

## SUPREMO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO | FISCAL

### Acórdão

Processo	Data do documento	Relator
0497/07	11 de dezembro de 2007	Brandão De Pinho

### DESCRITORES

Audiência prévia > Vício de forma

---

### SUMÁRIO

I - A audiência dos interessados, como figura central do procedimento administrativo decisório de primeiro grau, representa o cumprimento da directiva constitucional de "participação dos cidadãos na formação das decisões ou deliberações que lhes disserem respeito" (artigo 267.º, n.º 5 da Constituição da República), determinando para o órgão administrativo competente a obrigação de associar o administrado à tarefa de preparar a decisão final.

II - Se não for dada a possibilidade de exercício do direito de audiência ao particular, o acto final é anulável por padecer de vício formal.

### TEXTO INTEGRAL

Acordam na Secção do Contencioso Tributário do Supremo Tribunal Administrativo:

A... vem recorrer da sentença do Tribunal Administrativo e Fiscal de Coimbra na medida em que julgou parcialmente improcedente o recurso contencioso que interpusera contra o despacho do Reitor da Universidade de

Trás-os-Montes e Alto Douro, de 29 de Julho de 2003, que indeferira o pedido de isenção de pagamento de propinas.

Fundamentou-se a decisão em que não se verifica a violação do princípio da igualdade, desde logo porque não “há identidade de circunstâncias”, uma vez que “a desigualdade estaria (...) em conceder apoio social a uns [alunos] e não conceder a outra, e não em conceder apoio social àqueles e revogar o benefício de isenção a esta”, “não se concede[ndo] nem na falta de fundamentação nem na falta de notificação dos fundamentos” porque, “do parecer que mereceu a concordância do Exmo. Senhor Reitor consta a fundamentação de facto e de direito que faltava no primeiro ofício” e, assim sendo, “qualquer deficiência de que padecessem anteriores comunicações da fundamentação do acto foi colmatada com esta subsequente comunicação, a tempo de a recorrente exercer um eficaz e certo direito de defesa”.

Por outro lado, “no entender [do tribunal a quo], o procedimento em causa [- de segundo grau, reflexo de um procedimento de iniciativa da entidade recorrida -] não teria de comportar instrução, audiência de interessados e relatório”, “questão que só se poderia verdadeiramente colocar num «procedimento de primeiro grau», isto é, na fase anterior a essa reclamação” (requerimento para o Reitor), pelo que não se verifica o vício de falta de audiência prévia.

Por fim, tendo a recorrente beneficiado no ano lectivo 2001/2002 da isenção de propinas, em 2003 encontrava-se já precluído o direito de revogar o acto de isenção com fundamento na sua ilegalidade, devendo, nesta parte, o recurso proceder.

A recorrente formulou as seguintes conclusões:

1.<sup>a</sup> A douda decisão recorrida fez errada interpretação da Lei e do Direito, ao permitir o não reconhecimento o direito à isenção de propinas por parte da recorrente em 2002/2003.

2.<sup>a</sup> Tal decisão é manifestamente injusta e viola claramente o art. 140º nº 1 al. b) do C.PA.

Na verdade, a declaração emitida pelo Ministério da Defesa Nacional - Força Aérea de que a recorrente se encontrava nas condições previstas pelo art. 1º do Decreto-Lei 358/70 de 29 de Julho é, no entendimento da recorrente, um acto constitutivo de direitos. E os actos constitutivos de direito são irrevogáveis (art. 140º nº 1 al. b) do C.P.A). Ora, a recorrente apresentou, nos anos lectivos em causa, a referida declaração, pelo que, entende a recorrente que o direito à isenção não poderia ser revogado naqueles anos lectivos.

3.ª- Ao contrário da tese seguida na decisão recorrida, a recorrente entende ter sido violado o principio da igualdade, direito fundamental de aplicação directa da Constituição, consagrado nos art.ºs 13º e 266º da Constituição Republica Portuguesa e 5º nº 1 com as consequências do art. 133º nº 2 al. d), ambos do C.PA, porque a revogação da isenção com efeitos reportados a anos lectivos anteriores impediu a recorrente de, atempadamente, se candidatar à atribuição de uma bolsa de estudo a que teria direito por força da disposto nos art.ºs 17º, 19º, nº 1, 3 e 9 da Lei nº 113/97 de 16/09.

4.ª- A douta decisão recorrida fez ainda errada interpretação da Lei e do direito ao dar cobertura à violação por parte da entidade recorrida dos art.ºs 55º nº 1º, 66º, 123º, 124º e 125º, 132º, 163º e 175º, todos do C.PA, porque negou à recorrente a possibilidade de usar direitos legais seus, de forma intolerável, violando de facto os normativos legais supra-referidos e, mais grave ainda, violando direitos fundamentais, designadamente de impugnar administrativa e contenciosamente os actos administrativos (art. 268º nº 4 da C.R.P.).

