

Supremo Tribunal de Justiça
Processo nº 2/21.3YFLSB

Relator: CATARINA SERRA

Sessão: 14 Julho 2021

Votação: UNANIMIDADE

Meio Processual: AÇÃO ADMINISTRATIVA

Decisão: INDEFERIDA A RECLAMAÇÃO

PRINCÍPIO DA ESTABILIDADE DA INSTÂNCIA

AMPLIAÇÃO DO PEDIDO

AUDIÊNCIA PRÉVIA

Sumário

I. Pedindo o autor, em sede de ampliação do pedido, que o réu seja ainda condenado a, uma vez anulada a respetiva deliberação, no prazo máximo de 50 (cinquenta) dias, realizar as diligências que se mostrem pertinentes para a apreciação das pretensões do autor, proceder à audiência prévia deste e ainda a tomar posição sobre a requerida reabilitação à luz dos factos apurados, designadamente sobre o comportamento do demandante, a ampliação é inadmissível, não só porque, nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 175.º do CPTA, “o dever de executar deve ser integralmente cumprido, no máximo, no prazo procedimental de 90 dias”, como também porque o pedido não se enquadra no regime de modificação objetiva da instância em ações administrativas que têm por objeto atos administrativos (artigos 63.º a 65.º e 70.º do CPTA).

II. Contendo os autos todos os elementos necessários à apreciação e à decisão do mérito da causa, não há necessidade de proferir despacho a que alude o artigo 89.º-A, n.º 1, do CPTA, pelo que também não se verificam as situações que aconselhariam a realização de audiência prévia enunciadas nas als. c), d), e), f) e g) do n.º 1 do artigo 87.º-A do mesmo diploma.

Texto Integral

ACORDAM NA SECÇÃO DE CONTENCIOSO DO SUPREMO TRIBUNAL DE JUSTIÇA

I. RELATÓRIO

Reclamante: **AA**

Reclamado: **Conselho Superior da Magistratura**

1. No instrumento processual que designou de réplica, em observância ao disposto no artigo 85.º-A do Código de Processo nos Tribunais Administrativos (doravante: CPTA), o autor, ora reclamante, deduziu expressamente ampliação do pedido (cfr. artigos 130.º e s. da réplica).

2. Assegurado o contraditório, cumprindo apreciar e decidir, também nos termos do disposto no artigo 27.º, n.º 1, al. a), do CPTA, foi proferido, em 15.06.2021, um despacho em que se decidiu indeferir, por processualmente inviável e, por isso, também inadmissível, a ampliação do pedido e dispensar, ao abrigo dos artigos 27.º, n.º 1, al. a), e 87.º-B, n.º 2, do CPTA, a realização de audiência prévia.

3. Inconformado com este despacho, veio o reclamante AA reclamar para a conferência desta Secção do Contencioso.

Imputa certas invalidades ao despacho e pugna pela sua substituição por “*decisão que venha a julgar total ou pelo menos parcialmente admissível a peticionada ampliação do pedido e que respeite o determinado no artigo 89.º-A, n.º 1, do CPTA*”.

4. O demandado, ora requerido, Conselho Superior da Magistratura veio apresentar a sua resposta, pugnando pela improcedência da presente reclamação e pela manutenção do despacho reclamado.

A questão a decidir pelos Juízes nesta Secção de Contencioso é, em síntese, a de saber **se o despacho de indeferimento liminar deve ser revogado, designadamente com algum / alguns dos fundamentos aduzidos pelo reclamante.**

*

II. FUNDAMENTAÇÃO

OS FACTOS

Os factos relevantes para a presente decisão são os apresentados no Relatório que antecede e que se dão aqui por reproduzidos.

O DIREITO

O autor reclama do despacho quanto às duas decisões nele contidas, quais sejam o indeferimento da ampliação do pedido (cfr. pontos 5.º a 30.º da reclamação) e a dispensa de realização da audiência prévia (cfr. pontos 31.º a 53.º da reclamação).

Vejamos por partes.

