

De: Guardado pelo Windows Internet Explorer 7

Enviado: segunda-feira, 12 de Abril de 2010 16:10

Assunto: Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo

[Acórdãos STA](#)

Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo

Processo: 0701/09
Data do Acórdão: 11-03-2010
Tribunal: 1 SUBSECÇÃO DO CA
Relator: COSTA REIS
Descritores: ACTO
AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO
CPTA
RECLAMAÇÃO NECESSÁRIA

Sumário:

I - O art.º 51, n.º 1, do CPTA, introduzindo um novo paradigma de impugnação contenciosa de actos administrativos lesivos, convive com a existência de impugnações administrativas necessárias, não só quando a lei o disser expressamente, como também em todos aqueles casos, anteriores à vigência do CPTA, que contemplavam impugnações administrativas, previstas na lei, comumente tidas como necessárias.

II - Deste modo, a regra geral contida naquele preceito será inaplicável sempre que houver determinação legal expressa, anterior ou posterior à sua entrada em vigor, que preveja a necessidade de impugnação administrativa como pressuposto da impugnação contenciosa.

III - Sendo assim, e sendo que no procedimento para avaliação do desempenho regulamentado pela Lei n.º 10/04 e pelos Decretos Regulamentares n.º 19-A/04 e n.º 6/06 está prevista a existência de reclamação, à qual se seguirá recurso hierárquico, e sendo que estes diplomas são posteriores à entrada em vigor do CPTA é forçoso concluir que a reclamação neles prevista é necessária.

Nº Convencional: JSTA000P11574
Nº do Documento: SA1201003110701
Recorrente: SIND NAC DOS TRABALHADORES DA ADMINISTRAÇÃO LOCAL - STAL
Recorrido 1: MUNICÍPIO DA FIGUEIRA DA FOZ
Votação: UNANIMIDADE
Aditamento:

▼ Texto Integral

Texto Integral:

Acordam na Secção de Contencioso Administrativo do Supremo Tribunal Administrativo:

O SINDICATO NACIONAL DOS TRABALHADORES DA ADMINISTRAÇÃO LOCAL - STAL, em representação da sua associada B..., inconformado com o Acórdão do Tribunal Central Administrativo Norte (doravante TCAN) que confirmou a decisão do TAF de Coimbra que, com fundamento na inimpugnabilidade do acto impugnado – despacho do Presidente da Câmara Municipal de Figueira da Foz, de 17.ABR.07, que indeferiu a sua reclamação do acto homologatório da avaliação de desempenho daquela B...proferido em 20.MAR.07 - absolveu da instância o MUNICÍPIO DA FIGUEIRA DA FOZ, interpôs o presente **recurso de revista**, o qual foi admitido por ter sido entendido que

a matéria nele controvertida tinha a relevância jurídica suficiente para justificar a intervenção deste Supremo Tribunal.

Nele se formulam as seguintes conclusões:

a) O objecto do recurso jurisdicional relaciona-se de forma nuclear, com a interpretação de normas de natureza procedimental, no âmbito do SIADAP, mais concretamente, com a natureza da reclamação a que se reporta o n.º 1, do art.º 28º do Decreto Regulamentar n.º 19-A/2009, de 14/5, e de que forma se concilia esta impugnação administrativa com as normas do art.º 51.º do CPTA, designadamente, dos n.ºs 1 e 3;

b) O objecto do recurso jurisdicional diz respeito às consequências jurídicas da dedução da reclamação do despacho homologatório da avaliação ordinária prolatado pelos presidentes de câmara e da impugnação judicial do acto que decida aquela impugnação administrativa;

c) Pelo que se trata de questões transversais a todos os procedimentos no âmbito do SIADAP, em particular nas autarquias locais, o que confere a relevância legitimadora do recurso excepcional de revista constante do art.º 1 do art.º 150.º, do CPTA atendendo ao universo de procedimentos e trabalhadores aos mesmos sujeitos:

Assim:

d) O duto Acórdão recorrido viola o disposto no n.º 1 do art.º 28º, do Decreto Regulamentar n.º 19-A/2008, porque fez errada interpretação deste preceito ao não considerar a reclamação a que alude como necessária;

e) Consequentemente, faz errada interpretação do no i do art.º 51º, do CPTA;

f) Ainda que tal não se entenda, sem conceder, violaria sempre o n.º 3, do art.º 51.º do CPTA;

A Câmara Municipal da Figueira da Foz **contra alegou para formular as seguintes conclusões:**

I. O recurso apresentado pelo recorrente não reúne os requisitos de excepcionalidade, mormente os de elevada relevância jurídica ou social, próprios do recurso de revista para o STA.