5.ª- Andou mal o Meritíssimo Juiz "a quo" ao não considerar que a retirada da isenção de propinas não poderia ser automática e teria que implicar sempre a prática de um acto devidamente fundamentado pelo órgão competente tomado na sequência de procedimento administrativo, que deveria ter sido notificado à recorrente (e não foi), que o poderia impugnar com efeito suspensivo, conforme decorre das disposições conjugadas dos art.ºs 55º nº 1º, 86º e sgts, 100º, 107º, 66º, 123º, 124º, 126º, 132º, 163º e 170º todos do C.PA Não tendo a entidade

recorrida observado os normativos supra-referidos, é assim, no entender da recorrente, a decisão nula face ao que preceitua o art. 133º, nº 2, al. f) do C.PA, por carecer em ABSOLUTO DE FORMA LEGAL.

6.ª- Entende ainda a recorrente que é forçoso concluir-se pela ilegalidade de actuação da entidade recorrida que não procedeu à audiência prévia da ora recorrente. Assim, também neste aspecto, andou mal o Tribunal "a quo" ao decidir como decidiu. Com efeito, a falta de audiência prévia da recorrente, a informalidade seguida nos procedimentos em clara violação dos preceitos legais constantes do C.PA em especial artºs 55º nº 1 e 100º a 102º entre outro, configuram violação de direitos fundamentais da recorrente, como o direito de defesa e o direito de participação na formação das decisões que lhe dizem respeito, pelo que,

7.ª- a decisão recorrida violou o disposto no art. 267º nº 5 da C.R.P, entre outros, e a inexistência da audiência prévia, no caso sub iudice, corresponde à falta absoluta de forma, pelo que a decisão deverá ser declarada nula nos termos do art. 133º nº 1 e 2 alíneas d) e f) o C.P.A., ou no mínimo anulável, ao contrário o que decidiu o Meritíssimo Juiz "a quo".

8.ª- Mal andou, assim, a douta sentença recorrida, ao decidir como decidiu no que à audiência diz respeito, pelo que é forçoso concluir que também aqui se violaram os normativos legais supra referidos.

Não houve contra-alegações.

O Exmo. Magistrado do Ministério Público emitiu parecer no sentido do não provimento do recurso, uma vez que “a declaração emitida pelo Ministério da Defesa, no sentido de que a aluna está em condições de beneficiar da isenção se nada obstar por parte do organismo educativo quanto ao seu comportamento escolar, não traduz um acto constitutivo de direitos” e a recorrente não demonstra “em que termos é que a decisão que lhe denega isenção de propinas viola a exigência de igualdade e o invocado princípio constitucional” nem “como ocorre, no caso concreto, a violação do princípio da

tutela jurisdicional efectiva”. Por outro lado, “a petição apresentada pela recorrente constitui um procedimento de segundo grau, reflexo da iniciativa da entidade recorrida” e “a audiência prévia constitui formalidade essencial a observar nos procedimentos decisórios de primeiro grau”, só ocorrendo nos procedimentos de segundo grau “quando o acto secundário se baseie em matéria de facto nova que não conste do procedimento de primeiro grau e a decisão seja desfavorável ao particular”, o que não acontece no caso.

Em sede factual, vem apurado que:

3.1.1. A Requerente encontrava-se a frequentar o Curso de Engenharia Florestal da Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro, tendo ali estado inscrita nos seguintes anos curriculares:

- 1997/98.....1.º ano curricular;
- 1998/99.....1.º ano curricular;
- 1999/2000.....2.º ano curricular;
- 2000/2001.....2.º ano curricular;
- 2001/2002.....3.º ano curricular;
- 2002/2003.....3.º ano curricular;
- 2003/2004.....4.º ano curricular;

3.1.2. Pelo menos aquando das matrículas nos anos lectivos 1999/2000, 2001/2002 e 2002/2003, foram emitidas pelo Serviço de Documentação da Força Aérea Nacional declarações comprovativas de que o pai da Requerente se encontrava «nas condições do n.º 1 do artigo 1.º do Dec. -Lei n.º 358/70, de 29 de Julho, e que nos seus documentos de matrícula, referente à sua actividade em operações militares de combate no Ultramar, consta o seguinte:

LOUVADO PELO COMANDANTE DA 2.ª REGIÃO AÉREA, EM 1966. Ordem de Serviço n.º 92, da 2RA, de 03AGO66)»;

