

TRIBUNAL CENTRAL ADMINISTRATIVO NORTE | ADMINISTRATIVO

Acórdão

Processo

00332/18.4BECBR

Data do documento

3 de dezembro de 2021

Relator

Maria Fernanda Antunes Aparício
Duarte Brandão**DESCRITORES**

Acto confirmativo/exceção de intempetividade da prática do ato processual

SUMÁRIO

N.D.

TEXTO INTEGRAL

Acordam, em conferência, na secção de contencioso administrativo do Tribunal Central Administrativo Norte:

RELATÓRIO

A., NIF (...), residente na Rua (...), instaurou ação administrativa contra a UNIVERSIDADE DE COIMBRA, NIPC (...), com sede no Paço (...), formulando os seguintes pedidos:

“Nestes termos e nos mais de Direito, deve a presente ação ser julgada procedente e, em consequência:

- a) Anulada a decisão de indeferimento do pedido de acumulação de remunerações efetuado pelo A. em 04.04.2017, conseqüente manutenção da suspensão do contrato e decisão de reposição de quantias determinada por ofício de 27.04.2018, com a ref.^a S-003460/2018;
- b) Reconhecido o direito do A. à não suspensão do contrato de Professor Auxiliar e, conseqüentemente, a acumular a remuneração de docente universitário com a remuneração de Assessor do Tribunal Constitucional;
- c) Condenado o R. a repor as parcelas remuneratórias entretanto retidas a este título,

acrescidas dos juros legais desde a citação até efetivo e integral pagamento;

d) Se assim não se entender, e sem conceder, ser a Universidade condenada a pagar a remuneração equivalente ao serviço prestado pelo A. como Professor Auxiliar, a título de enriquecimento sem causa.”

Por **sentença** proferida pelo TAF de Coimbra foi decidido assim:

a) julgada procedente a exceção de intempestividade da prática do ato processual e, em consequência, absolvida a Entidade Demandada da instância quanto aos pedidos formulados sob as alíneas a) a c); e, quanto ao mais,

b) julgada a ação administrativa improcedente e absolvida a Entidade Demandada do pedido de condenação a pagar a remuneração equivalente ao serviço prestado pelo A. como Professor Auxiliar, a título de enriquecimento sem causa.

Desta vem interposto recurso.

Alegando, o Autor formulou as seguintes **conclusões**:

(1ª) O entendimento da sentença recorrida de que o Recorrente pretende a prática de um ato legalmente devido não pode proceder porque o que o Recorrente pretende impugnar o ato administrativo que, em violação da lei (nº 7 do artigo 20º do o Decreto Lei nº 545/99, de 14 de dezembro, alterado pelo Decreto-Lei nº 197/2015, de 16 de dezembro) suspendeu o contrato como Professor Auxiliar, em vez de o manter;

(2ª) O objetivo do Recorrente é o de, nos termos previstos no nº 7 do artigo 20º do Decreto-Lei nº 545/99, de 14 de dezembro, com as alterações introduzidas pelo Decreto Lei nº 197/2015, de 16 de setembro, não ser prejudicado pelo exercício das funções de Assessor do Gabinete do Presidente do Tribunal Constitucional. Ora, a suspensão do contrato como Professor Auxiliar, que é destituída de fundamento legal, prejudica objetivamente o Recorrente, em muito mais efeitos do que a remuneração: (1) não mais o Recorrente pôde participar nos órgãos da Faculdade, com efeitos futuros na sua avaliação no desempenho; (2) a suspensão do contrato como Professor Auxiliar pode ter por efeito a paragem da contagem do prazo do período experimental (artigo 25º do ECDU); (3) o Recorrente exerce em permanência a totalidade das funções docentes, praticando atos administrativos em nome da Universidade, sem vínculo contratual; (4) os órgãos da Faculdade não procedem à sua avaliação no desempenho, impedindo-o de progredir na carreira docente universitária;

(3ª) Mesmo que se entendesse que o Recorrente pretendia a prática de um ato legalmente devido (a autorização para a acumulação de remunerações por força da nomeação como Assessor do Gabinete do Presidente do Tribunal Constitucional), o prazo de reação judicial contra a omissão conta-se desde que foi comunicada à entidade demandada da nomeação para aquelas funções;

(4ª) É irrelevante, pois, que no passado tenha sido determinada uma suspensão do contrato a propósito de outras funções e constituída por diferente despacho de nomeação, sendo esta uma distinta relação de emprego público;

(5ª) A que acresce o facto de a fundamentação da entidade demandada na suspensão contratual anterior não ser aplicável, sem mais, à nova relação jurídica de emprego público, porque ao iniciar-se uma nova relação jurídica de emprego público, cabia ao Recorrente (i) dela informar a Universidade de Coimbra e (ii) exercer a opção entre manutenção ou suspensão do contrato, nos termos do disposto no nº 7 do artigo 20º do Decreto-Lei nº 545/99, de 14 de dezembro;

(6ª) A que acresce que, querendo a Recorrida suspender o contrato contra a vontade do Recorrente, não mais seria mobilizável a fundamentação utilizada na suspensão contratual anterior (uma pretensa antinomia normativa entre o disposto no artigo 73º do ECDU e o nº 7 do artigo 20º do Decreto-Lei nº 545/99, de 14 de dezembro, que mencionam ambos a função de “Assessor do Gabinete dos Juizes do Tribunal Constitucional”);

(7ª) Não procedem os argumentos desenvolvidos pela sentença recorrida de que a suspensão contratual impugnada se limitou a confirmar a suspensão contratual anterior: (i) o facto de o Recorrente solicitar, autonomamente, o pagamento de trabalho prestado e não pago não tem efeitos na natureza confirmativa da decisão devida; (ii) o facto de ter sido exonerado de funções anteriores no mesmo dia em que foi nomeado para novas funções é irrelevante para a natureza autónoma da nova suspensão contratual, sobretudo porque os pressupostos de facto e de direito são distintos; (iii) a circunstância de o Presidente do Tribunal Constitucional ser eleito de entre os Juizes do Tribunal Constitucional é impertinente para a conclusão de que a nova relação jurídica de emprego público é a mesma que a anterior;

(8ª) É impossível sustentar que não existia dever de decidir pela Recorrida, ao abrigo do artigo 13º, nº 2, do CPA, perante uma nova factualidade e face à inaplicabilidade dos fundamentos jurídicos utilizados na suspensão contratual anterior, pois, o dever de decisão apenas não existiria se o recorrente tivesse formulado o mesmo pedido, com os mesmos fundamentos no espaço de 2 anos (artigo 13º, nº 2, CPA), o que não sucedeu porque o Recorrente comunicou à recorrida uma nova relação jurídica de emprego público (a sua nomeação como assessor do Gabinete do Presidente do Tribunal Constitucional) e a sua opção, nos termos da lei, entre a manutenção do contrato ou a sua suspensão;

(9ª) Sendo certo que o fundamento jurídico invocado pela Recorrida a propósito de uma distinta factualidade (a suposta antinomia entre o disposto artigo 73º ECDU e a norma do artigo 20º, nº 7, do Decreto-Lei nº 545/99, de 14 de dezembro, na redação do Decreto-Lei nº 197/2015, de 16 de setembro, que mencionam ambos a função de “Assessor do Gabinete dos Juizes do Tribunal Constitucional”) não era transponível para a nova factualidade: o Recorrente havia sido exonerado das funções de Assessor do

Gabinete dos Juízes do Tribunal Constitucional e exercia, por nova nomeação, as funções de Assessor do Gabinete do Presidente do Tribunal Constitucional.

(10ª) Caso a Recorrida determinasse uma suspensão contratual, contrariando o disposto no artigo 20º, nº 7, do Decreto-Lei nº 545/99, de 14 de dezembro, na redação do Decreto Lei nº 197/2015, de 16 de setembro, sempre teria de encontrar novo fundamento jurídico. Fundamento esse que o Recorrente deveria, depois, poder discutir judicialmente

(11ª) A não se entender assim, é inconstitucional, por violação do direito à tutela jurisdicional efetiva dos administrados, a interpretação normativa conferida artigo 13º, nº 2 do CPA, conjugado com o nº 2 do artigo 69º do CPTA, quando interpretado no sentido de que não é devida uma decisão que incida sobre diferentes pressupostos de facto e distintos fundamentos jurídicos;

(12ª) Ao tornar impossível a discussão jurisdicional da conduta da Administração a propósito de uma factualidade a que não é mobilizável o mesmo fundamento jurídico que foi invocado em outra situação, os administrados ficam privados da tutela jurisdicional que a Constituição garante. A interpretação normativa em causa impede os administrados de discutir jurisdicionalmente a aplicabilidade à nova função exercida do fundamento jurídico invocado à função anterior. Ao não lhe ser permitida uma decisão sobre a nova relação jurídica, não pode o Recorrente exigir de um tribunal que se pronuncie sobre fundamentação segundo a qual a norma do artigo 73º ECDU se aplica a outras funções para além daquelas que estão aí mencionadas;

(13ª) Ademais, não pode nunca um administrado discutir qualquer suspensão contratual que venha a surgir no futuro, mesmo que em exercício de diferentes funções. Mesmo que cessem as funções que tinham motivado uma primeira suspensão contratual, qualquer suspensão contratual por outras funções ficará sempre fora do controlo jurisdicional. Nos termos da interpretação sufragada pelo tribunal a quo, perante factos novos e um diferente quadro legal — ou, pelo menos, perante a necessidade de demonstrar a aplicação do mesmo quadro legal a uma função nele não abrangida — poderá sempre remeter para atos administrativos anteriores incidentes sobre situações diferentes. Não podendo o administrado intentar ação administrativa, porquanto o tribunal entende que a tutela jurisdicional só se pode exercer quanto ao ato que visou uma situação diferente. Ficando o administrado sem qualquer defesa para a decisão da Administração de que, à realidade X, se aplica o mesmo regime jurídico da realidade Y.