II. O despacho do Exmo. Sr. Presidente da Câmara Municipal da Figueira da Foz de 17.04.07 pelo qual se decidiu a reclamação da sócia do autor, apresentada após o conhecimento da avaliação de desempenho, não é um acto administrativo. Trata-se tão-só de um acto confirmativo que nada acrescenta ou retira ao conteúdo do acto administrativo, que será o acto de homologação da avaliação.

III. Com efeito, é este acto de avaliação que, após a homologação do dirigente máximo do organismo, deve ser caracterizado como acto administrativo e, como tal, susceptível de reclamação, recurso hierárquico e impugnação para os Tribunais. Neste sentido veja-se Soledade Ribeiro, Jaime Alves e Sílvia Matos in “Sistema Integrado da Avaliação do Desempenho da Administração Pública Anotado”, 2006, Almedina, a anotação III ao art. 27.º do DR 19-

A/2004 de 14/05.

A Ex.ma Procuradora Geral Adjunta **emitiu parecer no sentido do provimento do recurso** por entender que o CPTA admitia a existência de impugnações administrativas necessárias, desde que elas estivessem especialmente previstas, e que esta previsão ocorria, *in casu*, já que a Lei 10/2004, de 2/03, e o Dec. Regulamentar 19-A/2004, de 14/05, especificaram que uma das fases do procedimento de avaliação do desempenho da Administração Pública era a da reclamação do acto homologatório da avaliação. O legislador quis, deste modo, favorecer a reapreciação e solução dos litígios no seio da própria Administração e, se assim era, haveria de considerar que a reclamação prevista naqueles diplomas constituía um pressuposto da abertura da via contenciosa.

Todavia, e ainda que assim não fosse, certo era que o acto impugnado assentava em fundamentos que não constavam do acto reclamado, pelo que o mesmo se apresentava como um acto revogatório de substituição do primeiro acto, de efeitos inovatórios, e, por isso, contenciosamente impugnável.

Colhidos os vistos legais **cumpre decidir.**

FUNDAMENTAÇÃO

I. MATÉRIA DE FACTO

A decisão recorrida julgou **provados os seguintes factos:**

- a) A associada do A. B... é funcionária do Município da Figueira da Foz, exercendo as funções de Técnica Superior de Assuntos Culturais Principal - Cfr doc. de 115. 56 e segs.;
- b) Efectuada a avaliação do desempenho à associada do A., no período de 01.FEV.06 a 31.DEZ.06, foi-lhe atribuída a notação de “BOM” - Cfr. doc. de fls. 62;
- c) Tal avaliação de desempenho foi homologada por despacho do dirigente máximo do serviço, o Presidente da Câmara Municipal da Figueira da Foz, datado de 20.MAR.07, de que a destinatária tomou conhecimento no mesmo dia - Cfr. doc. de fls. 63;
- d) Por requerimento de 30.MAR.07, a associada do A. reclamou para o Presidente da Câmara Municipal da Figueira da Foz da avaliação de desempenho que lhe foi atribuída - Cfr. doc. de fls. 45 e segs.;
- e) Por despacho do Presidente da Câmara Municipal da Figueira da Foz, datado de 17.ABR.07, proferido sobre parecer do Conselho de Coordenação de Avaliação, foi negado provimento à reclamação apresentada pela associada do A., de que esta tomou conhecimento em 19.ABR.07 - Cfr. doc. de fls. 43; e
- f) Este último despacho constitui objecto de impugnação na presente acção.

II. O DIREITO.

O presente recurso de revista dirige-se **contra o Acórdão do TCAN que confirmou a sentença do TAF de Coimbra que julgou irrecorrível o acto** do Sr. Presidente da Câmara Municipal

da Figueira da Foz, de 17/04/2007 – de indeferimento da reclamação da avaliação do desempenho da representada do Autor, funcionária desse Município - e que, em consequência, **absolveu o Réu da instância.**

Para decidir desse modo o **Acórdão recorrido considerou** que o referido indeferimento tinha sido proferido no âmbito do procedimento de avaliação do desempenho, ao qual se aplicava o regime previsto na Lei n.º 10/2004, de 22/03 e no Decreto-Regulamentar n.º 19-A/2004, de 14/05 (que regulamentou aquela Lei), com as adaptações constante do Decreto-Regulamentar n.º 6/2006, de 20/06 (diploma que adaptou aquelas leis à administração local), e que, sendo assim, e muito embora este regime previsse a possibilidade da reclamação, certo era que **esta constituía um meio de impugnação meramente facultativo.**

“Este carácter não obrigatório da reclamação deduz-se dos próprios termos em que se encontram redigidos os art.ºs 28.º-1 do Decreto-Regulamentar 19-A/04, de 14.MAI, e 61º-1 do CPA e tal resulta também da circunstância de ser formulada perante o próprio autor do acto reclamado, não se apresentando, por isso, como impulso necessário do particular, como prévia condição de acesso à via contenciosa.