3.1.3. Em 2003.02.18 (Of.º n.º SAC/356), o Ex.mo Sr. Reitor da Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro enviou ao Sr. Director de Pessoal da Força Aérea do Ministério da Defesa Nacional a declaração a que alude o n.º anterior

emitida pelo Chefe do Arquivo Central do Serviço de Documentação da Força Aérea em 2002.10.03 e entrada nos serviços académicos da Universidade em 2002.10.15, informando que a ora Recorrente se encontrava a frequentar a Universidade no ano lectivo de 2002/2003 e que a propina é de 348,02 euros e o depósito deveria ser efectuado no Banco Internacional de Crédito - Vila Real através de conta aberta naquela agência;

3.1.4. Na mesma data foi emitida pelos Serviços Académicos da Universidade e enviada ao mesmo organismo do Ministério da Defesa Nacional, para efeitos de isenção de propinas, a declaração de que a ora Recorrente não teve aproveitamento no ano lectivo de 2001/2002;

3.1.5. Através do ofício n. ° 013266, de 2003.02.28, Sr. Director de Pessoal da Força Aérea do Ministério da Defesa Nacional comunicou ao Ex.mo Sr. Reitor da Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro que «Em virtude da aluna A... não ter tido aproveitamento no ano lectivo 2001/2002, a mesma não tem direito à Isenção de Propinas»;

3.1.6. Com data de 2003.03.28, a Sr.ª Coordenadora do Núcleo de Alunos da Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro, enviou à Recorrente o ofício SAC/549 com o seguinte teor:

«Informo V. Exa. que o Ministério da Defesa Nacional — Força Aérea, informou que não tem direito às propinas do ano de 2002/2003, pelo que deverá proceder ao seu pagamento, o mais rápido possível.

Mais informo que também tem em débito o ano lectivo de 2000/2001».

3.1.7. Com data de 2003.04.07, o Sr. Administrador dos Serviços Académicos da mesma Universidade enviou à Recorrente o ofício SAC/Código do Imposto Sobre o Rendimento das Pessoas Colectivas/565 com o seguinte teor:

«Verificando-se que não existe nos nossos serviços informação em como procedeu ao pagamento de propinas relativas ao ano lectivo 2000/2001, solicito de V. Ex.ª a apresentação do comprovativo em como procedeu ao devido pagamento, até ao dia 10 de Maio nos Serviços Académicos.

Caso o mesmo não seja apresentado dentro do prazo estabelecido, informo V. Ex.<sup>a</sup> que, de acordo com o art.º 28.º do capítulo V da lei 113/97, de 16 de Setembro, procederei à anulação de todos os actos curriculares praticados nesse ano lectivo.»

3.1.8. Através de requerimento dirigido ao Ex.mo Senhor Reitor da Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro e entrado em 2003.07.22 nos respectivos Serviços da Reitoria, a Requerente pediu fosse, além do mais, dado sem efeito o conteúdo dos ofícios a que se alude em 3.1.6. e 3.1.7. supra.

3.1.9. Através do ofício n.º 210/Reit, datado de 2003.07.29 o Ex.mo Senhor Reitor da Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro respondeu ao requerimento a que alude o n.º anterior anexando um parecer, com o qual manifestou concordar, do seguinte teor:

«Todos os Alunos da Universidade pagam propinas.

A. Universidade é reembolsada, anualmente, pelo valor das propinas devidas pelos alunos que se consideram isentos ao abrigo do D.L. 358/70, por intermédio de cada um dos ramos das forças armadas que emitiu a declaração de isenção.

Anualmente, m início de cada ano lectivo, a Universidade envia aos diferentes ramos das forças armadas uma relação dos alunos que comprovaram a qualidade de beneficiários da isenção, acompanhada das respectivas fichas curriculares.

Porém, é entendimento de todos os ramos das forças armadas que os alunos que não obtiveram aproveitamento escolar num determinado ano lectivo, não têm isenção no ano imediato; esta interpretação é baseada no art.º 3.º, § único, do D.L, já citado, regulamentado pela Portaria n.º 445/71, § 8.º.

Pela análise da sua ficha curricular conclui-se que a aluna não transitou de ano nos anos lectivos de 1999/2000 e 2001/2002.

Daí que não cabe à Universidade a responsabilidade de ter negado a isenção de propinas à aluna em causa mas sim, no caso concreto à Força Aérea, como

fizemos constar no ofício que, em 28.Mar.2003, endereçamos à interessada; a haver lugar a reclamação, julgo que deverá ser apresentada à Força Aérea.

