estende a todos os ramos do direito.

J) Dispõe o artº. 10º. do CC que: 1. Os casos que a lei não preveja são regulados segundo a norma aplicável aos casos análogos. 2. Há analogia sempre que no caso omissis procedam as razões justificativas da regulamentação do caso previsto na lei.

K) Daí que sejam casos análogos, os citados nas alegações dos ora recorridos, reconhecendo-se que como refere o acórdão recorrido, são diferentes “quer quanto à natureza quer quanto aos fins visados”.

L) Porém, as “razões justificativas da regulamentação” dos casos de desistência do pedido e da instância expressamente regulados na lei processual civil são

exactamente as mesmas que servem para resolver o caso presente e são as indicadas no acórdão recorrido, segundo as quais “na pendência da acção, e no que concerne à correspondente actuação processual dos litisconsortes, e porque os mesmos não podem de forma livre e independente exercer a sua actividade, deverá considerar-se que o acto favorável dum aproveita aos outros, enquanto o acto prejudicial dum não compromete os outros”.

M) Deste modo, não existe qualquer razão válida, jurídica ou racional, para ser alterada a decisão ora recorrida que é manifestamente conforme com os princípios gerais de direito que regulam o litisconsórcio necessário, pelo que deve ser confirmado, só assim se cumprindo a lei e fazendo justiça.»

3. O recurso de revista foi admitido por este Supremo Tribunal Administrativo em 5 de abril de 2019, considerando que «(...) a lei não soluciona diretamente as situações com as características dos autos, as quais não só são passíveis de futura replicação como se podem qualificar como de relevante importância jurídica (...)».

4. Colhidos os vistos legais, cumpre decidir.

II. Matéria de facto

5. A factualidade relevante para a presente decisão é a que resulta da tramitação do processo, e designadamente a seguinte:

«1. C....., B....., E propuseram em 12 de outubro de 2009 no Tribunal Administrativo e Fiscal de Coimbra, na qualidade de herdeiros de H..... e I..... a presente ação administrativa especial contra o INFARMED - AUTORIDADE NACIONAL DO MEDICAMENTO E PRODUTOS DE SAÚDE, IP, pedindo que seja declarado nulo, porque baseado em factos falsos, desconformes à realidade, o despacho do diretor-geral de saúde de 25 de

janeiro de 1969, que autorizou a legalização da Farmácia, reconhecido como único legal proprietário da farmácia, não obstante tal farmácia integrar a herança de H..... e I....., indicando como contrainteressados A..... e outros;

2. Os autores juntaram aos autos procuração forense;

3. Em resultado do falecimento da A. C....., os ora recorridos foram habilitados por sentença proferida no competente incidente de habilitação de herdeiros para prosseguirem a demanda em nome da mesma, na qualidade de herdeiros reconhecidos por instrumento notarial;

4. Por requerimento de 12 de novembro de 2016, vieram os mandatários dos AA. Originários, nos termos e para os efeitos do disposto no artigo 47.º do CPC, renunciar ao mandato que lhe foi conferido por todos os referidos AA.;

5. Em 15 de dezembro de 2016 foi proferido despacho a determinar a notificação dos AA. “a fim de em 20 dias constituírem novo mandatário, sob pena de findo aquele prazo se suspender a instância e esta se extinguir se no prazo de 6 meses não promoverem o necessário impulso processual com a constituição de novo mandatário”, ao abrigo dos art.ºs 47.º, n.º 3, alínea a), 269.º, n.º 1, alínea b), 270.º, n.º 1, 277.º, alínea c), e 281.º, n.º 1 do CPC;

Em 28 de março de 2017 foi proferido novo despacho a determinar a suspensão da instância por seis meses, nos termos dos art.ºs 47.º, n.º 3, alínea a), e 269.º, n.º 1, alínea b), do CPC, considerando que, “notificados os autores de que o seu Ilustre Mandatário havia renunciado e para no prazo legal constituírem novo mandatário, com a advertência de que a falta do correspondente impulso processual implicaria a suspensão da instância pelo período de seis meses, a que se seguiria a declaração de deserção da instância, nada disseram;

7. As partes, incluindo os AA. Mandantes, foram notificados do despacho que antecede por ofício do Tribunal de 3 de abril de 2017;

8. Por requerimento que deu entrada em juízo no dia 3 de outubro de 2017, vieram os AA. habilitados D....., E....., F..... E G....., ora

recorridos, juntar aos autos as respetivas procurações forenses;

9. Os AA. originários não constituíram novo mandatário no processo, nem nada requereram desde que foram pessoalmente notificados da referida renúncia de mandato».