Ora, por um lado, perante este carácter facultativo da reclamação, e, por outro lado, considerado que o despacho que a decidiu manteve na ordem jurídica o anterior acto reclamado, nos seus precisos termos, em nada alterando o status quo por aquele criado, somos de considerar para efeitos do disposto quer no art.º 51.º-1 do CPTA quer do art.º 120.º do CPA, que o acto administrativo dotado de eficácia externa, isto é, susceptível de lesar direitos ou interesses legalmente protegidos, e que produziu efeitos jurídicos numa situação individual e concreta é o acto homologatório da avaliação de desempenho, sendo certo também que este é, no caso, o acto final do procedimento.

De tudo quanto se deixa dito, conclui-se, em idêntico sentido ao decidido pela sentença recorrida, pela inimpugnabilidade do acto impugnado, subsumindo-se a situação dos autos ao disposto no art.º 51º- 1 e 3 do CPTA, a contrario sensu.”

A questão central deste recurso é, pois, como se vê, a de saber se a reclamação do acto homologatório da avaliação de desempenho prevista nos art.ºs 13.º da Lei 19/2004 e 28.º/1 do Decreto Regulamentar 19-A/2004 é, como se decidiu, uma reclamação facultativa e se, portanto, o despacho que sobre ela recaiu é judicialmente irrecorrível ou se, pelo contrário, a mesma é indispensável para se abrir a via contenciosa de impugnação daquela avaliação. Ou seja, e dito de forma diferente, **importa apurar a natureza da referida reclamação** não só à luz do regime jurídico previsto nos citados normativos mas também do regime introduzido pelo CPTA para a generalidade das impugnações administrativas.

1. É sabido que no regime estabelecido na LPTA apenas se podia recorrer dos actos administrativos *definitivos* e *executórios*, isto é, dos actos que, pondo fim a um procedimento administrativo, decidissem autoritariamente uma situação jurídica individual e concreta, culminando-o nos planos horizontal, vertical e material (vd. art.ºs 25.º/1 da LPTA e 120.º do CPA). Regime que sofreu um significativo abalo com a Revisão Constitucional de 1989 já que esta, dando uma nova redacção ao n.º 4 do art.º 284 da CRP, colocou o acento tónico da recorribilidade já não na definitividade dos actos mas sim na sua lesividade. E, por isso e a partir de então, os actos contenciosamente recorríveis já não eram os actos definitivos e executórios mas sim aqueles que fossem lesivos dos direitos e interesses legítimos dos seus destinatários.

Todavia, isso não significou que a referida Revisão tivesse consagrado o direito à imediata impugnação judicial dos actos lesivos visto - como a jurisprudência do Tribunal Constitucional e deste Supremo repetiram inúmeras vezes - ser constitucionalmente admissível impor ao administrado o prévio esgotamento das vias administrativas como forma de acesso aos meios contenciosos, imposição essa que só cedia nos "*casos em que o percurso imposto pela lei para alcançar a reacção contenciosa esteja de tal modo erigido de escolhos que, na prática, suprima ou restrinja em medida intolerável o direito dos cidadãos ao recurso contencioso que, como se disse, aquele preceito constitucional visa garantir.*" - Acórdão do Tribunal Pleno de 17/12/99 (rec. 45.163) Vd., entre muitos outros, Acórdãos do Tribunal Constitucional n.º 425/99, rec. 1116/98, publicado no DR, II série, n.º 281, de 3/12/99, e deste Tribunal de 20/11/91 (rec. 12.696), de 23/10/91 (rec. 12.561), de 17/11/94 (rec. 34.709), de 16/10/2002 (rec. 202/02), de 29/01/2003 (rec. 1.133/02) e de 29/04/2007 (rec. 149/07) e do Tribunal Pleno de 13/4/00 (rec. 45.398) e Santos Botelho in "Contencioso Administrativo", 4.ª ed., pg. 292.. O que quer dizer que a referida alteração constitucional não produziu efeitos radicais no *status quo* então vigente e daí sempre se ter entendido que o art.º 25.º/1 da LPTA era perfeitamente harmonizável com a nova redacção do art.º 284.º/4 da CRP e que da leitura conjugada de tais normas resultava **nada de ilegal existir na necessidade de impugnações administrativas de actos lesivos como meio de abertura da via contenciosa.**