Em suma, negando-lhe toda e qualquer tutela jurisdicional efetiva;

(14ª) Também não procede qualquer exceção de extemporaneidade caso a ação administrativa seja configurada nos termos delineados pelo Recorrente e pela Entidade Recorrida, enquanto ação administrativa para impugnação de ato administrativo, pois tendo o Despacho Reitoral de 20.02.2018 sido comunicado ao Recorrente em 02.03.2018, e tendo a ação administrativa dado entrada em 01.06.2018, não se verifica qualquer intempestividade;

(15ª) Com efeito, não há qualquer viabilidade de configurar o ato impugnado como “ato meramente confirmativo”, nos termos do artigo 53º, nº 1, do CPTA. Não pode o ato administrativo que determina a suspensão contratual pela assunção de funções como “assessor do gabinete do Presidente do Tribunal Constitucional” e exoneração das funções de “assessor do gabinete dos Juízes do Tribunal Constitucional” enquadrar-se na noção doutrinal e legal de “ato confirmativo”;

(16ª) Nos termos do artigo 53º, nº 1, do CPTA, são atos confirmativos aqueles “se limitem a reiterar, com os mesmos fundamentos, decisões contidas em atos administrativos anteriores”. Com efeito, um ato confirmativo é “o acto administrativo pelo qual um oírgão da Administração reitera e mantém em vigor um acto administrativo anterior” (FREITAS DO AMARAL, Curso de Direito Administrativo, 2.ª Edição, 2011, p. 298; JOÃO CAUPERS, Introdução do direito administrativo, 10.ª Edição, 2009, p. 262). E é essa a razão pela qual se defende não serem verdadeiros atos administrativos (VIEIRA DE ANDRADE, A Justiça Administrativa, 15.ª edição, 2016, p. 174). Assim, para estarmos presente um ato confirmativo, ter-se há de concluir que há “identidade de decisão e fundamentação e a mesma situação fáctica e regime jurídico: deverão ter não só por pressupostos a mesma situação fáctica e o mesmo regime jurídico mas também que em ambos seja utilizada a mesma fundamentação” (MARIA PAULA GOUVEIA ANDRADE, Prática de Direito Administrativo, 2.ª Edição, 2009, p. 62);

(17ª) Ora, não é isto que sucede, não sendo possível enquadrar o ato impugnado na noção de “ato confirmativo”. À data do ato impugnado, o Recorrente não era já “Assessor do Gabinete dos Juízes do Tribunal Constitucional”, tendo sido exonerado dessa função e nomeado “assessor do gabinete do Presidente do Tribunal Constitucional”. O que significa que, a manter em vigor o ato de 2017, mais não se faria do que dizer que a suspensão contratual desapareceu no dia da sua exoneração como Assessor do Gabinete dos Juízes do Tribunal Constitucional;

(18ª) Ao determinar a suspensão do contrato por efeito de uma diferente nomeação para uma distinta função, o ato impugnado instaurou, pois, uma nova suspensão contratual, não se limitando a manter em vigor o ato anterior.

(19ª) Do mesmo modo, o despacho reitoral não reiterou com o mesmo fundamento a decisão administrativa anterior. A decisão anterior determinou a suspensão contratual enquanto fossem exercidas funções como assessor do gabinete dos Juízes do Tribunal Constitucional, funções essas de que o Recorrente já havia sido exonerado. O que o ato impugnado fez foi, ex novo, estabelecer uma suspensão contratual para um novo período e com um novo fundamento (o despacho de nomeação do Recorrente como assessor do gabinete do presidente do Tribunal Constitucional);

(20ª) A que acresce que sempre seria devida uma nova fundamentação. Se, em 2017, pôde a Universidade de Coimbra estribar-se no disposto no artigo 73º do ECDU como forma a eximir-se (confessadamente) ao

cumprimento do nº 7 do artigo 20º do Decreto-Lei nº 545/99, de 14 de dezembro, com as alterações introduzidas pelo Decreto Lei nº 197/2015, de 16 de setembro, — porquanto o ECDU menciona a função de “Assessor do Gabinete dos Juizes do Tribunal Constitucional” —, a sua aplicação a outra função carece de fundamentação adicional;

(21ª) O que, de algum modo, a decisão recorrida assevera: é a própria decisão recorrida que se esforça por explicar que é possível mobilizar a suspensão contratual prevista para as funções de Assessor do Gabinete do Presidente do Tribunal Constitucional, justificando essa viabilidade no facto de o Presidente do Tribunal Constitucional ser escolhido de entre os Juizes. Isto é, independentemente do mérito da fundamentação (que não se aceita), certo é que foi necessária uma nova fundamentação jurídica para poder concluir pela viabilidade de suspensão contratual. O que demonstra, sem margem para dúvidas, que o ato impugnado não é meramente confirmativo e que, em consequência, havia que conhecer do respetivo pedido de anulação;

(22ª) Acresce não procederem os argumentos desenvolvidos pela sentença recorrida de que a suspensão contratual impugnada se limitou a confirmar a suspensão contratual anterior: (i) o facto de o Recorrente solicitar, autonomamente, o pagamento de trabalho prestado e não pago não tem efeitos na natureza confirmativa da decisão devida; (ii) o facto de ter sido exonerado de funções anteriores no mesmo dia em que foi nomeado para novas funções é irrelevante para a natureza autónoma da nova suspensão contratual, sobretudo porque os pressupostos de facto e de direito são distintos; (iii) a circunstância de o Presidente do Tribunal Constitucional ser eleito de entre os Juizes do Tribunal Constitucional é impertinente para a conclusão de que a nova relação jurídica de emprego público é a mesma que a anterior;

(23ª) Se assim não se entender, invoca-se, desde já e para os devidos e legais efeitos, a inconstitucionalidade, por violação do direito à tutela jurisdicional efetiva dos administrados (artigo 268º, nº 4, da Constituição) do artigo 53º, nº 1, do CPTA, na interpretação segundo a qual são atos meramente confirmativos e não impugnáveis aqueles que incidem sobre diferentes pressupostos de facto e de direito;

(24ª) Com efeito, o Tribunal Constitucional já declarou que o legislador apenas pode estabelecer a inimpugnabilidade de atos administrativos que incidam sobre os mesmos pressupostos de facto e de direito e que se limitem a manter a decisão anterior (Acórdão do TC nº 159/95);

(25ª) A manter-se a procedência da exceção de extemporaneidade, determina-se a inimpugnabilidade mesmo quando os pressupostos de facto são distintos (a função exercida pelo Recorrente era outra, e a nova relação jurídica de emprego público foi iniciada por diferente despacho) e os pressupostos de direito são diferentes (a norma legal que fundou a decisão de suspensão contratual no primeiro ato não cobre a nova função exercida pelo Recorrente);

(26ª) Ao tornar impossível a discussão jurisdicional da legalidade de uma suspensão contratual por factos

distintos e a que não é aplicável o mesmo fundamento jurídico invocado que foi invocado em outro ato, os administrados ficarão privados da tutela jurisdicional que a Constituição garante. Está o Recorrente impedido de discutir jurisdicionalmente a aplicabilidade à nova função exercida do fundamento jurídico invocado no ato impugnado. Ao não lhe ser permitida a impugnação do novo ato, não pode o Recorrente exigir de um tribunal que se pronuncie sobre a aplicabilidade da fundamentação segundo a qual a norma do artigo 73º ECDU se aplica a outras funções para além daquelas que estão aí mencionadas;

(27ª) Ao considerar-se que a inimpugnabilidade abrange pressupostos fácticos diferentes, não pode nunca um administrado discutir qualquer suspensão contratual que venha a surgir no futuro, mesmo que em exercício de diferentes funções. Mesmo que cessem as funções que tinham motivado uma primeira suspensão contratual, quaisquer outras novas funções em que seja questionável a legalidade da suspensão contratual ficará fora do controlo jurisdicional: bastará à Administração dizer que confirma a decisão tomada quanto a uma factualidade diferente;

(28ª) Pelo que deve recusar-se, por inconstitucionalidade, a aplicação do artigo 53º, nº 1, do CPTA, quando interpretado no sentido de que não são impugnáveis, por constituírem atos confirmativos, os atos que assentem em distintos pressupostos de facto e de direito que presidiram a decisões anteriores.

Termos em que deve o presente recurso ser admitido e ao mesmo dado provimento, sempre com as legais consequências, com o que farão JUSTIÇA!

A Ré juntou contra-alegações, **concluindo**:

1.ª Vem o presente recurso interposto pelo Autor, da sentença proferida pelo Tribunal Administrativo e Fiscal de Coimbra, em 19.03.2021, que julgou procedente a excepção de intempestividade da prática do acto processual e, em consequência, absolveu a entidade demandada da instância quanto aos pedidos formulados sob as alíneas a) a c), mais julgando improcedente a acção administrativa quanto ao pedido de condenação da entidade demandada a pagar ao Autor a remuneração equivalente ao serviço prestado como Professor Auxiliar, a título de enriquecimento sem causa.

2.ª Não obstante o esforço argumentativo do Recorrente na tentativa de

reverter o entendimento vertido na decisão recorrida, não pode merecer

acolhimento a motivação aduzida nas alegações e conclusões de recurso

porquanto assenta a mesma em fundamentos que carecem manifestamente

de sustentação de facto e de direito.

3.ª Considerando que nos casos em que um administrado reage contra um acto

de indeferimento (expresso ou tácito), o objecto do processo não é o

indeferimento, mas sim a pretensão do interessado (cf. art. 66.º n.º 1 e 2 do

CPTA), e atendendo a que a Universidade de Coimbra indeferiu o pedido

de acumulação de remunerações que lhe foi dirigido pelo Autor a

04.04.2017, o qual foi confirmado por despacho reitoral de 20.02.2018 e

notificado ao Autor no dia 02.03.2018, não merece censura o entendimento

da sentença a quo, ao considerar que a situação dos presentes autos se

enquadra no disposto na al. b) do n.º 1 do art. 67.º do CPTA, pelo que

deverá improceder o recurso quanto à matéria alegada nos pontos 1 e 2 das

conclusões.

4.ª Também terão forçosamente que improceder as conclusões 3.ª a 13.ª das

alegações de recurso, pois o circunstancialismo de facto em causa subjacente aos requerimentos apresentados pelo Autor a 04.04.2017 e 19.01.2018 é idêntico, e não obstante no primeiro o docente comunicar a sua nomeação como Assessor do Gabinete dos Juízes do Tribunal Constitucional e, no segundo, a sua nomeação como Assessor do Gabinete do Presidente do Tribunal Constitucional, o enquadramento legal da questão colocada e o direito aplicável é exactamente o mesmo num e noutro – acumulação de funções docentes com as funções de assessoria aos Gabinetes do Tribunal Constitucional, legalmente prevista no art. 73.º do ECDU, conjugado com o art. 20.º n.º 7 do D.L. n.º 545/99, de 14/12 – pelo que a decisão reitoral de 20.02.2018 não poderia ser outra senão a de confirmar o indeferimento da pretensão do Autor, no sentido de acumular a remuneração de Professor Auxiliar em regime de exclusividade com a remuneração de Assessor do Tribunal Constitucional.