Confirma-se que a aluna n.º 13966, A..., tem em dívida as propinas correspondentes aos anos lectivos de 2000/2001 e 2002/2003.»;

3.1.10. Da decisão a que alude o n.º anterior recorreu a ora Requerente para Sua Ex.ª o Sr. Ministro da Educação através de requerimento entrado em 2003.09.10;

3.1.11. Através do ofício n.º 6606, de 2003.09.12, o Sr. Chefe do Gabinete de Sua Excelência o Senhor Ministro da Educação, remeteu o recurso a que alude o n.º anterior ao Ministério da Ciência e do Ensino Superior, por se tratar de assunto da competência daquele Ministério;

3.1.12. O Sr. Secretário Geral do Ministério da Ciência e do Ensino Superior elaborou, em 2003.11.26, a informação n.º 2003/402/DSRHFP de que se junta cópia de fls. 61 a fls. 63 destes autos e que aqui dou também por reproduzida, concluindo, além do mais, que:

«4. Em cada ano lectivo, a UTAD informa o Ministério da Defesa Nacional, designadamente a Força Aérea, do aproveitamento escolar da aluna, ao que aquele Ministério responde se a aluna mantém ou não o direito ao respectivo subsídio para efeitos de isenção de propinas.

Como a recorrente não teve aproveitamento escolar nos anos lectivos de 1999/2000 e 2001/2002, o Ministério da Defesa Nacional — Força Aérea, determinou que a aluna não poderia beneficiar, nos anos lectivos de 2000/2001 e 2002/2003, da isenção de propinas.

A entidade recorrida, baseando-se na informação fornecida pelo Ministério da Defesa Nacional — Força Aérea, comunicou à ora recorrente, pelos ofícios ns.º S AC/549 e SAC/SIRC/565, respectivamente de 28.03.2003 e 07.04.2003, que esta teria em dívida as propinas referentes aos anos lectivos de 2000/2001 e 2002/2003.

(...)

Nestes termos, deve o presente recurso ser indeferido, por falta de fundamento legal, e notificada a decisão à recorrente, sua ilustre mandatária, e à entidade recorrida»;

3.1.13. Em 2003.12.10, a Sr.<sup>a</sup> Assessora Jurídica do gabinete da Sr.a Ministra elaborou, por sua vez, a nota informativa de que se junta cópia de fls. 64 a fls. 65 dos autos, e cujo teor também aqui dou por reproduzido, e de onde, além do mais, consta o seguinte:

«6) Todavia, como decorre das citadas disposições legais, compete ao Ministério da Defesa Nacional, designadamente à Força Aérea, a decisão relativa à manutenção ou não do benefício, sendo que a actuação do Sr. Reitor está sempre vinculada a tal decisão;

7) A decisão de supressão fundamentou-se na falta de aproveitamento escolar da aluna, sendo entendimento do Ministério da Defesa Nacional que a exigência de 'bom comportamento escolar" a que se refere o art.º 3.º do DL n.º 358/70 deve ser interpretada no sentido de se exigir esse mesmo aproveitamento, o que não se verificou;

8) O Senhor Reitor decidiu com base neste entendimento, não se verificando, pois, qualquer irregularidade e consubstanciando a subsequente exigência do pagamento das propinas a consequência directamente prevista na lei (art.º 28.º da Lei n.º 113/97, de 16 de Setembro);

(...)

10) Acresce a tais fundamentos que não há lugar a recurso hierárquico das decisões dos Senhores Reitores, uma vez que inexistente relação de dependência hierárquica entre estes e Sua Excelência a Senhora Ministra da Ciência e do Ensino Superior, mas apenas uma relação de tutela;

11) O recurso tutelar só é admitido nos casos expressamente previstos na lei (art.º 174º CPA);

Face ao exposto, conclui-se que o recurso interposto não pode proceder, por falta de fundamento legal, devendo ser dado conhecimento à interessada e à

entidade recorrida da decisão, da presente Nota e da Informação n. ° 2003/2018/DSRHFP, da Secretaria Geral»;

3.1.14. Sobre as informações a que aludem os dois números anteriores incidiu o seguinte despacho de Sua Excelência a Senhora Ministra do Ministério da Ciência e do Ensino Superior, datado de 2003.12.11: «Visto. Concordo. Comunique-se».

3.1.15. Da decisão a que alude o n. ° anterior foi a Requerente notificada através do ofício n.º 5424 de 2003.12.15.

3.1.16. O recurso do despacho do Ex.mo Sr. Reitor da Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro havia, entretanto, dado entrada no Tribunal Administrativo de Círculo de Coimbra em 2003.09.30.

E, colhidos os vistos legais, nada obsta à decisão.

