

Supremo Tribunal de Justiça
Processo nº 03B3146

Relator: FERREIRA DE ALMEIDA

Sessão: 23 Outubro 2003

Número: SJ200310230031462

Votação: UNANIMIDADE

Meio Processual: AGRAVO.

COMPETÊNCIA MATERIAL

TRIBUNAL DE COMARCA

GESTOR PÚBLICO

EXONERAÇÃO

MANDATO

CONTRATO DE MANDATO

REVOGAÇÃO

INDEMNIZAÇÃO

Sumário

- I. Os tribunais de comarca são os tribunais-regra por força da delimitação negativa do artº 18º, nº 1, da LOFTJ 99 aprovada pela L 3/99 de 13/1 e do artº 66º do CPC.
- II. A um contrato de mandato de vogal do Conselho Directivo do Teatro Nacional de S. Carlos (modalidade de um contrato de prestação de serviços) celebrado entre o Estado (através do Ministério da Cultura) - bem como à respectiva exoneração - é aplicável o chamado "Estatuto do Gestor Público" aprovado pelo DL 464/82, de 9/12.
- III. Uma tal relação jurídica configura um mandato oneroso sujeito ao princípio da livre revogabilidade do art. 1170º do C. Civil, ficando a empresa mandante obrigada a indemnizar o mandatário (por força disposto na alínea a) do artigo 1172º do mesmo diploma legal) pela revogação do mandato, independentemente de não ser a mandante a autora da exoneração que levou à cessação do mandato, mas sim um mero acto de terceiro (v.g uma entidade governamental) relativamente a esse contrato.
- IV. O pedido de indemnização por alegada exoneração ilegal desse "gestor" consubstancia, assim, uma "questão" de direito privado, ainda que a parte passiva seja uma pessoa colectiva de direito público, questão essa por sua própria natureza arredada da jurisdição especial dos tribunais administrativos, »ex-vi« da disposição expressa da al. f), do nº 1, do artº 4º do ETAF 84 (DL 129/84 de 27/4).

Texto Integral

Acordam no Supremo Tribunal de Justiça:

1. Inconformado com o acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa, datado de 13-2-03, revogatório do despacho do Sr. Juiz da 1ª Sec da 13ª Vara Cível da Comarca de Lisboa, datado de 20-5-02, que julgara procedente a deduzida excepção de incompetência desse tribunal em razão da matéria e absolveu o Réu da instância, veio o Réu ESTADO-TEATRO NACIONAL DE S. CARLOS (TNSC) interpor recurso de agravo para este Supremo Tribunal, em cuja alegação formulou as seguintes conclusões:

1ª- Nos presentes autos não está em causa apenas a determinação de uma indemnização pela exoneração do cargo de gestor público;

2ª- Com efeito, o eventual direito à indemnização decorre da eventual ilicitude desse acto;

3ª- Porém, este é um acto de gestão pública, na medida em que é praticado por agente da Administração no exercício de função pública;

4ª- Assim decorre pelo facto de o acto de o Réu Teatro ser uma pessoa colectiva de direito público sujeita à superintendência e tutela do Ministro da Cultura;

5ª- Assim decorre ainda pelo facto de o acto de exoneração ter sido proferido no seio de tal Ministério;

6ª- Ora, só os tribunais administrativos têm competência em razão da matéria para apreciar os actos administrativos de gestão pública;

7ª- Daí que seja válida a decisão do Tribunal de 1ª Instância que aceitou a excepção de incompetência absoluta do tribunal comum, com a consequente absolvição da instância.

2. Não houve contra-alegações por banda do A. Recorrido A

3. Colhidos os vistos legais, e nada obstando, cumpre decidir.

4. O ora recorrido foi nomeado por despacho publicado no DR de 2-5-001, vogal do Conselho Directivo do Teatro Nacional de S. Carlos, tendo sido exonerado desse cargo por despacho de 7-9-01, ao abrigo do disposto no artº 6º do DL 464/82 de 9/12 e do DL 88/98 de 3/4 alterado pelo DL 104/01 de 16/8.

É esse despacho exoneratório aquele que o A., ora recorrido, arvorou (porque alegadamente eivado de ilegalidade) em acto lesivo da sua esfera jurídica e

que constitui a causa de pedir em que assenta a acção.