5.ª O despacho reitoral de 20.02.2018 apenas manteve a decisão de 18 indeferimento do requerimento apresentado pelo Autor a 04.04.2017, consubstanciando um acto confirmativo nos termos do art. 53.º do CPTA, pelo que independentemente de as funções de Assessor do Tribunal Constitucional serem exercidas pelo Autor no Gabinete do Presidente do Tribunal Constitucional a partir de 16.10.2017, o contrato do Autor

já se encontrava suspenso desde 16.03.2017, data em que foi designado como Assessor do Gabinete dos Juízes do Tribunal Constitucional, não estando a Universidade de Coimbra vinculada ao dever de decidir novamente (art. 13.º n.º 2 do CPA), proferindo um novo acto, com uma nova fundamentação.

6.ª O acto administrativo que foi comunicado ao Autor a 30.05.2017 é o acto que alegadamente considera lesivo dos seus direitos e interesses, e que deu causa à presente acção, mas que o Autor decidiu não impugnar atempadamente, pelo que não pode agora, com recurso a argumentos infundados, pretender fazer valer o entendimento de que o requerimento que apresentou a 19.01.2018, e que reitera o que anteriormente submeteu à apreciação da entidade demandada a 04.04.2017, que foi já decidido e cujo resultado lhe foi comunicado a 30.05.2017, tem a idoneidade de reabrir a possibilidade de peticionar a anulação do referido acto de indeferimento do requerimento de acumulação de remunerações de 04.04.2017 e a condenação da Universidade de Coimbra “a repor as parcelas remuneratórias entretanto retidas a este título”, com vista ao deferimento desse requerimento de acumulação de remunerações, pois o prazo de 3 meses de que dispunha para o efeito, previsto no art. 69.º n.º 2 do CPTA, terminou a 15.10.2017, pelo que na data de entrada da petição inicial, a 01.06.2018, já há muito que o mesmo tinha sido ultrapassado, sendo a presente acção extemporânea, por caducidade do direito de acção do Autor.

19 7.ª Ainda que se admitisse que a presente acção deve ser configurada como uma acção de impugnação de actos administrativos, o que não se concede mas apenas se equaciona como mera hipótese de raciocínio, também terá forçosamente que improceder a matéria alegada pelo Recorrente nos pontos 14 a 28 das conclusões, porquanto a argumentação ali aduzida não abala o entendimento de que o despacho reitoral de 20.02.2018 é um acto meramente confirmativo da decisão de indeferimento do requerimento do Autor de 04.04.2017, no sentido de acumular a remuneração de Professor Auxiliar em regime de exclusividade com a remuneração de assessor do Tribunal Constitucional, pelo que na falta de impugnação do acto que lhe foi comunicado a 30.05.2017, no prazo de três meses, e cujo terminus se verificou a 15.10.2017, caducou a possibilidade de impugnação do mesmo, sendo a presente acção extemporânea.

8.ª A decisão da sentença a quo é a única possível face às circunstâncias de facto e de direito em causa e assentes no presente pleito, não existindo outra solução jurídica susceptível de ter sido adoptada, pelo que deverá improceder a invocada inconstitucionalidade por violação do direito à tutela jurisdicional efectiva dos administrados e inconstitucionalidade por aplicação do art. 53.º do CPTA, assacada pelo Recorrente à sentença recorrida, resultando inequívoco da defesa supra aduzida que o Tribunal a quo interpretou e aplicou correctamente o quadro legal aplicável, designadamente os arts. 67.º n.º 1 al. b) e 69.º n.º 2, bem como o art. 53.º do CPTA, e ainda o disposto no art. 13.º n.º 2 do CPA.

20 9.ª

Termos em que, pelos fundamentos supra expostos, se requer se dignem julgar improcedente, por manifesta falta de fundamentação de facto e de direito atendível, o recurso interposto pelo Autor, assim se fazendo Justiça!

O Senhor Procurador Geral Adjunto, notificado nos termos e para os efeitos do artigo 146º/1 do CPTA, não emitiu **parecer**.

Cumpra apreciar e decidir.

FUNDAMENTOS

DE FACTO

Na decisão foi fixada a seguinte **factualidade**:

1. O A. é docente da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra desde 2005, integrado na carreira docente universitária desde então, tendo celebrado, em 03.04.2017, contrato de trabalho em funções públicas como Professor Auxiliar em regime de dedicação exclusiva -

acordo e doc. 1 junto com a contestação;

2. Por despacho do Presidente do Tribunal Constitucional de 16.03.2017 foi o A. nomeado Assessor do Gabinete dos Juizes do Tribunal Constitucional, tendo sido autorizado pelo mesmo despacho a desempenhar atividades docentes em instituições de ensino superior - cf.

doc. 3 junto com a petição inicial;

3. No dia 04.04.2017, o A. comunicou à Universidade de Coimbra a sua nomeação para aquelas funções e requereu a acumulação de remunerações, mais declarando, que caso a sua pretensão viesse a ser indeferida e determinada a suspensão do seu contrato, não pretendia a suspensão do prazo de apresentação do relatório do período experimental enquanto Professor Auxiliar e pretender, em qualquer caso, assegurar o serviço docente que já lhe fora distribuído - cf. doc. 4 junto com

a petição inicial;

4. Desde então, o A. vem assegurando, em horário completo, as suas funções docentes nas várias disciplinas do Curso de Licenciatura em Direito que lhe estão atribuídas, tendo assumido, no ano letivo de 2017/2018, a regência da disciplina de Direito Internacional Privado (lecionando as respetivas aulas teóricas), assegurado as aulas práticas das disciplinas de Direito Internacional Privado I, Direito Internacional Privado II, Direito da União Europeia I e Direito da União Europeia II, orientado estudantes de Mestrado e praticado atos de avaliação na Faculdade de Direito da UC - acordo;

5. No dia 30.05.2017, o A. tomou conhecimento da suspensão do seu vínculo contratual, por lhe ter sido remetida uma cópia do ofício nº S482/2017 da Senhora Administradora da UC, onde se escreve que “o seu vínculo contratual foi já suspenso com efeitos a 16/03/2017, data da sua designação como Assessor no Gabinete dos Juizes do Tribunal Constitucional” - cf. doc. 9 junto com a petição inicial;

6. A Universidade de Coimbra cessou o pagamento dos salários ao A. a 30 de abril de 2017 – acordo;
7. Em 05.06.2017 o A. interpôs recurso hierárquico do “ato administrativo de suspensão do seu vínculo contratual”, nos termos que resultam do doc. 10 junto com a petição inicial e cujo teor se dá por integralmente reproduzido;
8. Em 19.07.2017 o Magnífico Reitor da UC sancionou o parecer dos serviços da UC de 14.07.2017, no qual se consignou, designadamente que “o contrato como Professor Auxiliar, em regime de dedicação exclusiva se mantém suspenso (...) mas que só pode acumular funções e remunerações nos limites estabelecidos na lei, podendo, caso a FDUC entenda, ser instruído um processo de professor auxiliar convidado, em regime de tempo parcial”, e que foi objeto de proposta no sentido da “manutenção da suspensão” do contrato do A. – cf. doc. 11 junto com a petição inicial, que integra a informação I-009915/DPRH/2017, e na qual foram apostos os despachos de 14.07.2017 e de 19.07.2017, cujo teor se dá por integralmente reproduzido;
9. O A. foi notificado da decisão mencionada no ponto antecedente em

26.07.2017 – acordo e doc. 11 junto com a petição inicial;
10. Por despacho do Presidente do Tribunal Constitucional de 16.10.2017 foi o A. nomeado Assessor do Gabinete do Presidente do Tribunal Constitucional, tendo sido autorizado pelo mesmo despacho a desempenhar atividades docentes em instituições de ensino superior – cf. doc. 12 junto com a petição inicial;
11. No dia 19.01.2018, o A. comunicou à Universidade de Coimbra esta nomeação, a sua intenção de continuação da atividade docente em regime de acumulação, e solicitou o pagamento dos salários desde 16.03.2017 – cf. doc. 13 junto com a petição inicial cujo teor se dá por integralmente reproduzido;
12. Em 20.02.2018 o Magnífico Reitor da UC sancionou a informação dos serviços da UC de 06.02.2018, na qual se concluiu: “Face ao supra exposto, e uma vez que , o teor do requerimento ora enviado, é idêntico ao anterior e que a Universidade de Coimbra já decidiu sobre este, somos de propor que seja mantido o entendimento perfilhado, bem como a decisão constante do despacho exarado na informação I009915/DPDRG/2017, com os fundamentos nela indicados.” – cf. doc. de fls. 72 e ss. do processo administrativo no SITAF, cujo teor se dá por integralmente reproduzido;
13. Do despacho mencionado no ponto antecedente foi dado conhecimento ao A. por mensagem de correio eletrónico de 02.03.2018 – cf. doc. 1 junto com a petição inicial;
14. No dia 02.03.2018, o A. e a UC celebraram contrato de trabalho em funções públicas a termo resolutivo certo em regime de tempo parcial para exercício de funções equiparadas às da categoria de Professor

Auxiliar Convocado, com sujeição ao um período de trabalho semanal médio de 17,5 horas – cf. o referido contrato a fls. 33-35 do processo administrativo no SITAF;

15. No mesmo dia o A. subscreveu a declaração junta como doc. 14 com a petição inicial, cujo teor se dá por integralmente reproduzido, onde declarou que a outorga do contrato mencionado no ponto antecedente não implicaria renúncia aos “seus direitos (estatutários e remuneratórios), postos em causa desde que a Universidade de Coimbra cessou o pagamento dos seus salários em 16 de março de 2017”;

16. Por ofício de 27.04.2018, rececionado pelo A. em 05.05.2018 foi solicitada ao A. a reposição dos salários auferidos em março e abril de 2017 como Professor Auxiliar – cf. doc. 2 junto com a petição inicial;

17. A p.i. da presente ação foi remetida a este Tribunal em 01.06.2018, via SITAF – cf. comprovativo de entrega de documento;

DE DIREITO

Atente-se no **discurso fundamentador** da sentença:

(...)

No que à inimpugnabilidade diz respeito, alega a Entidade Demandada que o despacho identificado como objeto da presente ação (o despacho reitoral de 20.02.2018), se consubstancia como um ato meramente confirmativo da decisão de suspensão do contrato que resultou da comunicação apresentada pelo Autor a 04.04.2017. Mais alega que o ato que determinou a reposição de abonos recebidos indevidamente, também identificado como objeto da presente ação, consubstancia um mero ato de execução, decorrente do ato de suspensão do vínculo contratual cujos efeitos se produziram a 16.03.2017, pelo que só seria impugnável por vícios próprios, nos termos do artigo 53.º, n.º 3 do Código de Processo nos Tribunais Administrativos.