Vejamos, pois:

A questão dos autos é, desde logo, a de saber se o despacho do Reitor da Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro, de 29 de Julho de 2003, que indeferiu o pedido de isenção de pagamento de propinas da recorrente, padece, ou não, das ilegalidades que lhe são imputadas.

Nos termos da Lei n.º 113/97, de 16 de Setembro, que define as bases do financiamento do ensino superior público, as instituições de ensino proporcionam aos “estudantes benefícios de ordem individual materializáveis numa futura melhor inserção na vida activa, devendo esta circunstância ter como contrapartida uma comparticipação nos custos do ensino” – artigo 13.º.

E, nos termos do artigo 14.º, esta comparticipação “consiste no pagamento pelos estudantes às instituições onde estão matriculados de uma taxa de frequência uniforme, designada por propina” – n.º 1 -, “independente do nível sócio-económico do estudante e estabelecimento e curso por ele frequentado” – n.º 2 -, sendo que “as propinas constituem receitas próprias das respectivas instituições” – n.º 5.

Ou seja, todos os estudantes do ensino superior público, independentemente do

seu nível sócio-económico, têm que pagar uma taxa de frequência às instituições onde estão matriculados, propina que constitui receita própria destas.

Todavia, apesar da obrigação deste pagamento ser independente do nível sócio-económico do aluno, “a acção social garante que nenhum estudante será excluído do subsistema do ensino superior por incapacidade financeira” - artigo 16.º, n.º 2 -, pelo que o Estado discrimina positivamente os estudantes economicamente carenciados e os deslocados - n.º 1 -, através de apoios sociais directos e indirectos - artigo 17.º.

Pelo que, por regra, “o não pagamento da propina devida nos termos do artigo 14.º implica a nulidade de todos os actos curriculares praticados no ano lectivo a que o incumprimento da obrigação se reporta” - artigo 28.º.

Contudo, nos termos do artigo 37.º, n.º 1, alínea a), do mesmo diploma, epigrafado “Situações especiais”, “a aplicação do disposto na presente lei faz-se sem prejuízo (...) da concessão, para efeitos de pagamento da propina, de apoio específico aos estudantes destinatários das normas constantes do Decreto-Lei n.º 358/70, de 29 de Julho, e legislação complementar”.

Este apoio específico consiste na atribuição de “um subsídio de montante igual ao da propina exigível nos termos do artigo 14.º, sendo os correspondentes encargos suportados por verbas inscritas no orçamento dos respectivos departamentos governamentais” - alínea a), n.º 2, do mesmo artigo 37.º.

Assim, os alunos destinatários do regime do Decreto-Lei n.º 358/70 têm direito a um apoio específico, suportado por verbas inscritas no orçamento dos respectivos departamentos governamentais para que o Decreto-Lei remete, que consiste num subsídio de montante igual ao da propina (que não deixa de ser exigível ao estudante e que é, de acordo com o “disposto na presente lei” n.º 113/97, receita própria das instituições de ensino).

Ora, o predito Decreto-Lei pretendeu proteger o agregado familiar dos “militares que hajam participado (...) em operações militares de combate e

nelas se tenham distinguido por forma notável, ou tenham sofrido, em consequência, diminuição física”. Assim, o n.º 1 do seu artigo 1.º dispõe que “são admitidos nos estabelecimentos oficiais não militares de ensino de todos os graus e ramos, com isenção de propinas de frequência e exame, os combatentes e antigos combatentes de operações militares ao serviço da Pátria, nas quais tenham obtido condecorações e louvores, constantes, pelo menos, de Ordem de Região Militar, Naval ou Aérea, ou que, por motivo de tais operações, tenham ficado incapacitados para o serviço militar ou diminuídos fisicamente”. E, de acordo com a parte final deste artigo, “esta isenção é extensiva aos filhos dos combatentes anteriormente citados”.

Além da qualidade de combatente com as especificações referidas, a concessão daquelas isenções “depende sempre do bom comportamento moral e civil, e para a sua manutenção é exigido também o bom comportamento escolar dos interessados” – artigo 3.º.

Estes requisitos foram regulamentados pela Portaria n.º 445/71, de 20 de Agosto, que, depois de “definir concretamente os casos em que os militares que hajam participado ou participem em operações militares, ou os seus filhos, têm direito às regalias concedidas naquele decreto-lei” e a forma de elaboração do documento comprovativo, estipula, no seu número 5, que “a oportuna entrega [deste], elaborado nos termos já referidos e satisfazendo, portanto, às condições requeridas, no estabelecimento de ensino a que se destina, quando acompanhado da documentação a que se vai aludir nos números seguintes, se necessária, é bastante para conferir direito ao gozo das regalias discriminadas no Decreto-Lei n.º 358/70”.