I. Quanto à decisão de indeferimento da ampliação do pedido

Relativamente a esta decisão, o reclamante entende que o despacho padece de nulidade por omissão de pronúncia [cfr. artigo 615.º, n.º 1, al. b), do CPC] – não foram sido apreciadas todas as questões –, bem como por falta de especificação dos fundamentos que justificam a decisão [cfr. artigo 615.º, n.º 1, al. b), do CPC], desrespeitando, no fundo, o disposto na lei e até na Constituição e na Convenção Europeia dos Direitos do Homem e na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (cfr. em especial, pontos 6.º a 8.º e 11.º a 15.º da reclamação).

No que toca à questão do prazo – que é, alegadamente, a única questão apreciada e decidida – entende, fundamentalmente, o reclamante que a sua pretensão encontra suporte no artigo 175.º, n.º 1, do CPTA, disposição que, estabelecendo um prazo máximo, é perfeitamente admissível a fixação de prazos mais curtos (cfr. em especial, pontos 19.º a 22.º da reclamação).

Desde logo, é oportuno conhecer, precisamente, o teor do despacho ora reclamado. Pode ler-se aí, na parte relevante, o seguinte:

“No instrumento processual que designou de réplica, em observância ao

disposto no artigo 85.º-A do Código de Processo nos Tribunais Administrativos (doravante: CPTA), o autor deduziu expressamente ampliação do pedido (cfr. artigos 130.º e s. da réplica).

Assegurado o contraditório, cumpre apreciar e decidir, também nos termos do disposto no artigo 27.º, n.º 1, al. a), do CPTA.

De harmonia com o artigo 260.º do CPC, aqui aplicável for força da remissão operada pelo artigo 1.º do CPTA, a instância deve manter-se a mesma quanto às pessoas, ao pedido e à causa de pedir, salvas as possibilidades de modificação consignadas na lei.

Afastada que está a hipótese a aplicação do disposto no artigo 264.º do CPC diploma, posto que dos autos resulta que a entidade demandada não anuiu nem concordou com a referida ampliação, cumpre atender ao que a este respeito dispõe o artigo 265.º do CPC. Prevê-se aí possibilidade de alteração do pedido e da causa de pedir na falta de acordo, prescrevendo o n.º 2 do preceito em referência que o pedido pode ser ampliado “até ao encerramento da discussão em 1ª instância se a ampliação for o desenvolvimento ou consequência do pedido primitivo”.

De todo o modo - e isso é o que importa reter - a ampliação tem de estar contida naquilo que processualmente é possível ou admissível. Ora, o pedido que o autor formulou não está.

Na verdade, o autor pede que o réu seja ainda condenado a, após anulada a respectiva deliberação, no prazo máximo de 50 (cinquenta) dias, realizar as diligências que se mostrem pertinentes para a apreciação das pretensões do autor, proceder à audiência prévia deste e ainda a tomar posição sobre a requerida reabilitação à luz dos factos apurados, designadamente sobre o comportamento do demandante. Porém, esse pedido é inadmissível, porque, nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 175.º do CPTA, “o dever de executar deve ser integralmente cumprido, no máximo, no prazo procedimental de 90 dias”. Ou seja, o autor pretende que o tribunal decrete e ordene algo que contraria expressamente a lei processual, que atribui à entidade demandada, no caso de julgado anulatório transitado em julgado, o prazo de 90 dias úteis para cumprir a decisão exequenda.

Face ao exposto e sem necessidade de mais considerações, indefere-se, por processualmente inviável e, por isso, também inadmissível, a ampliação do pedido formulada pelo autor.

Notifique”.

De imediato se vê que não assiste razão ao reclamante.

Desde logo, quanto à nulidade do despacho - por omissão de pronúncia e por falta de especificação dos fundamentos que justificam a decisão -, deve dizer-se que ela não se verifica, por nenhuma das causas alegadas.

Como se disse, o autor pede que o réu seja ainda condenado a, após anulada a respectiva deliberação, no prazo máximo de 50 (cinquenta) dias, realizar as diligências que se mostrem pertinentes para a apreciação das pretensões do autor, proceder à audiência prévia deste e ainda a tomar posição sobre a requerida reabilitação à luz dos factos apurados, designadamente sobre o comportamento do demandante.