Pese embora o A. identifique como objeto da presente ação o despacho exarado a 20.02.2018, o objeto da presente ação, conforme se consignou supra, nas “questões a decidir” é, não a referida decisão, mas sim a pretensão do Autor em obter o reconhecimento do direito à não suspensão do contrato de Professor Auxiliar e, conseqüentemente, a acumular a remuneração de docente universitário com a remuneração de Assessor do Tribunal Constitucional, e, nessa medida, o deferimento dos pedidos que formulou.

Deste modo, ainda que se concorde inteiramente com a argumentação expendida pela Entidade Demandada relativamente à inimpugnabilidade das decisões de 20.02.2018 e de reposição de quantias, por tais decisões não constituírem o objeto da presente ação, afiguram-se irrelevantes as considerações acerca da sua inimpugnabilidade, já que a procedência da exceção estaria, antes de mais, dependente de se considerar que a presente ação se configura como um processo impugnatório de atos administrativos, o

que na realidade não se verifica.

Com efeito, e conforme se consignou no Acórdão do STA de 15.10.2020, proferido no Proc. n.º 01301/13.3BEBRG (disponível em www.dgsi.pt, bem como toda a jurisprudência doravante mencionada), embora a impugnação de atos administrativos e a condenação à prática de ato devido, se subordinem à mesma forma de processo (ação administrativa), estão sujeitas a disposições específicas que estabelecem requisitos processuais distintos consoante o tipo de pretensão formulado.

Um dos pressupostos processuais específico da impugnação de atos administrativos é a impugnabilidade do ato, previsto em disposições particulares desse tipo de pretensão (cf. artigos 51.º a 54.º do CPTA).

Portanto, resulta claramente do CPTA que a impugnabilidade do ato é um pressuposto processual específico do processo impugnatório de atos administrativos e não da condenação à prática de ato devido.

E compreende-se que assim seja quando se está perante um processo que tem por objeto a declaração de nulidade ou a anulação de um ato administrativo (cf. art.º 50.º, n.º 1, do CPTA), ou seja, que se dirige à sua remoção da ordem jurídica e não à prática de um ato que dê satisfação ao interesse pretensivo do autor, onde corresponde a uma questão de mérito a de saber se este tem ou não direito à sua emissão e se pode inserir a da relevância de eventuais situações jurídicas consolidadas em razão de atos administrativos anteriores. (cf. o referido Acórdão do STA, e ainda, neste sentido, o Acórdão do TCAN de 15.09.2016, proferido no Proc. n.º 00584/14.6BEPRT).

Todavia, a possibilidade de pedir a condenação à prática de atos administrativos devidos sempre obedece aos prazos definidos na lei.

No que ora releva, dispõe o artigo 67.º do Código de Processo nos Tribunais Administrativos o seguinte:

“1 - A condenação à prática de ato administrativo pode ser pedida quando, tendo sido apresentado requerimento que constitua o órgão competente no dever de decidir:

a) Não tenha sido proferida decisão dentro do prazo legalmente estabelecido;

b) Tenha sido praticado ato administrativo de indeferimento ou de recusa de apreciação do

requerimento;

c) Tenha sido praticado ato administrativo de conteúdo positivo que não satisfaça

integralmente a pretensão do interessado.

4 - A condenação à prática de ato administrativo também pode ser pedida sem ter sido apresentado requerimento, quando:

a) Não tenha sido cumprido o dever de emitir um ato administrativo que resultava

diretamente da lei;

b) Se pretenda obter a substituição de um ato administrativo de conteúdo positivo. (...)”.

Do preceito em questão, resulta que o meio processual de condenação à prática de ato devido pode ser utilizado tanto quando é praticado um ato conteúdo estritamente negativo (isto é, de indeferimento da pretensão do requerente), como um ato de conteúdo positivo, mas que não satisfaça integralmente a pretensão do interessado.

Do âmbito desta ação condenatória ficam de fora todas as pretensões relacionadas com operações materiais e meros atos jurídicos da Administração que não sejam qualificáveis como atos administrativos.

Embora na redação inicial, o artigo 67.º do Código de Processo nos Tribunais Administrativos fizesse depender a possibilidade de intentar ação de condenação à prática de ato devido da existência de prévio requerimento, o DL n.º 214-G/2015, de 02.10, veio consagrar a possibilidade de pedir a condenação da administração à prática de ato devido sem ter sido apresentado requerimento por parte do interessado, nas situações previstas no n.º 4 do referido artigo.

Posto isto, e revertendo para o caso sub judice, verificamos que o Autor requereu à Universidade de Coimbra, no dia 04.04.2017, a acumulação de remunerações (como assessor do Tribunal Constitucional e como Professor Auxiliar na Faculdade de Direito).

A Universidade de Coimbra cessou o pagamento dos salários ao A. a 30.04.2017, e, no dia 30.05.2017, o A. tomou conhecimento da suspensão do seu vínculo contratual, por lhe ter sido remetida uma cópia do ofício nº S-482/2017 da Senhora Administradora da UC, onde se escreve que “o seu vínculo contratual foi já suspenso com efeitos a 16/03/2017, data da sua designação como Assessor no Gabinete dos Juízes do Tribunal Constitucional” e que “[q]uanto à manifestação de interesse do requerente em prestar serviço docente remunerado (...) trata[-se] de matéria da iniciativa dos Órgãos legais e institucionais, neste caso da FDUC, e não dos interessados (...)” (cf. pontos 5 e 6 do probatório).

Deste modo, consideramos estar perante uma situação que se enquadra no disposto na alínea b) do n.º 1 do artigo 67.º do CPTA. A Universidade de Coimbra, bem ou mal, recusou a pretensão do A., de acumular a remuneração de assessor do gabinete dos juízes com a de professor auxiliar.

Nestes casos, o prazo de propositura da ação é de três meses, sendo aplicável o disposto no n.º 3 do artigo

58.º e nos artigos 59.º e 60.º (cf. artigo 69.º, n.º 2 do Código de Processo nos Tribunais Administrativos na redação do DL n.º 214G/2015, de 02.10), já que não foi imputado ao ato de indeferimento qualquer vício gerador de nulidade (cf. artigo 69.º, n.º 3 do Código de Processo nos Tribunais Administrativos).

Isto é, no caso dos autos, o A. dispunha de 3 meses, contados a partir de 30.05.2017, para, face à decisão de indeferimento do seu requerimento para manter a vigência do seu contrato e acumular as remunerações de Assessor do Tribunal Constitucional e de Professor Auxiliar, pedir a condenação da Universidade de Coimbra à condenação da prática do ato que considerava devido.

Todavia, com a interposição de recurso hierárquico de tal decisão, em 05.06.2017 (cf. ponto 7 do probatório), o referido prazo de três meses suspendeu-se, nos termos previstos no artigo 59.º, n.º 4 do Código de Processo nos Tribunais Administrativos e no artigo 190.º, n.º 3 do Código do Procedimento Administrativo, só se tendo retomado a sua contagem após 20.07.2017 (último dia do prazo para decidir o recurso hierárquico).

Efetivamente, embora a interposição de recurso hierárquico suspenda o prazo para impugnar judicialmente, o efeito suspensivo do prazo de caducidade do direito de ação, associado à interposição da impugnação administrativa (recurso hierárquico), previsto no artigo 59.º, n.º 4 do Código de Processo nos Tribunais Administrativos esgotou-se, in casu, não com a notificação ao requerente da decisão proferida na mencionada impugnação, mas com o decurso do prazo legal para remessa do recurso ao superior hierárquico (de 3 dias úteis), acrescido do prazo de decisão, de 30 dias úteis (cf. artigos 194.º, n.º 2 e 198.º, n.º 1 do Código do Procedimento Administrativo), por este se ter verificado em momento anterior. (cfr. neste sentido o Acórdão do TCAN de 10-05-2012 proferido no Proc. n.º 00794/10.5BECBR).

Veja-se, a este respeito, e com fundamentação a que se adere na íntegra, o acórdão do Pleno da Secção de Contencioso Administrativo do STA, proferido em 23.02.2017 no processo n.º 01268/16, do qual se transcreve o ponto II do sumário: Nos termos previstos no art. 59º/4 do CPTA, a suspensão do prazo de impugnação contenciosa decorrente de interposição de recurso hierárquico facultativo cessa com a notificação da decisão proferida sobre essa impugnação administrativa ou com o **decurso do prazo legal para a decidir**, conforme o facto que ocorrer em primeiro lugar. (sublinhado nosso).

Deste modo, convertendo o prazo de 3 meses previsto no artigo 69.º do Código de Processo nos Tribunais Administrativos em 90 dias, e considerando os 5 dias inicialmente decorridos entre a notificação do ato e a interposição do recurso hierárquico, acrescidos dos 85 dias contados após o dia 20.07.2017, temos que o prazo para o A. pedir a condenação da Universidade de Coimbra a manter o seu contrato como professor auxiliar, e a deferir o seu requerimento no sentido de auferir, em regime de acumulação com as remunerações de assessor do Tribunal Constitucional, as devidas em decorrência do vínculo contratual com a UC, se esgotou em 13.10.2017, sábado, transferindo-se, por isso, para o dia 15.10.2017.

E não colhe a argumentação do Autor, no sentido de que o período de suspensão contratual terminou em 03.10.2017, por ter sido nomeado assessor do Gabinete do Presidente do Tribunal Constitucional, retomando-se o contrato, pelo que o ato de 20.02.2018 determinou uma nova suspensão contratual, e de que embora reclame o pagamento de salários relativamente ao período em que exercia funções no gabinete dos juízes do Tribunal Constitucional, o faz apenas título de enriquecimento sem causa.

Desde logo, o A. peticiona a reposição das parcelas remuneratórias que lhe foram retidas no período em que foi “Assessor do Tribunal Constitucional”, sem qualquer distinção entre os gabinetes (dos Juízes ou do Presidente) em que exercia funções, sendo que apenas subsidiariamente formula pedido de indemnização com fundamento em enriquecimento sem causa.

Depois, é inequívoco que o contrato do A. enquanto Professor Auxiliar em regime de dedicação exclusiva, foi suspenso com efeitos a 16.03.2017, sem que em momento algum se tenha retomado esse contrato. A decisão de 20.02.2018 apenas confirmou o entendimento já anteriormente veiculado pela Entidade Demandada, no sentido de não ser possível deferir a acumulação de remunerações nos termos requeridos, o que o A. demonstra perfeitamente compreender, e por isso peticionou que fosse anulada a **decisão de indeferimento do pedido de acumulação de remunerações efetuado pelo A. em 04.04.2017, consequente manutenção da suspensão** do contrato (...). Isto é, o despacho reitoral de 20.02.2018 apenas manteve a decisão de indeferimento do requerimento do A., no sentido de acumular a remuneração de Professor Auxiliar em regime de exclusividade com a remuneração de assessor do Tribunal Constitucional, e, por isso, não tem a idoneidade de reabrir um prazo – o prazo previsto no artigo 69.º, n.º 2 do Código de Processo nos Tribunais Administrativos – que já havia, há muito, decorrido.