Para esclarecimento dos pressupostos de facto e de direito de que partiu o tribunal de 1ª Instância para se decidir pela incompetência do desse tribunal em razão da matéria, procedeu a Relação à transcrição da fundamentação adrede invocada por esse despacho, acrescentando ainda que:

- o invocado (pelo A. ora agravado) direito de indemnização contra o Estado assenta num acto de exoneração do A. do cargo de Vogal do Conselho Directivo do Teatro Nacional de S. Carlos para o qual havia sido nomeado através de despacho publicado no DR, IIª série, de 2-5-01, exoneração essa por motivo alegadamente injustificado;

- tal nomeação, que se previa perdurasse por três anos, foi feita cessar por despacho de 7-9-01, da autoria do Secretário de Estado da Cultura, do seguinte teor decisório:

"Considerando os fundamentos contidos no presente relatório e nos termos do artº 6º do DL 464/82 de 9/12, do DL 88/98 de 3/4, alterado pelo DL 104/2001 de 16/8..., exonero o licenciado A do cargo de Vogal do Conselho Directivo do Teatro Nacional de S. Carlos ".

Passemos agora ao direito aplicável.

5. Como é sabido, a competência do tribunal em razão da matéria é, em princípio, de aferir pela pretensão ou pedido concretamente formulados pelo autor.

Na tese do recorrente Estado-Teatro Nacional de S.Carlos, "a exoneração (do ora recorrido) decorreria de um acto de natureza administrativa (acto este de gestão pública) e só depois de apreciada a legalidade desse acto administrativo se poderiam ter presentes os efeitos dele decorrentes " (sic).

Que dizer ?

Rege, neste domínio, o princípio de que os tribunais de jurisdição ordinária, na circunstância os tribunais de comarca, são os tribunais-regra por força da delimitação negativa do artº 18º, nº 1, da LOFTJ 99 aprovada pela L 3/99 de 13/1 e do artº 66º do CPC, nos termos dos quais " são da competência dos tribunais judiciais as causas que não sejam atribuídas a outra ordem jurisdicional".

Ora, compulsando a petição inicial dos presentes autos, logo se revela, no respectivo articulado, uma pretensão deduzida a título "principal" traduzida num pedido de indemnização contra o Estado-Teatro Nacional de S. Carlos por cessação antecipada do mandato de gestor público do A. ora recorrido.

A esse segmento principal do pedido será, em princípio, abstractamente aplicável - como adiante melhor veremos - a disciplina substantiva

contemplada nos artºs 1154º a 1174º, por reporte ao disposto nos artºs 483º e 562º e ss, todos do C. Civil. Como assim, reconduzir-se-à a questão dirimenda central a uma relação jurídica de direito privado, como tal regulada pelas normas e princípios do direito civil comum, sem embargo de nela haver intervindo como parte contraente uma pessoa colectiva de direito público.

A subsistência ou insubsistência do contrato de mandato (modalidade de um contrato de prestação de serviços) em apreço deverá, por isso, ser aferida por critérios próprios do direito privado, e, como tal, a apreciação dessa "questão" encontrar-se-á, por sua própria natureza, arredada da jurisdição especial dos tribunais administrativos, desde logo por força da disposição expressa da al. f), do nº 1, do artº 4º do ETAF 84 (DL 129/84 de 27/4).

Já quanto ao segundo segmento do pedido, que poderíamos apelidar de "carácter incidental " ou "colateral", consubstanciar-se-ia ele, também em abstracto, numa solicitação de declaração de invalidade do "acto administrativo" subjacente" emitido pela entidade governamental tutelar, traduzido este que foi na determinação da cessação "ex-auctoritate" do contrato de prestação de serviços em apreço.

Questão essa que num meio processual do tipo que foi utilizado só poderia ou poderá - diga-se de passagem - ser objecto de pronúncia incidental a propósito da análise do pressuposto "ilicitude" que subjaz à invocada responsabilidade civil, com a consequente obrigação de indemnizar, sendo que, - se considerada "uti singuli", e de modo autónomo, a apreciação da legalidade do acto jurídico (acto administrativo "tout court") situado a montante - já seriam claramente competentes os tribunais administrativos, desde logo "ex-vi" do artº 3º e do 51º nº 1, al. g), do citado ETAF 84.