Dispondo o n.º 8 que “o bom comportamento escolar dos interessados de que trata a parte final do artigo 3.º do já citado Decreto-Lei n.º 358/70, no caso de transferência de estabelecimento de ensino, comprova-se por documento passado pelo estabelecimento que aqueles frequentaram no ano lectivo. Nos demais casos é presumível o bom comportamento escolar até prova em

contrário pelas reitorias ou direcções responsáveis”.

Isto é: os estudantes filhos de militares beneficiários do subsídio de montante igual ao da taxa de frequência previsto no Decreto-Lei n.º 358/70, para gozarem da isenção de propinas de frequência e exame, têm que apresentar na instituição de ensino um documento comprovativo da situação militar do pai; outro, emitido pelas autarquias locais da área da respectiva residência, que ateste o bom comportamento moral e civil, sendo que o último requisito – bom comportamento escolar – se presumia, até prova em contrário, pelas reitorias ou direcções responsáveis.

É atribuição das instituições de ensino, através dos seus órgãos (reitorias, direcções responsáveis ou outros), cobrar as propinas que constituem receitas próprias suas. E, por maioria de razão, é às mesmas instituições que compete isentar os alunos de tais taxas, desde que estes o requeiram, nos preditos termos.

O acto de isenção, ou denegação de isenção, do pagamento das propinas é, então, o acto com que se decide o procedimento e tem que ser praticado, porque da sua competência, pelas instituições de ensino.

No caso dos autos, a recorrente iniciou um procedimento administrativo de isenção do pagamento de propinas com a entrega, em 15 de Outubro de 2002, nos serviços académicos da Universidade, de uma declaração comprovativa de que se encontrava nas condições do n.º 1 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 358/70, emitida pelo Serviço de Documentação da Força Aérea Nacional – cfr. pontos 3.1.2 e 3.2.2 do probatório.

Em 28 de Março de 2003, a Coordenadora do Núcleo de Alunos da Universidade enviou à recorrente um ofício em que comunicava que “o Ministério da Defesa Nacional – Força Aérea informou que [esta] não tem direito às propinas de 2002/2003, pelo que deverá proceder ao seu pagamento, o mais rápido possível” – cfr. ponto 3.1.6 do probatório.

E em 29 de Julho de 2003, o Reitor da Universidade, através do ofício n.º

210/Reit. que respondeu a uma petição endereçada pela recorrente, concordou com um parecer em que se concluía pela existência da dívida da propina relativa ao ano lectivo 2002/2003, uma vez que sendo a Universidade “reembolsada, anualmente, pelo valor das propinas devidas pelos alunos que se consideram isentos ao abrigo do DL 358/70, por intermédio de cada um dos ramos das forças armadas que emitiu a declaração de isenção”, “[é, porém,] entendimento de todos os ramos das forças armadas que os alunos que não obtiveram aproveitamento escolar num determinado ano lectivo, não têm isenção no ano imediato”, “não [cabendo] à Universidade a responsabilidade de ter negado a isenção de propinas à aluna em causa mas sim, no caso concreto à Força Aérea” – cfr. ponto 3.1.9 do probatório.

Ora, o ofício da Coordenadora do Núcleo de Alunos limitou-se a informar a recorrente que a Força Aérea se recusara a reembolsar a Universidade pelo valor das propinas devidas e a solicitar o seu pagamento, o mais rápido possível.

E, ainda que apenas após petição da recorrente, o despacho do Reitor é que decidiu o procedimento de isenção iniciado em 15 de Outubro de 2002, indeferindo-o com fundamento na falta de aproveitamento escolar, conforme ao referido entendimento.

Certo que aqui se diz que a responsabilidade da negação da isenção de propinas cabe à Força Aérea. Mas tal conclusão, além de ser, no ponto, irrelevante, é incorrecta, nos termos assinalados: é à instituição de ensino que cabe cobrar as suas receitas próprias; e, por maioria de razão, cabe-lhe isentar os alunos do seu pagamento, independentemente de ser, ou não, ressarcida mais tarde por outra entidade.

Assim, o despacho do Reitor, ora em crise, é o (único) acto que denegou a isenção requerida e pôs termo ao procedimento administrativo decisório (de primeiro grau), decidindo-o.

Correspondendo, assim, aliás, à tipologia legal do acto.