Contrariamente ao que defende o A., e salvo melhor opinião, não é rebuscado dizer-se que subjazem a ambas as decisões os mesmos pressupostos de facto e de direito. Rebuscado é precisamente dizer-se que os pressupostos de facto foram alterados por o A. ter deixado de ser “assessor do gabinete dos juízes do TC” para passar a ser “assessor do gabinete do presidente do TC”. Tanto o Presidente como o Vice-Presidente do Tribunal Constitucional são eleitos de entre os juízes do mesmo

Tribunal (cf. artigo 37.º da Lei Orgânica do Tribunal Constitucional, aprovada pela Lei n.º 28/82, de 15 de novembro), pelo que o facto de terem o seu próprio gabinete, para os efeitos previstos no Decreto-Lei n.º 545/99, de 14 de dezembro, não implica, no que se refere ao regime previsto no artigo 73.º do ECDU, que os seus assessores não sejam considerados “Assessor do Gabinete dos Juízes do Tribunal Constitucional”.

Perante a factualidade provada, é inevitável concluir que o Autor, por motivos que lhe serão imputáveis, deixou passar o prazo que a lei concede para deduzir a ação própria, pelo que não pode agora querer prevalecer-se da circunstância de ter efetuado um novo requerimento, com vista à apreciação do que já havia sido apreciado, para reabrir a possibilidade de peticionar a anulação do ato de indeferimento do seu requerimento de acumulação de remunerações de 04.04.2017 e a condenação da Universidade de Coimbra

“a repor as parcelas remuneratórias entretanto retidas”, que é o mesmo que dizer, a deferir o seu requerimento de acumulação de remunerações.

Em suma, na data da remessa da petição inicial a este Tribunal – 01.06.2018 – encontrava-se já esgotado o prazo para o A. intentar ação destinada a obter o reconhecimento do direito à não suspensão do contrato de Professor Auxiliar, e, nessa medida, o deferimento do seu pedido de acumulação de remunerações (de cuja procedência resultaria a anulação dos atos a que alude na alínea a) do pedido e o pagamento das remunerações em falta).

Deste modo, deve a ação considerar-se extemporânea, por intempestiva, o que constitui exceção dilatória prevista no artigo 89.º, n.º 1, al. k) do Código de Processo nos Tribunais Administrativos.

As exceções dilatórias previstas no mencionado artigo obstam ao conhecimento do mérito da causa e conduzem, caso se revelem insuperáveis, como in casu, à absolvição da instância da Entidade Demandada, o que infra se decidirá.

*

Com a procedência da exceção de intempestividade da prática do ato processual fica o tribunal impedido de conhecer a pretensão do Autor em obter o reconhecimento do direito a acumular a remuneração de docente universitário com a remuneração de Assessor do Tribunal Constitucional, e, nessa medida, o deferimento dos pedidos que formulou [isto é, dos pedidos formulados sob as alíneas a) a c)], restando apenas apreciar se a Universidade de Coimbra deve ser condenada a pagar a remuneração equivalente ao serviço prestado pelo A. como Professor Auxiliar, a título de enriquecimento sem causa.

É o que faremos de seguida.

*

Do enriquecimento sem causa

Neste conspecto, alega o A. que, para além da data da suspensão do seu contrato, prestou serviços enquanto professor auxiliar, serviços esses que ou não foram remunerados ou cuja remuneração está agora a ser pedida de volta.

Defende que estão verificados os pressupostos do artigo 473.º do Código Civil (CC), porquanto a Demandada viu satisfeita uma atividade de docência que normalmente remuneraria, sendo o seu valor a medida daquele enriquecimento, que foi obtido em sacrifício do empobrecimento do A., que prestou os respetivos serviços de docência, incorrendo nos seus custos, sem qualquer contrapartida remuneratória, inexistindo no caso qualquer causa, título ou razão que legitime a manutenção do

enriquecimento na esfera da R. à custa do A..

A Entidade Demandada defende-se, invocando designadamente que não só não se acham verificados, in casu, os pressupostos do enriquecimento sem causa, como a invocação deste instituto consubstancia, por parte do Autor, um manifesto venire contra factum proprium, já que foi este quem declarou que quer a Universidade deferisse a acumulação de remunerações, quer indeferisse, determinando neste caso a suspensão do seu contrato, pretende cumprir o compromisso assumido com a Faculdade de Direito no sentido de assegurar o serviço docente que já lhe foi distribuído nas disciplinas de Direito Internacional Privado, Direito Internacional Privado II, Direito da União Europeia I e Direito da União Europeia II.

Vejamos, começando por atentar no regime legal aplicável.

Consigna o artigo 473.º, n.º 1 do CC que “Aquele que, sem causa justificativa, enriquecer à custa de outrem é obrigado a restituir aquilo com que injustamente se locupletou”.

Bem assim, dispõe o artigo 474.º do mesmo Código que “Não há lugar à restituição por enriquecimento, quando a lei facultar ao empobrecido outro meio de ser indemnizado ou restituído, negar o direito à restituição ou atribuir outros efeitos ao enriquecimento”.

São cinco os pressupostos para a condenação por enriquecimento sem causa: (i) o enriquecimento, enquanto vantagem patrimonial (ii) o empobrecimento, (iii) o nexo de causalidade entre o benefício e a desvantagem, (iv) a ausência de causa justificativa para o enriquecimento à custa de outrem e (v) a ausência de outro meio jurídico para que o empobrecido possa ser indemnizado ou restituído.

Quanto ao enriquecimento o mesmo pode ocorrer em várias situações, como de aumento do ativo (pela receção de prestação não devida), de uma diminuição do passivo (pelo cumprimento efetuado por terceiro, na errada convicção de estar obrigado a fazê-lo) ou da economização de despesa.

Não basta, no entanto, que se tenha verificado um benefício à custa de outrem, crucial é a existência de um nexo de causalidade entre o enriquecimento e o empobrecimento, tendo o enriquecimento diretamente de resultar do empobrecimento.

Acresce ainda a necessidade de aferir da inexistência de causa justificativa do enriquecimento e correlativo empobrecimento, que tanto pode consistir na inexistência de um contrato, de um ato jurídico não negocial ou de uma operação material.

Por fim, importa que o empobrecido não tivesse outro meio de obter o ressarcimento.

Ora, uma vez que todos os pressupostos supra elencados são de verificação cumulativa, desde já se diga que, independentemente do juízo que pudesse fazer-se quanto aos quatro primeiros, no caso dos autos não

se verifica o último, relativo à natureza subsidiária do enriquecimento sem causa, claramente afirmada pelo legislador no artigo 474.º do Código Civil.

De facto, consubstanciando, tanto os ato de processamento de vencimentos do A., como o ato da Senhora Administradora da UC, onde se escreve que “o (...) vínculo contratual foi já suspenso com efeitos a 16/03/2017, data da sua designação como Assessor no Gabinete dos Juízes do Tribunal Constitucional” e que “[q]uanto à manifestação de interesse do requerente em prestar serviço docente remunerado (...) trata[-se] de matéria da iniciativa dos Órgãos legais e institucionais, neste caso da FDUC, e não dos interessados (...)”, verdadeiras decisões materialmente administrativas formalizadas por escrito – aferidas nos termos que deriva dos artigos 148.º e 150.º do Código do Procedimento Administrativo –, sempre podia o Autor oportunamente ter sindicado contenciosamente a legalidade intrínseca dos mesmos.

E se assim é, não pode vir agora socorrer-se do instituto do enriquecimento sem causa, atenta a natureza subsidiária do mesmo (cf. neste sentido, designadamente, o Acórdão do TCAN de 13.11.2020, proferido no Proc. n.º 01866/14.2BEPRT).

Ademais, subscrevemos integralmente o entendimento perfilhado no Acórdão do TCAS de 26.01.2012, proferido no Proc. n.º 03772/08, segundo o qual “no Direito administrativo a proibição do enriquecimento sem causa não deve ser vista simplesmente como está regulado no CC, porque o “princípio da prossecução do interesse público ou do bem comum” e o “princípio de que a lei é o fundamento e o limite da atividade da Administração (legalidade)” são o núcleo deste ramo do Direito, assim se sobrepondo, se for caso disso, ao regime civilista” e, no caso dos autos, ainda que se verificasse que o A. prestou o trabalho como docente convicto de que tinha essa obrigação (o que não se verifica), sempre se diga que, atribuir-lhe, como pretende, indemnização cujo valor se reconduzisse à remuneração mensal paga aos Professores Auxiliares, colidiria frontalmente com o princípio da legalidade, já que a Universidade de Coimbra jamais poderia pagar pelo trabalho do A. sem que existisse qualquer vínculo contratual entre ambos, não só por esse vínculo estar suspenso (o que impõe o artigo 73.º, n.º 2 do ECDU), como por o estar desde a nomeação para as funções de assessor, momento em que o A. ainda nem sequer havia sido contratado como Professor Auxiliar (cf. ponto 1 do probatório).

Deste modo, como se concluiu no Acórdão do TCAS supra mencionado, além de o A. não ter direito a ser compensado com fundamento no instituto do enriquecimento sem causa à luz do disposto no artigo 474.º do CC, sempre se verifica que, na inexistência de vínculo ativo entre a Universidade de Coimbra e o A., a prestação de trabalho por parte deste não é lícita, e, assim, não tutelada pelo direito administrativo.

Tanto basta para concluir pela improcedência do pedido de condenação da Universidade de Coimbra a pagar a remuneração equivalente ao serviço prestado pelo A. como Professor Auxiliar, a título de enriquecimento sem causa.

X

Conforme jurisprudência firmada, o objeto de recurso é delimitado pelas conclusões da alegação do recorrente, não podendo o tribunal ad quem conhecer de matérias nelas não incluídas, a não ser que as mesmas sejam de conhecimento oficioso - cfr. artigos 144.º, n.º 2 e 146.º, n.º 4 do CPTA, 608.º, n.º 2, 635.º, n.ºs 4 e 5 e 639.º, n.ºs 1 e 2, do CPC ex vi artigos 1.º e 140.º do CPT.