Só pois o contencioso exclusivamente atinente a uma dada estatuição autoritária (emitida no uso do chamado «jus imperii») produtora de efeitos jurídicos externos, se inseriria inequivocamente no âmbito das chamadas relações jurídico-administrativas, portanto relações de direito público, e, como tais, reguladas por normas e princípios próprios do direito público, sendo que "compete aos tribunais administrativos e fiscais o julgamento das acções e recursos contenciosos que tenham por objecto dirimir os litígios emergentes das relações jurídicas administrativas e fiscais" - conf artºs 212º, nº 3, da Constituição da República e 3º do ETAF 84.

Contudo, no caso «sub-specie», perfilar-se-ia uma hipótese em tudo semelhante à da "extensão da competência" ou de "competência por conexão" do tribunal comum nos termos e para os efeitos do nº 1 do artº 96º do CPC, cuja "ratio essendi" reside precisamente em evitar a suspensão da causa principal até ao julgamento no tribunal próprio das questões prejudiciais ou incidentais - conf., a este respeito, o Ac deste Supremo Tribunal de 9-1-03, in

Proc 4241/02 - 2ª Sec.

Tudo isso para que a decisão dessa questão "dependente" pudesse constituir caso julgado dentro do respectivo processo ("inter partes") e, por essa via, conferir plena eficácia executiva à eventual decisão judicial relativa à relação jurídica fundamental. E daí que sendo o tribunal da comarca o competente em razão da matéria para o conhecimento da "questão" principal ou fundamental pelo A. submetida ao escrutínio judicial, seria também ele o competente para o conhecimento das eventuais questões conexas ou dependentes deduzidas na petição inicial, ainda que para as mesmas, enquanto isoladamente consideradas, fosse, em princípio, competente o foro administrativo.

Mas a questão também pode ser vista por outro prisma.

É verdade que o Teatro Nacional de São Carlos passou - desde a reformulação introduzida pelo DL 88/98, de 3/4, alterado pelo DL 104/01 de 16/8 - a ser uma pessoa colectiva de direito público com autonomia administrativa e financeira e sujeita à superintendência e tutela do Ministro da Cultura (conf. artº 1º respectivo), assim deixando de possuir o estatuto de mera fundação de direito privado e utilidade pública que lhe havia sido conferido pelo DL 75/93, de 10/3.

Seja como for, não restam dúvidas sobre a aplicação ao contrato celebrado entre o A. e a entidade pública em causa do chamado "Estatuto do Gestor Público" aprovado pelo DL 464/82, de 9/12 - de resto expressamente invocado pelo despacho exoneratório - sendo que não se surpreende em uma tal relação jurídica uma qualquer vinculação de emprego ou funcionalismo públicos, com os inerentes laços de subordinação ou dependência hierárquica.

A passagem do TNSC à categoria de pessoa colectiva de direito público, com autonomia administrativa e financeira e sujeita à superintendência e tutela do Ministro da Cultura, não impede a aplicação à concreta hipótese da estatuição da al. f) do nº 1 do citado artº 4º do ETAF 84, nos termos da qual "estão excluídos da jurisdição administrativa e fiscal os recursos e as acções que tenham por objecto "questões de direito privado, ainda que qualquer das partes seja pessoa do direito público"(sic).

Não se trata aqui da sindicância de um qualquer acto ou matéria relativa ao funcionalismo público, que a lei define expressamente como sendo "os que tenham por objecto a definição de uma situação decorrente de uma relação jurídica de emprego público"- conf. artº 104º do ETAF 84, na redacção que lhe foi dada pelo DL 229/96 de 29/11.

Aquele citado DL 464/82 de 9/12 logo adverte, no respectivo preâmbulo, que, "... a par de uma nova responsabilização dos agentes, se cria um novo quadro legal que permite a definição de novas e mais atractivas condições para o exercício de funções de gestão, não apenas no aspecto de retribuição, mas,

particularmente no que diz respeito à autonomia das decisões e à responsabilização pelos resultados".