III. Matéria de Direito

10. A questão que se discute neste recurso é a de saber se, havendo pluralidade de partes ativas, a instância pode ser extinta por deserção, nomeadamente porque alguns dos AA. deixaram de estar representados por mandatário forense - por renúncia daquele que originariamente patrocinou a propositura da acção - e não constituíram novo mandatário no prazo que lhes foi fixado pelo Tribunal. A questão, mais concretamente, é a de saber se a instância pode prosseguir em relação àqueles que deram cumprimento à injunção que lhes foi feita, e asseguraram a sua representação em tempo útil. As instâncias proferiram decisões contraditórias a esse respeito. O TAF de Coimbra considerou que se trata de uma situação de litisconsórcio necessário e que, sendo o patrocínio forense legalmente obrigatório, a acção não pode prosseguir sem o concurso da totalidade dos AA. O TCAN considera, no entanto, que «o litisconsórcio activo se encontra formado desde o início da propositura da acção e posteriormente assegurado com o incidente de habilitação de herdeiros em relação à A. falecida. Não impedindo a manutenção da legitimidade processual activa o facto de os Autores iniciais não terem constituído novo mandatário».

Salvo o devido respeito, porém, a questão controvertida neste recurso não se resolve nos termos em que as instâncias a colocaram, porque não estamos perante uma situação de litisconsórcio necessário. Para responder à questão que nos é colocada, o que temos que indagar é se os AA. que constituíram novo mandatário, ora recorridos, teriam legitimidade para, por si só, proporem a

presente ação caso não se tivessem originariamente consorciado com os demais. E a resposta a essa questão é inequivocamente afirmativa.

Senão vejamos.

11. O n.º 1 do artigo 9.º do CPTA estabelece genericamente que «o autor é considerado parte legítima quando alegue ser parte na relação material controvertida», mas no domínio das acções de impugnação de atos administrativos, como é o caso, a alínea a) do n.º 1 do artigo 55.º do mesmo código basta-se com a titularidade de «um interesse direto e pessoal, designadamente por ter sido lesado pelo ato nos seus direitos ou interesses legalmente protegidos».

Este alargamento da legitimidade ativa, neste domínio, tem levado a doutrina e a jurisprudência administrativas a reconhecer que basta ao autor da acção administrativa de impugnação estar em condições de retirar, para a sua esfera jurídica, uma vantagem imediata, não proibida por lei, da invalidação do acto administrativo impugnado, para ser parte legítima. O que, no caso concreto dos autos, é evidente, porque o que os AA. pedem nesta acção é a declaração de nulidade de um ato que subtraiu um bem da herança comum indivisa, ao reconhecer a propriedade da farmácia a apenas um dos co-herdeiros, com prejuízo de todos os demais. Da invalidação daquele ato resultará, pois, a reintegração da herança, e conseqüentemente uma vantagem patrimonial para os AA., que verão a sua parte na mesma significativamente acrescida.

É neste sentido que a jurisprudência deste Supremo Tribunal Administrativo vem afirmando, desde há muito, que «independentemente da natureza plural ou singular da relação subjacente, salvo disposição em contrário, não há lugar a litisconsórcio ativo em recurso contencioso, ainda que o acto seja indivisível» - v. Acórdãos de 29 de março de 1979, proferido no Processo n.º 10.518, de 4 de Abril de 1989, proferido no Processo n.º 24.492, de 6 de abril de 1995, proferido no Processo n.º 34.721, de 11 de maio de 2000, proferido no Processo n.º

40.955, de 5 de Abril de 2001, proferido no Processo 46.912, e finalmente de 7 de outubro de 2004, proferido no Processo n.º 01425/02.