Sem embargo, por força do artigo 149.º do CPTA, o tribunal ad quem, no âmbito do recurso de apelação, não se quedará por cassar a sentença recorrida, conquanto ainda que a declare nula, decidirá “sempre o objeto da causa, conhecendo de facto e de direito”.

Assim, vejamos:

O Recorrente alega que a sentença não decidiu bem ao considerar que na presente acção estamos perante uma acção de condenação à prática de acto devido, pois defende que não pretende a prática de um acto legalmente devido - autorização para acumulação de remunerações por força da sua nomeação como Assessor do Gabinete do Presidente do Tribunal Constitucional - mas sim impugnar o acto administrativo que suspendeu o seu contrato como Professor Auxiliar pelo facto de exercer funções de Assessor do Gabinete do Presidente do Tribunal Constitucional - cf. 1.ª e 2.ª conclusões.

Sem prescindir, o Recorrente alega que mesmo que se entendesse que pretendia a prática de um acto legalmente devido - autorização para acumulação de remunerações por força da sua nomeação como Assessor do Gabinete do Presidente do Tribunal Constitucional - a contagem do prazo de reacção judicial contra a omissão não pode partir da suspensão contratual operada por força do acto administrativo que lhe foi notificado a 30.05.2017, e pelo exercício de funções como Assessor do Gabinete dos Juízes do Tribunal Constitucional, na medida em que a suspensão contratual contra a qual se insurge na presente acção, e da qual lhe foi dada conhecimento por mensagem de correio electrónico de 02.03.2018, decorreu do exercício de outras funções, designadamente como Assessor do Gabinete do Presidente do Tribunal Constitucional, para as quais foi nomeado por diferente despacho, tratando-se por isso de uma relação de emprego público distinta - cf. 3.ª e 4.ª conclusões.

Defende, pois, o Recorrente, que a fundamentação subjacente à suspensão contratual operada por força do exercício de funções como Assessor do Gabinete dos Juízes do Tribunal Constitucional não é aplicável à nova relação jurídica de emprego público para o exercício de funções de Assessor do Presidente do Tribunal Constitucional, pelo que impendia sobre a Universidade de Coimbra o dever de apresentar nova fundamentação, improcedendo os fundamentos da sentença recorrida, de que a suspensão contratual impugnada se limitou a confirmar a suspensão contratual anterior, porquanto:

o facto de o Recorrente solicitar autonomamente o pagamento de trabalho prestado e não pago não tem efeitos na natureza confirmativa da decisão devida;

o facto de o Recorrente ter sido exonerado de funções anteriores no mesmo dia em que foi nomeado para novas funções é irrelevante para a natureza autónoma da nova suspensão contratual, sobretudo quando os pressupostos de facto e de direito são distintos;

a circunstância de o Presidente do Tribunal Constitucional ser eleito de entre os Juízes do Tribunal Constitucional é impertinente para a conclusão de que a nova relação jurídica de emprego público é a mesma que a anterior - cf. 5.ª, 6.ª e 7.ª conclusões.

Mais alega o Recorrente que sobre a Recorrida impendia o dever de decidir novamente, ao abrigo do disposto no artº 13.º/2 do CPA, pois estava perante uma nova factualidade, e por isso perante impossibilidade de aplicação dos mesmos fundamentos jurídicos utilizados na suspensão contratual anterior, na medida em que os fundamentos subjacentes à suspensão contratual operada pelo exercício de funções de Assessor do Presidente do Tribunal Constitucional teriam que ser diferentes dos fundamentos que sustentaram a suspensão contratual pelo exercício de funções como Assessor do Gabinete de Juízes do Tribunal Constitucional.

Conclui o Recorrente que a interpretação sufragada pelo Tribunal a quo é inconstitucional, por violar o direito à tutela jurisdicional efectiva dos administrados, ao interpretar os artigos 13.º n.º 2 do CPA e 69.º do CPTA no sentido de que não é devida uma decisão que incida sobre diferentes pressupostos e distintos fundamentos jurídicos, pois impede um administrado de discutir qualquer suspensão contratual que venha a surgir no futuro, mesmo que em exercício de diferentes funções - cf. 8.ª, 9.ª, 10.ª, 11.ª, 12.ª e 13.ª conclusões.

Admitindo que a acção administrativa instaurada seja configurada como acção administrativa de impugnação de actos administrativos, o Recorrente pugna pelo entendimento de que não procede a excepção de extemporaneidade de impugnação do Despacho reitoral de 20.02.2018 porquanto, ao contrário do decidido pelo Tribunal a quo, o mesmo não consubstancia um acto confirmativo (nos termos do artº 53.º n.º 1 do CPTA) do despacho que determinou ao Autor a suspensão contratual pela assunção de funções de Assessor do Gabinete dos Juízes do Tribunal Constitucional, pois este acto desapareceu no dia da sua exoneração dessas funções, tendo-se iniciado uma nova suspensão contratual, que não se limitou a manter em vigor o acto anterior, na medida em que se sustentou numa nova fundamentação jurídica, por se aplicar a outra função, e que culminou na viabilidade da suspensão contratual - cf. 14.ª, 15.ª, 16.ª, 17.ª, 18.ª, 19.ª, 20.ª e 21.ª conclusões.

No cenário de que a presente acção deve ser configurada como acção administrativa de impugnação de acto administrativo, reitera o Recorrente que não procedem os argumentos da sentença recorrida, de que a suspensão

contratual se limitou a confirmar a suspensão contratual anterior, porquanto:

o facto de o Recorrente solicitar autonomamente o pagamento de trabalho prestado e não pago não tem efeitos na natureza confirmativa da decisão devida;

o facto de o Recorrente ter sido exonerado de funções anteriores no mesmo dia em que foi nomeado para novas funções é irrelevante para a natureza autónoma da nova suspensão contratual, sobretudo quando os pressupostos de facto e de direito são distintos;

a circunstância de o Presidente do Tribunal Constitucional ser eleito de entre os Juízes do Tribunal Constitucional é impertinente para a conclusão de que a nova relação jurídica de emprego público é a mesma que a anterior.

Na senda deste raciocínio, o Recorrente conclui que a manutenção da procedência da excepção de extemporaneidade da impugnação de actos administrativos quando estão em causa actos que incidem sobre pressupostos de facto e de direito distintos, como sucede no caso concreto, consubstancia uma decisão inconstitucional por violar o direito à tutela jurisdicional efectiva dos administrados (artº 268.º n.º 4 da CRP) e violar o disposto no n.º 1 do artº 53.º do CPTA - cf. 22.ª, 23.ª, 24.ª, 25.ª, 26.ª, 27.ª e 28.ª conclusões.

Cremos que carece de razão.

Quanto à alegação do Recorrente de que a sentença não decidiu bem ao configurar a presente acção como uma acção de condenação à prática de acto devido, nos termos do artº 67.º n.º al. b) do CPTA, pois não pretende a prática de um acto legalmente devido - autorização para acumulação de remunerações por força da sua nomeação como Assessor do Gabinete do Presidente do Tribunal Constitucional - mas sim impugnar o acto administrativo que suspendeu o seu contrato como Professor Auxiliar pelo facto de exercer funções de Assessor do Gabinete do Presidente do Tribunal Constitucional, dir-se-á que não merece censura a configuração dada pela sentença.

Ao suspender o contrato de trabalho do Autor por ter este iniciado o exercício de funções como Assessor do Gabinete de Juízes do Tribunal Constitucional, por força da decisão que lhe foi comunicada a 30.05.2018, a Universidade de Coimbra recusou o pedido de acumulação de remunerações que lhe foi dirigido pelo Autor a 04.04.2017, indeferimento esse que foi confirmado por despacho reitoral de 20.02.2018 e notificado ao Autor no dia 02.03.2018.

Ou seja, a suspensão do contrato de trabalho do Autor pelo exercício de funções de Assessor do Tribunal Constitucional - quer se tratem de funções como Assessor do Gabinete de Juízes, quer estejam em causa as funções de Assessor do Presidente - foi determinada na sequência do pedido apresentado pelo Autor a 04.04.2017, de acumulação da remuneração de docente universitário com a remuneração de Assessor do

Gabinete de Juízes do Tribunal Constitucional, mediante decisão de indeferimento desse pedido.

Como decorre do disposto no art.º 37.º, n.º 1, als. a) e b), do CPTA, seguem a forma da acção administrativa, designadamente, os processos que visem a impugnação de actos administrativos ou a condenação à prática de actos administrativos devidos.

Considerando o disposto nos n.ºs 1 e 2 do art.º 66.º do CPTA, transcritos pela sentença, dali resulta que, reagindo o administrado contra um acto de indeferimento (expresso ou tácito), o objecto do processo não é o indeferimento, mas a pretensão do interessado. Daí que tenha de ser formulado o pedido de condenação à prática de ato devido.

A esse propósito, chama-se ainda à colação o disposto no n.º 4 do art.º 51.º do CPTA, nos termos do qual “Se contra um ato de indeferimento ou de recusa de apreciação de requerimento não tiver sido deduzido o adequado pedido de condenação à prática de ato devido, o tribunal convida o autor a substituir a petição, para o efeito de deduzir o referido pedido”.

Face ao exposto, não merece censura o entendimento da sentença, ao considerar que a situação dos presentes autos se enquadra no disposto na al. b) do n.º 1 do art.º 67.º do CPTA, pelo que deverá improceder o recurso quanto à matéria alegada nos pontos 1 e 2 das conclusões.

E também tem de improceder a alegação do Recorrente assente na defesa da tese de que, ainda que se entendesse que pretendia a prática de um acto legalmente devido, esse acto sempre seria a autorização para a acumulação de remunerações por força da sua nomeação como Assessor do Gabinete do Presidente do Tribunal Constitucional, e não a autorização para acumulação de remunerações por força da sua nomeação como Assessor do Gabinete de Juízes do Tribunal Constitucional, requerida a 04.04.2017 e indeferida através do acto administrativo de suspensão do contrato de trabalho que lhe foi notificado a 30.05.2017, por entender não ser aquele acto confirmativo deste último, pelo que a contagem do prazo de reacção judicial tem necessariamente que partir da suspensão contratual que lhe foi notificada a 02.03.2018.

Ao contrário do que defende o Recorrente para sustentar a sua tese, não se está perante duas situações distintas, quanto aos factos e quanto ao direito. Diversamente não estão em causa duas relações jurídicas de emprego distintas constituídas para o exercício de funções distintas, não podendo considerar-se que existiram duas suspensões contratuais distintas, ou sequer que a fundamentação que lhes está subjacente é distinta.