O próprio nível de retribuição dos gestores públicos é melhorado, a par de certa autonomia nas decisões e de uma maior exigência na obtenção de resultados.

O artº 1º do Estatuto define quem pode ser considerado gestor público e o artº 2º postula que " a nomeação do gestor público envolve a atribuição de um mandato para o exercício das funções pelo prazo constante dos estatutos da empresa, e é feita, tal como a exoneração, por despacho conjunto do Primeiro Ministro, do Ministro de Estado e das Finanças e do Plano e do Ministro da Tutela".

O artº 3º dispõe, também, que " a aceitação do mandato conferido resulta da simples tomada de posse pelo gestor das funções para que foi nomeado, ao qual se aplicam as disposições constantes da lei civil para o contrato de mandato, em tudo o que não for ressalvado expressamente no presente diploma ".

No que tange à exoneração, sem embargo de o gestor poder ser exonerado livremente pelas entidades que o nomearam, com fundamento em mera conveniência de serviço, certo é que se a exoneração não se fundamentar no decurso do prazo, em motivo justificado ou na dissolução do órgão de gestão, ela dará lugar a indemnização (artº 6º).

Como ao tempo da exoneração do A. das funções de gestor público não havia ainda decorrido o termo do prazo do mandato, nem ocorrido a dissolução do órgão de gestão, apenas a exoneração por motivo justificado seria, em princípio, impeditiva do direito do mesmo a ser indemnizado nos termos estatutários (conf. artº 6º, nº 2).

No nº 3 do citado artº 6º considera-se mesmo como «motivo justificado» para efeitos do número anterior: a)- a falta da observância da lei ou dos estatutos da empresa; b)- a violação grave dos deveres de gestor público.

E é precisamente esse «motivo justificado» que terá que ser apreciado em sede do pressuposto «ilicitude»

Contra pois o que sustenta a entidade ora agravante, ao entendimento supra-perfilhado não faz qualquer obstáculo a hipotética natureza pública do órgão directivo ou de gestão que o A. integrava.

Não há propriamente relações de «hierarquia» entre o Estado e TNSC supostamente através do Ministro da Cultura e os respectivos órgãos dirigentes, mas mero poder de superintendência ou supervisão, não detendo esse membro do governo qualquer «poder de direcção» sobre o ora recorrido particular, a que correspondesse da parte deste um correlativo «dever de obediência» - conf. acerca da distinção entre vínculo e subordinação

hierárquica de um lado e poderes de tutela e superintendência do outro, o Prof. Freitas do Amaral, in "Curso de Direito Administrativo ", vol I, Coimbra, 1994, págs 383, 640 e 713 e ss.

Na esteira desse distinto Mestre, in ob cit., pág. 717, o poder de superintendência difere claramente do poder de direcção, típico da hierarquia, «e é menos forte do que ele, porque o poder de direcção do superior hierárquico consiste na faculdade de dar ordens ou instruções, a que corresponde o dever de obediência a umas e outras, enquanto a superintendência se traduz apenas numa faculdade de emitir directivas ou recomendações.

Qual é então a diferença, do ponto de vista jurídico, entre ordens, directivas e recomendações? «Ordens» são comandos concretos, específicos e determinados, que impõem a necessidade de adoptar imediata e completamente uma certa conduta; as «directivas» são orientações genéricas, que definem imperativamente os objectivos a cumprir pelos seus destinatários, mas que lhes deixam liberdade de decisão quanto aos meios a utilizar e às formas a adoptar para atingir esses objectivos..."(sic).

A relação jurídica subjacente ao acto de exoneração tipifica, contudo, um mandato oneroso sujeito ao princípio da livre revogabilidade do art. 1170º do C. Civil, ficando a empresa mandante obrigada a indemnizar o mandatário (por forçado disposto na alínea a) do artigo 1172º do mesmo diploma legal) pela revogação do mandato, independentemente de não ser a mandante a autora da exoneração que levou à cessação do mandato, ou seja um mero acto de terceiro relativamente ao contrato pelo qual se criaram - entre os gestores e a empresa - recíprocos direitos e obrigações que naturalmente se mantêm até ao escoamento do tempo de vida desse contrato.