No último acórdão citado, em que se discutia, precisamente, a legitimidade de um co-herdeiro para impugnar um ato de declaração de utilidade pública de uma expropriação, afirmou-se expressamente o seguinte:

«(...) importa saber se, no caso sujeito, existe, ou não, norma, que contrariando o regime-regra, imponha o litisconsórcio necessário activo. A contra-interessada Câmara Municipal de Águeda, como já se referiu, descortina essa exigência excepcional na norma do art. 2091º, nº 1 do C. Civil, cujo texto é o seguinte: “fora dos casos declarados nos artigos anteriores, e sem prejuízo do disposto no art. 2078º, os direitos relativos à herança só podem ser exercidos conjuntamente por todos os herdeiros ou contra todos os herdeiros”. Ora, como também é jurisprudência deste tribunal, é de mera administração ordinária (art. 279º C. Civil) a impugnação contenciosa de actos administrativos lesivos para o acervo hereditário (neste sentido, os acórdãos de 2001.02.04 – procº nº 47 786 e de 2004.01.13 – procº nº 47 268). Isto é, não está em causa um negócio a impor a intervenção de todos os herdeiros, nos termos previstos no art. 2091º do C. Civil. E não há razão processual que a torne imperativa, nos termos previstos no art. 28º, nº 2 do C. P. Civil. Não há obstáculo a impedir que a decisão anulatória produza o seu efeito útil normal, uma vez da actuação dos recorrentes, com a anulação do acto expropriativo, nunca resultará, para a herança, a perda de qualquer direito.»

Ora, o mesmo se dirá no caso dos autos, em que, independentemente de quantos intervenham na acção, não haverá, para a herança, a perda de qualquer direito que pudesse exigir a intervenção de todos os herdeiros. Muito pelo contrário, a herança verá o seu valor significativamente aumentado, com vantagem patrimonial para todos os AA originários, tenham ou não intervenção nos trâmites subsequentes da acção.

Aliás, nem se vê como, num litígio entre herdeiros, se pudesse exigir o concurso

de todos para assegurar a sua legitimidade. O n.º 1 do artigo 2091.º do CC apenas pode constituir a base legal do litisconsórcio necessário na relação entre os herdeiros e terceiros, ou entre terceiros e os herdeiros, mas nunca nas relações dos herdeiros entre si, já que, em caso de litígio, como naquele de que agora se trata, por definição eles não podem estar todos do mesmo lado. Daí que, nesse artigo se ressalve o que se dispõe no n.º 1 do artigo 278.º, quando expressamente se reconhece que qualquer dos herdeiros «tem legitimidade para pedir separadamente a totalidade dos bens em poder do demandado, sem que este possa opor-lhe que tais bens lhe não pertencem por inteiro».

12. Do exposto resulta que, nem a lei, nem a natureza da relação jurídica, exigem a intervenção processual de todos os interessados na presente acção, pelo que a ausência de alguns dos consorciados originários não impede que a mesma prossiga em relação aos demais, independentemente do alcance subjetivo do caso julgado que nela se vier a formar, de que agora aqui não cabe cuidar.

Nessa medida, e embora com fundamentos jurídicos distintos daqueles em que se fundamentou, e dos que foram alegados pelas partes – e aos quais este Tribunal não está vinculado, nos termos do n.º 3.º do artigo 5.º do CPC -, o acórdão recorrido não merece censura, confirmando-se a sua decisão de revogar a sentença do TAF de Coimbra e mandar baixar o processo para prosseguimento dos seus ulteriores termos, se a tal nada mais obstar.

IV. Decisão

Em face do exposto, acordam os juízes da Secção do Contencioso Administrativo do Supremo Tribunal Administrativo, reunidos em conferência, em negar provimento ao recurso e, em consequência, em manter a decisão recorrida.

Custas pelo recorrente. Notifique-se

Lisboa, 21 de maio de 2020. – Cláudio Ramos Monteiro (relator) – Maria Benedita Urbano – Madeira dos Santos.

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