Este regime foi, no entanto, significativamente alterado pelo CPTA que passou a estatuir que "*ainda que inseridos num procedimento administrativo, são impugnáveis os actos administrativos com eficácia externa, especialmente aqueles cujo conteúdo seja susceptível de lesar direitos ou interesses legalmente protegidos*" (n.º 1 do seu art.º 51.º), o que levou a que se questionasse se, a partir da sua entrada em vigor, todo o acto administrativo com eficácia externa podia ser imediata e judicialmente impugnado e se, portanto, e em qualquer caso, era desnecessário o prévio esgotamento da via administrativa como forma de o sindicarem contenciosamente ou se, pelo contrário, aquele normativo não afastava definitivamente a necessidade da reclamação administrativa como via de abertura dos meios

contenciosos.

Questão que o Pleno da Secção Administrativa deste Supremo Tribunal resolveu, num Acórdão que contou com diversos votos de vencido, onde se afirmou que “*o art.º 51, n.º 1, do CPTA, introduzindo um novo paradigma de impugnação contenciosa de actos administrativos lesivos, convive com a existência de impugnações administrativas necessárias, não só quando a lei o disser expressamente, como também em todos aqueles casos, anteriores à vigência do CPTA, que contemplavam impugnações administrativas, previstas na lei, comumente tidas como necessárias*” – Acórdão de 4/06/2009 (rec. 377/08).

Decisão que foi justificada na consideração do legislador do CPTA não ter querido revogar as múltiplas disposições legais avulsas existentes que obrigavam a que, previamente, à impugnação judicial do acto dele se reclamasse administrativamente. E a prova disso colhia-se no facto de, nem no seu preâmbulo nem no seu texto, aquele diploma ter tomado posição expressa sobre essas disposições legais avulsas o que só poderia significar que ele pretendeu que as mesmas continuassem em vigor. De resto, acrescentou, a necessidade destas impugnações administrativas nem sequer podia ser havida como uma restrição ao direito de acção na medida em que este podia ser exercido, posteriormente, contra o acto reclamado no caso de não ter havido pronúncia autónoma do órgão recorrido sobre ele ou, mediatamente, no caso em que ele fosse incorporado no acto que decidisse a impugnação administrativa. Ou seja, e dito de forma diferente, **a regra geral contida no transcrito preceito do CPTA era inaplicável sempre que houvesse determinação legal expressa, anterior ou posterior à sua entrada em vigor, que previsse a necessidade de impugnação administrativa como pressuposto da impugnação contenciosa.**

Em suma – lê-se no referido Aresto - “*apenas são admissíveis impugnações administrativas necessárias, após a vigência do CPTA, quando a lei o disser expressamente. Quanto às anteriores, só devem considerar-se necessárias aquelas cuja existência estivesse prevista na lei e fossem tidas (pela jurisprudência), por isso, como necessárias.*” Uma solução diferente, rematou, “*constituiria uma verdadeira fraude para o legislador que foi emitindo normas com base no pressuposto, aceite pela generalidade, de que a mera previsão legal de uma impugnação administrativa, sem outra qualquer menção, tornava-a necessária.*”

Entendimento que, aqui, e em obediência ao que se dispõe no n.º 3 do art.º 8.º do CC, iremos respeitar.

2. No caso dos autos, as disposições legais que regulamentavam o procedimento onde se inseriu a reclamação apresentada pelo Autor previam a sua existência.

Senão, vejamos:

Lei n.º 10/04, (que criou o Sistema Integrado de Avaliação de Desempenho da Administração Pública - SIADAP)

“Art.º 13.º

Fases do procedimento

O procedimento de avaliação dos recursos humanos compreende as seguintes fases:

- a) Definição de objectivos e resultados a atingir;*
- b) Autoavaliação;*
- c) Avaliação prévia;*
- d) Harmonização das avaliações;*
- e) Entrevista com o avaliado;*
- f) Homologação;*
- g) Reclamação;*
- h) Recurso hierárquico.*

Art.º 14.º

1. – O prazo para a apresentação da reclamação do acto de homologação é de cinco dias úteis a contar da data do seu conhecimento, devendo a respectiva decisão ser apresentada no prazo máximo de 15 dias úteis.