De forma breve, é possível dizer-se que não foi desconsiderado nenhum dos aspectos da ampliação do pedido / nenhum dos “pedidos”. Não é porque no despacho se indeferiu a ampliação do pedido por causa do prazo que se deixou de apreciar todas as questões suscitadas. Aquilo que sucedeu foi, simplesmente, que se concluiu que o prazo era contrário à lei; ora, sendo o prazo um elemento comum a todos os “pedidos” (o prazo em que os pedidos seriam executados se fosse caso disso), necessariamente todos os “pedidos” decaíam.

Como o reclamante decerto sabe, o facto de um prazo ser referido a propósito de um primeiro “pedido” não significa que este prazo se relacione exclusivamente com o esse primeiro “pedido”. É frequente, aliás, que a propósito do primeiro pedido se fixem as condições gerais a que ficam subordinados todos os “pedidos”. À falta de outras referências ao prazo da execução dos restantes “pedidos” além do primeiro, é isso o que acontece aqui.

De resto, veja-se que, tendo sido proposta, pelo autor e ora reclamante, uma acção administrativa de condenação à prática de acto devido, a decisão final, em caso de procedência (total ou parcial) da sua pretensão, passará, nos exactos termos do disposto nos artigos 66.º, n.º 2, e 72.º, n.º 1, ambos do CPTA, por estabelecer as concretas vinculações jurídicas a que se encontra, em tal caso, adstrito o demandado. Aí se compreenderão, pois, sendo disso caso, as demais operações materiais e actos jurídicos visados no requerimento de ampliação de pedido formulado pelo reclamante.

Esclarecido este ponto, diga-se que os fundamentos que justificam a decisão final resultam bem claros do despacho reclamado, pelo que não se verifica nulidade por falta de especificação destes fundamentos. Mas volte-se a enunciá-los.

Veja-se, quanto ao alcance da disposição sobre o prazo, o teor da norma relevante – o artigo 175.º, n.º 1, do CPTA, sobre prazo para a execução e causas legítimas da execução:

“Salvo ocorrência de causa legítima de inexecução, o dever de executar deve ser integralmente cumprido, no máximo, no prazo procedimental de 90 dias”.

Esta norma fixa a regra de que o órgão que praticou o acto anulado dispõe do prazo de 90 dias para executar integralmente a decisão. Admite-se uma única

excepção a esta regra (a existência de um fundamento legítimo de inexecução), sendo que aquilo que se admite nesse caso é, ou a não execução, ou que a execução integral se realize, não num prazo mais curto, mas num prazo mais alargado.

Cai, assim, por terra, o argumento de que a disposição preveria um prazo máximo e que seria admissível a fixação judicial de um prazo mais curto. Como bem advertem, aliás, os tratadistas, em anotação ao referido artigo 175.º, n.º 1, do CPTA, *“ao contrário do que sucede nos artigos 162.º, n.º 1, e 170.º, n.º 1, os prazos não são, aqui, supletivos, na medida em que não existe, aqui, título executivo que possa ter fixado prazo diferente (...). É, portanto, dentro do prazo legalmente estabelecido que os órgãos competentes (...) devem dar cumprimento aos deveres que, para eles, resultam da anulação. Do decurso do prazo depende, nos termos do artigo 176.º, a possibilidade de ser desencadeado o processo de execução da sentença de anulação”*^[1].

Importa ainda ter presente que o regime de modificação objectiva da instância em acções administrativas tendo por objecto actos administrativos, como é o caso dos autos, encontra no CPTA um regime processual próprio, que se afasta do (e derroga o) regime comum do CPC.

Tal regime decorre dos artigos 63.º a 65.º e 70.º do CPTA e tem subjacente uma realidade processual que justifica a alteração objectiva da instância. Prende-se com a prática de um novo acto administrativo na pendência da causa, seja ele (1) inserido no procedimento administrativo no âmbito do qual foi praticado o acto originariamente impugnado, *i)* revogando ou *ii)* substituindo (retroativamente ou não) tal acto (cfr. artigos 63.º a 65.º), seja ele (2) regulando *ex novo* uma situação em que ainda não fora praticado qualquer acto mas em que o particular, tendo-o requerido, face ao silêncio da entidade demandada, tivesse entretanto intentado a competente acção administrativa de condenação à prática de acto (cfr. artigo 70.º).