Atentando no teor da comunicação apresentada pelo Autor a 04.04.2017, por comparação com o teor da comunicação apresentada pelo mesmo a 19.01.2018, é manifesto que, independentemente de, na primeira, o docente comunicar a sua nomeação como Assessor do Gabinete de Juízes do Tribunal

Constitucional e, no segundo, a sua nomeação como Assessor do Gabinete do Presidente do Tribunal Constitucional, o circunstancialismo de facto e de direito em causa é idêntico, isto é, a própria factualidade e o direito aplicável são, ao fim e ao cabo, os mesmos.

Secundando o entendimento do aresto recorrido, não podemos ignorar, como pretende o Recorrente, que tanto o Presidente do Tribunal Constitucional como o

Vice-Presidente são eleitos de entre os juízes do mesmo Tribunal (cf. artº. 37.º da Lei Orgânica do Tribunal Constitucional), pelo que o facto de terem o seu próprio gabinete, para os efeitos previstos no DL 545/99, de 14 de dezembro, não implica, no que se refere ao regime previsto no artº. 73.º do ECDU, que os seus assessores não sejam considerados “Assessor do Gabinete dos Juízes do Tribunal Constitucional”.

O facto de o n.º 1 do artº. 73.º do ECDU não referir expressamente o cargo de Assessor do Gabinete do Presidente do Tribunal Constitucional como sendo um cargo que é equiparado, para todos os efeitos legais, ao efectivo exercício de funções, não significa que o desempenho do mesmo não seja também equiparado, ao efectivo exercício de funções.

De resto, o n.º 7 do artº. 20.º do referido DL prevê que os assessores dos Gabinetes que exerçam funções docentes ou de investigação científica no ensino superior podem continuar no exercício dessas funções, pelo que é manifesto que foi intenção do legislador permitir que o pessoal docente possa continuar a acumular funções no ensino superior com as funções de assessor, exercidas a título principal, em qualquer dos gabinetes do Tribunal Constitucional.

Com efeito, a referência ao cargo de Assessor do Gabinete dos Juízes do Tribunal Constitucional no n.º 1 do artº. 73.º do ECDU consubstancia o exemplo representativo dos restantes cargos de assessoria aos Gabinetes do Tribunal

Constitucional, abrangendo assim, inequivocamente, o cargo de Assessor do Gabinete do Presente do Tribunal Constitucional, para o qual o Autor foi nomeado a 03.10.2017, e do qual apenas deu conhecimento à Universidade a 19.01.2018 (mais de três meses depois).

Face ao exposto, atendendo à inequívoca semelhança entre o teor do requerimento apresentado pelo Autor a 04.04.2017 e o requerimento apresentado a 19.01.2018, tratando-se, no fundo, da mesma factualidade, e considerando que o enquadramento legal da questão colocada é exactamente o mesmo num e noutro - acumulação de funções docentes com as funções de assessoria aos Gabinetes do Tribunal Constitucional, legalmente prevista no artº. 73.º do ECDU, conjugado com o artº. 20.º n.º 7 do DL 545/99, de 14/12 - a decisão reitoral de 20.02.2018 não poderia ser outra senão a de confirmar o indeferimento da pretensão do Autor, no sentido de acumular a remuneração de Professor Auxiliar (em regime de exclusividade) com a remuneração de Assessor do Tribunal Constitucional. Ou seja, o despacho reitoral de

20.02.2018 apenas manteve a decisão de indeferimento do requerimento apresentado pelo Autor a 04.04.2017, no sentido de acumular a remuneração de Professor Auxiliar em regime de exclusividade com a remuneração de assessor do Tribunal Constitucional, consubstanciando um acto confirmativo nos termos do artº. 53.º do CPTA, pelo que, ao contrário do invocado pelo Recorrente, não impedia sobre a Universidade de Coimbra o dever de decidir novamente (artº. 13.º n.º 2 do CPA), apresentando uma nova fundamentação.

Independentemente de as funções de assessor do Tribunal Constitucional serem exercidas pelo Autor no Gabinete do Presidente do Tribunal Constitucional a partir de 16.10.2017, a Universidade de Coimbra não estava vinculada ao dever de proferir um novo acto, e muito menos um novo acto de conteúdo diverso do anterior, como pretende o Recorrente, atendendo a que o contrato do Autor já se encontrava suspenso desde 16.03.2017, data em que foi designado como Assessor do Gabinete dos Juízes do Tribunal Constitucional.

Decidiu assim bem a sentença ao julgar que (...) não colhe a

argumentação do Autor, no sentido de que o período de suspensão contratual terminou em 03.10.2017, por ter sido nomeado assessor do Gabinete do Presidente do Tribunal Constitucional, retomando-se o contrato, pelo que o acto de 20.02.2018 determinou uma nova suspensão contratual, e de que embora reclame o pagamento de salários relativamente ao período em que exercia funções no gabinete dos juízes do Tribunal Constitucional, o faz apenas a título de enriquecimento sem causa.

E também não merece censura o julgamento da sentença no sentido de que (...) é inequívoco que o contrato do A. como Professor Auxiliar em regime de dedicação exclusiva, foi suspenso com efeitos a 16.03.2017, sem que em momento algum se tenha retomado esse contrato. A decisão de 20.02.2018 apenas confirmou o entendimento já anteriormente veiculado pela Entidade Demandada, no sentido de não ser possível deferir a acumulação de remunerações nos termos requeridos (acumular a remuneração de Professor Auxiliar em regime de exclusividade com a remuneração de assessor do Tribunal Constitucional), pois não se vislumbra naquele acto qualquer novidade de fundamentos relativamente aos fundamentos da decisão anterior.

De resto, a tese que o Recorrente sufraga agora em sede de recurso ignora por completo que na petição inicial apresentada peticionou que fosse anulada a decisão de indeferimento do pedido de acumulação de remunerações efectuado pelo A. em 04.04.2017, conseqüente manutenção da suspensão do contrato (...), e que não faz qualquer distinção entre os gabinetes (dos Juízes ou do Presidente) em que exercia funções quando peticiona a reposição de parcelas remuneratórias que lhe foram retidas, pois peticiona a reposição das parcelas remuneratórias que lhe foram retidas no período em que foi “Assessor do Tribunal Constitucional”.

Nas alegações de recurso o Recorrente parece querer ignorar que o acto administrativo que lhe foi comunicado a 30.05.2017 é o acto que alegadamente considera lesivo dos seus direitos e interesses, e que está na origem da presente acção, dando-lhe causa, mas contra o qual decidiu não reagir judicialmente, como reconhece nas suas alegações, pelo que se não o impugnou atempadamente, exercendo o seu direito à tutela jurisdicional efectiva, só de si se pode queixar.

Não pode agora o Recorrente, sustentado em argumentos infundados, quer de facto quer de direito, pretender fazer valer o entendimento de que o requerimento que apresentou a 19.01.2018, e que reitera o que anteriormente submeteu à apreciação da entidade demandada a 04.04.2017, que foi já decidido e cujo resultado lhe foi comunicado a 30.05.2017, tem a idoneidade de reabrir a possibilidade de peticionar a anulação do referido acto de indeferimento do requerimento de acumulação de remunerações de 04.04.2017 e a condenação da Universidade de Coimbra “a repor as parcelas remuneratórias entretanto retidas a este título”, com vista ao deferimento desse requerimento de acumulação de remunerações, pois o prazo de 3 meses de que dispunha para o efeito, previsto no art.º 69.º n.º 2 do CPTA - já há muito que tinha sido ultrapassado aquando da instauração da presente acção.

O acto administrativo que recusou a pretensão do Autor, de acumular a remuneração de Assessor do Gabinete dos Juizes do Tribunal Constitucional com a de Professor Auxiliar foi-lhe notificado a 30.05.2017, dispondo o Autor do prazo de 3 meses previsto no n.º 3 do art.º 58.º do CPTA, contados a partir dessa data, para pedir a condenação da Universidade à prática do acto que considerava devido, sem prejuízo da suspensão operada pelo recurso hierárquico que interpôs dessa decisão.

Como bem sentenciado, o sobredito prazo terminou no dia 15.10.2017, pelo que na data de entrada da petição inicial, a 01.06.2018, encontrava-se já esgotado o prazo para o Autor intentar acção destinada a obter o reconhecimento do direito à não suspensão do contrato de Professor Auxiliar e o deferimento do seu pedido de acumulação de remunerações.

É, pois, inequívoco, que a presente acção é extemporânea, tendo caducado o direito de acção do Autor, pelo que têm de improceder as conclusões 3.ª a 13.ª das alegações de recurso.

Mas, mesmo que se entendesse que a acção administrativa instaurada pelo Autor devia ser configurada como uma acção de impugnação de actos administrativos, como equaciona o Recorrente nas conclusões 14.ª a 28.ª, o desfecho da lide não seria de molde a acolher a sua tese, dada a natureza de acto confirmativo do despacho reitoral de 20.02.2018 e a manifesta extemporaneidade da instauração da presente acção.

E que o que dizer da alegada inconstitucionalidade por violação do direito à tutela jurisdicional efectiva dos administrados e inconstitucionalidade por aplicação do art.º 53.º do CPTA, assacada pelo Recorrente à sentença recorrida?

Apenas que não se reúnem os pressupostos de que o Recorrente fez depender a arguida inconstitucionalidade, ou seja, não existem exactamente diferentes fundamentos no acto anterior e no acto confirmativo, e a existência de diferentes fundamentos é a base da arguida inconstitucionalidade.

O que resulta, para nós, inequívoco é que o Tribunal a quo interpretou e aplicou correctamente o quadro legal aplicável, designadamente os artigos 67.º n.º 1 al. b) e 69.º n.º 2, bem como o art.º 53.º do CPTA, e ainda o disposto no art.º 13.º n.º 2 do CPA, não se vislumbrando o menor assomo de inconstitucionalidade.

Em suma:

-O despacho reitoral de 20.02.2018 apenas manteve a decisão de indeferimento do requerimento apresentado pelo Autor a 04.04.2017, no sentido de acumular a remuneração de Professor Auxiliar em regime de exclusividade com a remuneração de assessor do Tribunal Constitucional, consubstanciando um acto confirmativo nos termos do art.º 53.º do CPTA, pelo que, ao contrário do invocado pelo Recorrente, não impedia sobre a Universidade de Coimbra o dever de decidir novamente (art.º 13.º n.º 2 do CPA), apresentando uma nova fundamentação; -O acto administrativo que foi comunicado ao Autor a 30.05.2017 é o acto que alegadamente considera lesivo dos seus direitos e interesses, e que deu causa à presente acção, mas que o Autor decidiu não impugnar atempadamente, pelo que não pode agora, com recurso a argumentos infundados, pretender fazer valer o entendimento de que o requerimento que apresentou a 19.01.2018, e que reitera o que anteriormente submeteu à apreciação da entidade demandada a 04.04.2017, que foi já decidido e cujo resultado lhe foi comunicado a 30.05.2017, tem a idoneidade de reabrir a possibilidade de peticionar a anulação do referido acto de indeferimento do requerimento de acumulação de remunerações de 04.04.2017 e a condenação da Universidade de Coimbra “a repor as parcelas remuneratórias, entretanto, retidas a este título”, com vista ao deferimento desse requerimento de acumulação de remunerações, pois o prazo de 3 meses de que dispunha para o efeito, previsto no art.º 69.º n.º 2 do CPTA, terminou a 15.10.2017, pelo que na data de entrada da petição inicial, a 01.06.2018, já há muito que o mesmo tinha sido ultrapassado, sendo a presente acção manifestamente extemporânea, por caducidade do direito de acção do Autor.