Na verdade, o requisito primeiro de isenção, de carácter subjectivo – qualidade de combatente de operações militares ao serviço da Pátria, com obtenção de condecoração ou louvores ou incapacidade para o serviço militar ou diminuição física resultantes das mesmas operações (artigo 1.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 358/70) – é comprovado por documento passado pela respectiva unidade militar mobilizadora (seu n.º 4) e entregue no estabelecimento de ensino a que se destina (n.º 5 da Portaria n.º 445/71).

Este ajuíza do bom comportamento escolar dos interessados – n.º 8 da Portaria. E naturalmente recebe também o atestado comprovativo do bom comportamento moral e civil, emitido anual e gratuitamente, pelas autarquias locais da área da respectiva residência – n.º 7 da Portaria.

No ponto, dispõe o referido n.º 5 da Portaria n.º 445/71:

“A oportuna entrega do documento comprovativo, elaborado nos termos já referidos e satisfazendo, portanto, às condições requeridas, no estabelecimento de ensino a que se destina, quando acompanhado da documentação a que se vai aludir nos números seguintes, se necessária, é bastante para conferir direito ao gozo das regalias discriminadas no Decreto-Lei n.º 358/70”.

Ora, mau grado a sua aparência literal, o que aí se quer dizer é que a entrega, no estabelecimento de ensino, de documento comprovativo da predita qualidade, acompanhado, quando necessário, do atestado de bom comportamento moral e civil e do atestado de bom comportamento escolar, confere direito ao gozo das regalias constantes do Decreto-Lei n.º 358/70.

Pois é a tal estabelecimento que compete emitir este – n.º 8 da Portaria – e é aquele que recebe os restantes documentos.

Ao respectivo estabelecimento de ensino compete, pois, organizar o procedimento e proferir o acto que lhe põe termo.

Ainda que balizado este e a competência daquele por actos conformadores ou de efeitos preclusivos das autoridades militares e civis, nos apontados termos.

Aos documentos que lhe são enviados juntará pois, a autoridade decidente, no

respectivo estabelecimento de ensino - nomeadamente, “as reitorias ou direcções responsáveis” (n.º 8 da Portaria) - documento comprovativo do bom comportamento escolar que, aliás, se presume.

Está, então, o procedimento em termos de se accionar a audiência do interessado (ou a sua dispensa) - artigos 100.º e seguintes do Código de Procedimento Administrativo - e o acto final decisório.

De outro modo, resultaria ininteligível o referido inciso normativo: pois se o acto final do procedimento competisse à instituição militar, ele ficaria sempre condicionado pela decisão das autoridades académicas quanto ao bom comportamento escolar que, como parece óbvio, só a estas compete apreciar.

Ou haveria então necessidade de o estabelecimento de ensino devolver todo o processo à autoridade militar, em caso de inexistência de bom comportamento escolar, para que aquela revogasse a concedida isenção.

Raciocínio que se retira, também, do predito número 8.º da Portaria. Dispõe esta norma que, no caso de transferência de estabelecimento de ensino, o bom comportamento escolar dos interessados se comprova por documento passado pelo estabelecimento que aqueles frequentaram no ano lectivo transacto. “Nos demais casos é presumível o bom comportamento escolar até prova em contrário pelas reitorias ou direcções responsáveis”.

Isto é: transferindo-se o interessado, como no novo estabelecimento de ensino é desconhecido o seu comportamento escolar, este tem que ser atestado por documento passado pelo estabelecimento frequentado no ano lectivo transacto; já quando o interessado não muda de estabelecimento de ensino, não precisa de demonstrar o seu bom comportamento escolar, desde logo porque, estando na posse do processo do aluno, a escola pode, logo officiosamente, afastar a presunção.

Ora, se, pelo contrário, competisse à instituição militar decidir o procedimento, seria desprezível esta distinção no regime da prova do bom comportamento escolar, pois não haveria justificação para distinguir os alunos que se

transferem - e, portanto, devem atestar o seu bom comportamento (que a nova instituição desconhece) - dos que não se transferem e gozam da presunção, apesar de eventualmente terem tido mau comportamento escolar no ano lectivo anterior.

É que a instituição militar não conhece, nem tem obrigação de conhecer, o comportamento escolar do aluno no ano anterior.

Aquela distinção - existência ou inexistência de presunção - só é, pois, compreensível se se entender, como é mister, que é às reitorias ou direcções responsáveis que cabe decidir o procedimento.

Ou seja, se a competência para decidir o procedimento pertencesse à instituição militar, não se compreendia a presunção que, a existir, deveria abarcar tanto os alunos transferidos como os restantes.

A parte final do número 8.º deve, então, ser interpretada como se a expressão “até prova em contrário” estivesse entre vírgulas - “Nos demais casos é presumível o bom comportamento escolar[,] até prova em contrário[,] pelas reitorias ou direcções responsáveis”, funcionando este último inciso gramatical como agente da passiva da oração principal ou subordinante, que não como sujeito operante da prova.