Ora, como bem se percebe, o caso dos autos não se reconduz a nenhuma dessas hipóteses – não se reconduz a nenhuma hipótese que justifique e admita a alteração objectiva da instância, porquanto não ocorreu (e nem sequer tal é alegado pelo reclamante) a prolação de um novo acto administrativo por parte do CSM que fundamente o tal pedido de ampliação de pedido.

Considerando tudo, não resta senão reforçar a convicção de que o requerimento de ampliação do pedido nos termos enunciados pelo autor exorbita claramente daquilo que é processualmente admissível e, como tal, tem de ser rejeitado.

Improcede, pois, claramente, a alegações de violação da lei (artigos 265.º, n.º 1, do CPC, e 7.º, 95.º, n.º 4, e 175, n.º 1, do CPTA) e da Constituição (artigos 20.º, n.ºs 1 e 4, e 268.º, n.º 4, da CRP) bem como de ofensa a disposições da Convenção Europeia de Direitos do Homem e da Carta de Direitos Fundamentais (artigo 6.º da CEDH e 47.º da CDFUE).

II. Quanto à decisão de dispensa da realização de audiência prévia

Também relativamente a esta decisão, o reclamante entende que o despacho padece de nulidade porque, qualificando-se, alegadamente, como um despacho saneador “*não foi, porém, proferido um despacho a fixar o objecto do litígio e a enunciar os temas da prova e foi até afirmado expressamente não haver necessidade de proferir um despacho com tal conteúdo, ou seja, a fixar o objecto do litígio e a enunciar os temas da prova*” (cfr., em particular, pontos 38.º a 42.º da reclamação).

Reproduza-se o teor do despacho relevante:

“Findos os articulados, cumpriria agora proferir despacho saneador, porventura seguido de despacho com a identificação do objecto do litígio e a enunciação dos temas de prova, sendo este o momento oportuno para equacionar a convocação de audiência prévia, nos termos do disposto nos artigos 87.º-A e s., todos do CPTA, aqui aplicáveis ex vi artigo 169.º do EMJ. In casu, porém, não se divisa qualquer utilidade ou conveniência em convocar a audiência prévia. Há, de resto, inúmeros factores que militam em sentido abertamente desfavorável a tal diligência. Enunciamo-los sucintamente de seguida.

Antes de mais, diga-se que é defensável que a matéria em apreço nos autos, atinente à discussão da legalidade de um acto administrativo, está subtraída à disponibilidade das partes. A admitir-se esta tese, nunca se convocaria audiência prévia para os efeitos de promover uma tentativa de conciliação, nos termos previstos nos artigos 87.º-A, n.º 1, al. a), e 87.º-C, ambos do CPTA. Dito isto, a convocação de audiência prévia apenas teria utilidade para os efeitos previstos nas demais alíneas [maxime as als. b) c) e d)] daquele 87.º-A, n.º 1, do CPTA.

Sucede que, mesmo para estes efeitos, não se divisa utilidade em convocar audiência prévia.

Desde logo, inexistente qualquer excepção que não tenha sido já objecto de contraditório (a dedução de réplica pelo autor confirma-o).

Também não se vislumbra necessidade ou conveniência em abrir qualquer período de instrução, analisadas a causa petendi identificada na petição inicial, por um lado, e a prova documental existente nos autos, por outro lado. Dos autos resulta, aliás, que a questão controvertida é essencialmente

jurídica. Isso mesmo se depreende do cotejo da petição inicial com a contestação. Ou seja: o labor do autor reside fundamentalmente na exposição dos argumentos jurídicos que sustentam a interpretação segundo o qual deverá proceder a sua pretensão; e o esforço de impugnação da entidade demandada é essencialmente dirigido à interpretação jurídica propugnada pelo demandante. Nenhuma das partes pretende, bem vistas as coisas, pôr em causa a dinâmica factual subjacente à relação material controvertida. De resto, nenhuma das partes ofereceu qualquer meio de prova que não o documental.