Nesta mesma senda, vão, v.g, entre outros, quer o Parecer da PGR nº 14/93 de 20-05-1993, publicado em 4-1-97, quer o Ac. do STJ de 14-3-1991 (in Proc 79. 906), neste último se afirmando, além do mais, que a substituição de um gestor público imposta por um acto do Governo, ou seja, pela mesma entidade que outorgara a sua nomeação, deve receber o mesmo tratamento prescrito no nº 1 do artigo 6º do Estatuto do Gestor Público, aprovado pelo DL 464/82, de 9 de Dezembro, para a exoneração nele mencionada.

Vem ainda à colação a doutrina do Ac deste Supremo Tribunal datado de 29-11-1989 (Proc 77622), in BMJ nº 391, pág 595, nos termos da qual o Estado pode, em qualquer altura, revogar unilateralmente o contrato de gestor público embora a revogação antecipada envolva o dever de indemnizar o gestor afastado, mas que sendo o contrato de gestão subsumível às disposições legais relativas ao contrato de mandato oneroso, o exercício do direito de livre revogabilidade do mandato facultado pelo artº 1170º do C.

Civil sujeita a empresa pública mandante à obrigação de indemnizar o gestor pelos prejuízos sofridos, conforme a al. c) do artº 1172º daquele código.

Por ultimo, cita-se ainda, em abono da tese que vimos perfilhando, a doutrina expendida pelo Ac. do STA de 4-1-1989 (Proc 26428) ainda no domínio do Estatuto do Gestor Público aprovado pelo DL 83/76 de 21/11, de harmonia com a qual:

I- Pela designação e subsequente posse constitui-se entre a empresa e o gestor uma relação de prestação de serviços, por tempo determinado, ficando o gestor com direito às remunerações e demais benefícios estabelecidos no Estatuto do Gestor Público (artº 8º, nº 1).

II- São assim de direito privado as relações estabelecidas, na vigência daquele estatuto, entre os gestores públicos não profissionais e as empresas por eles geridas, considerados aqueles como verdadeiros órgãos das empresas às quais estavam juridicamente ligados por um acto de nomeação ou de prestação de serviços próximo do mandato.

III - Por isso, o tribunal comum é o competente em razão da matéria para conhecer do pedido de indemnização deduzido em acção contra a empresa pública pelos danos causados pela cessação antecipada do mandato de um gestor da mesma empresa pública, exonerado por resolução do Conselho de Ministros,

Também nos termos do Parecer da PGR nº 95/86 de 29-7, publicado no DR, IIª série, de 28-11-87:

I. O posicionamento dos gestores de empresas públicas reflecte uma relação bifacial perante o Estado e a própria empresa, sendo a primeira predominantemente regida pelas regras do direito público e as segundas pelas do direito privado.

II. O mandato dos gestores públicos tem a duração normal de três anos, sendo renovável por uma ou várias vezes, cessando funções com a posse dos substitutos ou a declaração de cessação dessas funções (artºs 8º do DL 260/76 de 8/4, na redacção do DL 29/84 de 20/1 e 2º, nº 3, do DL 464/82 de 9/12.

III. No âmbito do direito civil, o contrato de mandato por prazo determinado caduca automaticamente findo o respectivo prazo.

Parafraseando o Prof Vieira de Andrade, in "Justiça Administrativa - Lições", Almedina 1998, pág 56" só interessam à justiça administrativa as relações jurídicas administrativas públicas, ou seja aquelas que são reguladas pelo direito administrativo; a determinação do domínio material da justiça administrativa passa, portanto, pela distinção material entre o direito público e do direito privado...".

Mas, na hipótese vertente, apenas há que aplicar normas de direito privado, de harmonia com critérios e princípios prevalecentemente de direito civil.

6. Assim havendo decidido no sentido da competência dos tribunais comuns de jurisdição ordinária para o conhecimento da subjacente acção de indemnização, não merece o acórdão recorrido - sob os diversos prismas de análise do problema - qualquer censura.

7. Decisão:

Em face do exposto, decidem:

- negar provimento ao agravo;
- confirmar, em consequência, o acórdão recorrido;

Sem custas.

Lisboa, 23 de Outubro de 2003

Ferreira de Almeida (Relator)

Abílio Vasconcelos

Duarte Soares