O art.º 53.º do CPTA, na redacção anterior a 2015, sob a epígrafe “Impugnação de acto meramente confirmativo” referia que “uma impugnação só pode ser rejeitada com fundamento no carácter meramente confirmativo do acto impugnado, quando o anterior acto - a) tenha sido impugnado pelo autor; b) tenha sido objecto de notificação ao autor; e, c) tenha sido objecto de publicação, sem que tivesse de ser notificado ao autor”; ou seja, faz-se referência à figura dos actos confirmativos, sem, contudo se dar uma definição material deste tipo de actos, apenas relevando as implicações processuais que deles derivam - a respectiva inimpugnabilidade. Na versão actual do CPTA/2015, o legislador já mostrou mais alguma preocupação na definição processual deste acto, definindo que “não são impugnáveis os actos confirmativos, entendendo-se como tal os actos que se limitem a reiterar, com os mesmos fundamentos, decisões contidas em actos administrativos anteriores”; mas esta era já a sensibilidade demonstrada na doutrina e jurisprudência, em que se entendia que “só se verifica uma situação de confirmatividade entre actos administrativos que apresentem objecto e conteúdo idênticos e dirigindo-se ao mesmo destinatário, limitando-se a repetir a mesma decisão, perante o mesmo condicionalismo, de facto e de direito (sem pois

que o reexame dos pressupostos decorra da revisão imposta por lei), existindo assim perfeita identidade entre os mesmos, de modo que, o segundo acto se limita a repetir o anterior, utilizando a mesma fundamentação, sem nada inovar na ordem jurídica, caso em que não apresenta, em princípio, lesividade autónoma e, conseqüentemente, não será contenciosamente recorrível” - vide Acórdãos do STA de 19/06/2007, rec. 997/06, 18/03/1999, rec. 32209, 19/12/2001, rec. 42143, 26/09/02, rec. 195/02, 18/12/2002, rec. 48366 e de 01/02/2005, entre tantos outros.

Na interpretação deste preceito 53º ensina Mário Esteves de Oliveira, em *Direito Administrativo*, Vol. I, 1980, pág. 411: Para que o acto confirmativo se considere contenciosamente inimpugnável necessário se torna que estejam preenchidos diversos requisitos, de que as nossas jurisprudência e doutrina se têm feito eco. Em primeiro lugar é necessário que o acto confirmado e o acto confirmativo hajam sido praticados ao abrigo da mesma disciplina jurídica: se, entre a prática de um e de outro, se verifica uma alteração legal ou regulamentar dessa disciplina, o acto posterior não se considera confirmativo e é susceptível de impugnação contenciosa. O mesmo se diga para a modificação das condições fácticas que rodeiam a prática do acto. Em segundo lugar, o acto confirmativo só não pode ser impugnado se o particular já tivesse conhecimento (por qualquer dos modos referidos no artº 52º) do acto confirmado antes da interpretação do recurso contra o acto confirmativo. O terceiro requisito para que o acto confirmativo se diga impugnável é a total correspondência entre os seus diversos elementos - efeitos jurídicos, interessados, fundamentos de facto e de direito (artº 140 nº 2 do Projecto do CPA) - e os do acto confirmado; se assim não acontecer, o acto só será de considerar como parcialmente confirmativo e então torna-se susceptível de impugnação contenciosa, podendo arguir-se contra ele todas as ilegalidades concretas (não vícios em abstracto) que não pudessem ser deduzidas contra o acto parcialmente confirmado. Estes requisitos, não são, no entanto, de aplicação cumulativa mas alternativa. Cada alínea, por si só, contém uma previsão autónoma das restantes.

Como também ensina o Prof. Mário Aroso, em “O Novo Regime do Processo nos Tribunais Administrativos”, 4ª ed. revista e actualizada, pág. 163: “...o acto meramente confirmativo também não pode ser impugnado por quem, estando constituído no ónus de impugnar o acto anterior dentro dos prazos legais, não o tenha feito, na medida em que, de outro modo, se estaria a permitir que o litígio fosse suscitado sem observância dos prazos legais. Neste sentido, as alíneas b) e c) do artigo 53º estabelecem que o acto meramente confirmativo não pode ser impugnado se o acto anterior tiver sido notificado ao interessado ou, em alternativa, se o acto anterior tiver sido publicado, nos casos em que o interessado não tivesse de ser notificado e, por isso, bastasse a publicação para que ele se lhe tornasse automaticamente oponente (cfr., a propósito, artigo 59º).

O preceito em análise manteve o que dispunha o artigo 55º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos: na verdade, “O recurso só pode ser rejeitado com fundamento no carácter meramente confirmativo do acto recorrido quando o acto anterior tiver sido objecto de notificação ao recorrente, de publicação imposta por lei ou de impugnação deduzida por aquele.” Daí que se mantenha válida a doutrina (e a jurisprudência) emanada na vigência da legislação anterior. Um acto confirmativo não é um acto

administrativo uma vez que nada inova na esfera jurídica do destinatário que não vê alterado o “status quo ante”, limitando-se a manter uma situação (lesiva) anteriormente criada, sem produzir qualquer efeito - cfr. o Prof. Rogério Soares, em “Direito Administrativo (Lições)”, pág. 346 e Sérvulo Correia, em “Noções de Direito Administrativo”, pág. 347.

A noção de acto administrativo impugnável abarca dois elementos: o conceito de acto administrativo e o atributo da eficácia externa do mesmo acto. A eficácia externa do acto impugnável reporta-se, apenas, à natureza (externa ou interna) dos efeitos que o acto se destina a produzir e não à questão de saber se, no momento em que é impugnado, o acto está efectivamente a produzir os efeitos a que se propõe. Entende-se assim, que os actos com eficácia externa são os actos que determinam ou que podem determinar a produção de efeitos jurídicos externos, independentemente da sua forma.

Neste sentido, os actos impugnáveis correspondem às decisões materialmente administrativas de autoridade, com eficácia externa, ainda que inseridos num procedimento administrativo, mormente lesivo da esfera jurídica do administrado.

A noção de acto administrativo impugnável é dada pelo artº 51º do CPTA que estipula: “Ainda que não ponham termo a um procedimento, são impugnáveis todas as decisões que, no exercício de poderes jurídico-administrativos, visem produzir efeitos jurídicos externos numa situação individual e concreta, incluindo as proferidas por autoridades integradas na Administração Pública e por entidades privadas que atuem no exercício de poderes jurídico-administrativos”.

Por sua vez, dispõe o nº 1 do artigo 53º do mesmo diploma que “não são impugnáveis os atos confirmativos, entendendo-se como tal os atos que se limitem a reiterar, com os mesmos fundamentos, decisões contidas em atos administrativos anteriores”.

Entende-se por actos confirmativos os actos administrativos que mantêm um acto administrativo anterior, demonstrando concordância com ele e recusando a sua revogação ou modificação. Para se classificar um acto como meramente confirmativo é necessária a verificação de determinados pressupostos, designadamente: que o acto confirmado se configure como lesivo; que o acto confirmado fosse do conhecimento do interessado; que entre o acto confirmado e o acto confirmativo exista identidade de sujeitos, de objecto e de decisão.

Existe identidade entre os sujeitos quando o autor e o destinatário dos actos, em questão, são os mesmos, sendo que, relativamente à autoria do acto, não é requisito essencial a idêntica personalidade dos autores dos actos em causa uma vez que o que releva para este efeito é a origem da titularidade dos poderes exercidos ao praticar-se o acto administrativo.

Ocorre a identidade de pretensão quando as circunstâncias de facto e de direito são idênticas e verifica-se a identidade de causa de pedir quando são idênticos os objectivos a atingir com a prática dos actos confirmados e confirmativos.

No que concerne à identidade de decisão entende-se que a mesma existe quando haja identidade de resolução dada ao caso concreto, com identidade de fundamentação da decisão e identidade das circunstâncias da decisão.

Em síntese, o acto confirmativo “não tira nem põe nas situações criadas pelo acto confirmado” - cfr. M.

Caetano em Manual de Direito Administrativo, vol. I, 10ª ed., pág. 452 e Freitas do Amaral “Direito Administrativo”, vol. III, pág. 230 e segs. “O acto meramente confirmativo é, pois, proferido na sequência de acto administrativo contenciosamente impugnável, em idêntico sentido, pela mesma entidade, e subsistindo os sujeitos e as circunstâncias legais, e factuais, do acto confirmado. Configura, pois, acto contenciosamente inimpugnável, porque não tem eficácia externa própria, e nem possui, autonomamente, natureza de acto lesivo de direitos ou de interesses protegidos” - Ac. deste TCAN de 08/03/2012 no proc. 01.172/09.4BEPRT.

Por seu turno, a caducidade do direito de acção é uma excepção dilatória que obsta ao prosseguimento do processo e importa a absolvição do Réu da instância, nos termos da al. h), do nº 1 e nº 2 do artigo 89º (actual artigo 89º, nºs 1, 2 e 4, al. k)) do CPTA, conjugado com os artigos 278º, nº 1, al. e), 576º, nº 2 e 577º do CPC, aplicável ex vi artigo 1º do CPTA, mostrando-se por esse facto prejudicado o conhecimento do fundo da causa.

De salientar ainda que a caducidade do direito de acção é consagrada a benefício do interesse público da segurança jurídica que reclama que a situação das partes fique definida de uma vez para sempre com o transcurso do respectivo prazo - (cfr. Manuel Andrade em “Teoria Geral da Relação Jurídica”, II, 3ª reimpressão, pág. 464.

Improcedem, assim, as Conclusões das alegações.

DECISÃO

Termos em que se nega provimento ao recurso.

Custas pelo Recorrente.

Notifique e DN.

Porto, 03/12/2021

Fernanda Brandão

Hélder Vieira

Nuno Coutinho

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