2. -

3. - ”

Decreto-Regulamentar 19-A/04 (que regulamentou aquela Lei):

“Art.º 22.º

O procedimento de avaliação comporta as seguintes fases:

“a) Definição de objectivos e resultados a atingir;

b) Autoavaliação;

c) Avaliação prévia;

d) Harmonização das avaliações;

e) Entrevista com o avaliado;

f) Homologação;

g) Reclamação;

h) Recurso hierárquico “.

“Artigo 28.º

Reclamação

1 - Após tomar conhecimento da homologação da sua avaliação, o avaliado pode apresentar reclamação por escrito, no prazo de cinco dias úteis, para o dirigente máximo do serviço.

2 - A decisão sobre a reclamação será proferida no prazo máximo de 15 dias úteis, dependendo de parecer prévio do conselho de coordenação da avaliação.

3 - O conselho de coordenação da avaliação pode solicitar, por escrito, a avaliadores e avaliados, os elementos que julgar convenientes.

Artigo 29.º

Recurso

1 - Da decisão final sobre a reclamação cabe recurso hierárquico para o membro do Governo competente, a interpor no prazo de cinco dias úteis contado do seu conhecimento.

2 - A decisão deverá ser proferida no prazo de 10 dias úteis contados da data de interposição de recurso, devendo o processo de avaliação encerrar-se a 30 de Abril.

3 - O recurso não pode fundamentar-se na comparação entre resultados de avaliações”

Normas que aqui são aplicáveis por força do disposto no art.º 1.º do Decreto Regulamentar n.º 6/2006, de 20/06, (que adaptou aquelas leis à administração local) o qual, além do mais, define no seu art.º 7.º que nos municípios o dirigente máximo é o presidente da câmara municipal.

É perfeitamente claro que as transcritas disposições **prevêm a existência de reclamação** no procedimento ora em causa, à qual se seguiria recurso hierárquico, como também não se pode duvidar de que elas **são posteriores à entrada em vigor do CPTA**. O que parece evidenciar que o legislador quis que, numa primeira fase, a resolução do litígio pudesse ser feita ou, pelo menos, tentada no seio da Administração e que só perante o insucesso desta tentativa se podia recorrer a Tribunal.

Todavia, e apesar disso, **as instâncias consideraram que aquela reclamação era facultativa** e que, por isso, era contra o acto reclamado que o Autor devia ter dirigido a sua impugnação judicial, entendimento esse que fundaram nos termos em que as transcritas normas estavam redigidas, os quais, segundo afirmaram, inculcavam a ideia de que tal reclamação não era necessária.

E a verdade é que o art.º 28.º/1 do Dec.-Regulamentar 19-A/2004 refere que o avaliado, após tomar conhecimento da homologação da sua avaliação, *pode apresentar reclamação* (sublinhado nosso) o que causa algum embaraço visto tal redacção poder fazer crer que a esta reclamação é meramente facultativa e que, sendo assim, a homologação era o acto judicialmente impugnável e que a via contenciosa de impugnação se abria logo que o mesmo fosse proferido.

Mas esta objecção não procede por duas ordens de razões.

A primeira, porque este decreto regulamenta a Lei 10/2004 e nesta não se diz que o interessado *pode* apresentar reclamação mas apenas que à fase de homologação se segue a fase de reclamação e, se assim é, e se **o decreto regulamentador não pode conter mais nem dispor coisa diferente do que lei regulamentada**, o *pode* referido no citado art.º 28.º/1 não pode ter o alcance que o Acórdão recorrido nele vislumbrou.

A segunda, porque o referenciado Acórdão do Pleno foi claro ao afirmar que o novo paradigma de impugnação contenciosa dos actos administrativos lesivos introduzido pelo art.º 51.º/1 do CPTA **não determinou a revogação das normas existentes em diplomas avulsos que previssem, em termos expressos, a existência reclamações gratuitas** inseridas num determinado procedimento. E que, por ser assim, e, salvo disposição em

contrário, tais reclamações continuaram a ser necessárias para a abertura da via contenciosa. Ora, *in casu*, **essa norma revogatória não existe.**

Nesta conformidade, é forçoso concluir que **a reclamação prevista nos transcritos normativos é necessária** e que, por isso, a mesma constitui pressuposto processual do uso de ulterior meio judicial de impugnação.

Termos em que os Juízes que compõem este Tribunal acordam em **conceder provimento a este recurso de revista** e, revogando o Acórdão recorrido, ordenar a remessa dos autos ao Tribunal de 1.^a instância para que, se nada o impedir, se conheça do mérito da acção.

Custas pelo Recorrido.

Lisboa, 11 de Março de 2010 - *Costa Reis* (relator) - *Madeira dos Santos* - *Pais Borges*.