Nesta conformidade, atendendo à causa de pedir e respectivos pedidos, entende-se que o estado do processo contém elementos suficientes para o Tribunal possa, com segurança, conhecer imediatamente da questão de facto e de direito da causa.

Mais: a interpretação do disposto na al. b) do n.º 1 do artigo 88.º do CPTA, na sua redacção actual, habilita o Tribunal a conhecer directamente do pedido se a questão de mérito for unicamente de direito – como é no caso dos autos – e se puder ser decidida com a necessária segurança – como também sucede. Assim, considerando a causa de pedir e os pedidos concretamente formulados, os poderes de cognição do Tribunal e a vasta prova documental carreada para o processo, entende este Tribunal que os autos contêm todos os elementos necessários à apreciação e à decisão do mérito da causa.

Não há, pois, necessidade de proferir despacho a fixar objecto do litígio e a enunciar os temas de prova – em suma: ao despacho a que alude o artigo 89.º-A, n.º 1, do CPTA –, pelo que também não se verificam as situações que aconselhariam a realização de audiência prévia enunciadas nas als. c), d), e), f) e g) do n.º 1 do artigo 87.º-A do mesmo diploma.

Segundo o disposto no n.º 2 do artigo 87.º-B do CPTA, “o juiz pode dispensar a realização da audiência prévia quando esta se destine apenas ao fim previsto na alínea b) do n.º 1 do artigo anterior”, ou seja, “[f]acultar às partes a discussão de facto e de direito, quando (...) tencione conhecer imediatamente, no todo ou em parte, do mérito da causa”.

Face ao exposto, e considerando ainda que a aludida “discussão de facto e de direito” está plenamente assegurada nos autos (posto que, na fase de articulados, as perspectivas dissonantes das partes foram amplamente expostas), dispensa-se a realização de audiência prévia, ao abrigo do disposto nos artigos 27.º, n.º 1, al. a), e 87.º-B, n.º 2, ambos do CPTA”.

É manifesta a inexistência da nulidade apontada.

Só poderia verificar-se nulidade, designadamente nulidade por omissão de pronúncia, por falta de fixação do objecto do litígio e enunciação dos temas de prova se já tivesse sido proferido despacho saneador e os autos houvessem de

prosseguir com um período de instrução previamente à prolação de decisão final.

Ora, como salta à vista do trecho reproduzido do despacho reclamado, não só não foi ainda proferido despacho saneador — *rectius*: não foi ainda sequer fixada a validade e a regularidade da instância (o conhecimento, a apreciação e a decisão do pedido de ampliação da instância traduziu conhecimento de requerimento incidental, que não tem de ter lugar em sede de despacho saneador) —, como o despacho expressamente refere ser proferido nos termos e para os efeitos do disposto no artigo 87.º-B, n.º 2, do CPTA.

Quer dizer: julgou-se desnecessária a abertura de instrução e dispensou-se a audiência prévia, precisamente tendo em vista conhecer de mérito em sede de despacho saneador, nos termos aliás permitidos pelo artigo 88.º, n.º 1, al. b), do CPTA.

Tudo ponderado, não resta senão confirmar o despacho também na parte em que dispensou a realização de audiência prévia.

*

III. DECISÃO

Pelo exposto, **indefere-se a reclamação e confirma-se o despacho reclamado.**

*

Custas pelo reclamante, sem prejuízo do apoio judiciário de que beneficie.

*

Catarina Serra (Relatora)

Conceição Gomes

Leonor Cruz Rodrigues

Margarida Blasco

Maria Olinda Garcia

Ilídio Sacarrão Martins

Fernando Samões

Maria dos Prazeres Pizarro Beleza (Presidente da Secção)

Nos termos do artigo 15.º-A do DL n.º 10-A/2020, de 13.03, aditado pelo DL n.º 20/2020, de 1.05, declaro que o presente Acórdão tem o voto de conformidade dos restantes juízes que compõem este colectivo.

Sumário (art. 663º, nº 7, do CPC).

[1] Cfr. Mário Aroso de Almeida / Carlos Alberto Fernandes Cadilha, *Comentário ao Código de Processo nos Tribunais Administrativos*, Coimbra, Almedina, 2017 (4.ª edição), p. 1293 (sublinhados nossos).