Pois, como se viu, quando não há transferência, cabe às reitorias ou direcções responsáveis, desde logo, presumir o bom comportamento escolar ou provar a sua inexistência.

O bom comportamento escolar não pode deixar de consistir no aproveitamento escolar, tal como definido pela instituição de ensino frequentada, isto é, no reunir de condições que permite ao aluno transitar de um ano curricular para o seguinte do seu curso. Não basta, pois, frequentar as aulas ou realizar os exames, o que estará mais próximo do segundo requisito - bom comportamento moral e civil. Por seu lado, o bom comportamento escolar exige que o aluno desempenhe cabalmente a sua função, o que se verifica se obtiver aprovação nos actos de avaliação.

Assim, só haverá “bom comportamento escolar”, sem transição de ano curricular, em casos especiais como, por exemplo, em situações de doença prolongada. Sendo o normal percurso académico prejudicado por factores externos à relação de aprendizagem que condicionem o aproveitamento do estudante, poderá, ainda assim, no ponto, haver bom comportamento escolar se o aluno demonstrar que a falta de rendimento não lhe é imputável.

Situação que, por natureza, tem que ser demonstrada perante a instituição de ensino e, em qualquer caso, reconhecida por esta.

Conclui-se, pois, no ponto, como acima: o acto final do procedimento - que concede ou denega a isenção - compete à “reitoria ou direcções responsáveis” do respectivo estabelecimento de ensino; no caso, concretizou-se no recorrido despacho do Reitor da Universidade.

### **Quanto à Nulidade por Violação do Princípio da Igualdade:**

Sustenta a recorrente - conclusão 3.<sup>a</sup> - que o acto é nulo por ofender o conteúdo essencial de um direito fundamental, no caso “o princípio da igualdade, direito fundamental de aplicação directa da Constituição, consagrado nos artigos 13.º e 266.º da Constituição da República Portuguesa e 5.º, n.º 1, (...) do Código do Procedimento Administrativo, porque a revogação da isenção com efeitos reportados a anos lectivos anteriores impediu a recorrente, de, atempadamente, se candidatar à atribuição de uma bolsa de estudo a que teria direito por força do disposto nos artigos 17.º, 19.º, n.ºs 1, 3 e 9 da Lei n.º 113/97, de 16 de Setembro”.

Como é sabido, decorre do princípio da igualdade que a Administração trate de forma igual situações objectivamente idênticas e de forma desigual situações objectivamente diversas.

Ora, como bem salienta o Exmo. Magistrado do Ministério Público, a recorrente não demonstra em que medida é que a decisão que lhe denega a isenção de propinas viola aquela exigência de igualdade, pois que, desde logo, coloca em confronto situações fácticas que não são equiparáveis: os alunos que requerem

a isenção da propina ao abrigo do regime do Decreto-Lei n.º 358/70 e os que não o fazem, antes se socorrendo da bolsa de estudo prevista na Lei n.º 113/97, não se encontram em situações objectivamente idênticas.

Pelo que não há qualquer violação do princípio da igualdade.

### **Quanto à Nulidade por Falta em Absoluto de Forma Legal:**

Entende a recorrente que o acto do Reitor é nulo por carecer em absoluto de forma legal - conclusão 5.ª -, desde logo por não lhe ter sido notificado.

Todavia, a notificação não se refere à validade do acto mas, antes, à sua (in)eficácia.

E no ponto 3.1.9 do probatório encontra-se transcrito o conteúdo do acto “com o qual [o Reitor] manifestou concordar”, sendo ostensiva a presença de forma legal, uma vez que se tratou de um acto administrativo escrito que decidiu um procedimento.

Pelo que não tem razão a recorrente.

### **Quanto ao Acto Constitutivo de Direitos:**

Alega a recorrente - conclusão 2.ª - que “a declaração emitida pelo Ministério da Defesa Nacional - Força Aérea [que atesta que aquela] se encontrava nas condições previstas no artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 358/70, de 29 de Julho, é (...) um acto constitutivo de direitos” e, portanto, irrevogável nos termos do artigo 140.º, n.º 1, alínea b), do Código de Procedimento Administrativo.

Mas não é assim.

Como ficou dito, aquela declaração concretiza apenas um dos três requisitos - cumulativos - necessários para que se verifique a isenção pelo que, per se, é insuficiente para atribuir ou ampliar um direito subjectivo ou, ainda, extinguir restrições ao exercício de um direito já existente.

Em rigor, o despacho do Reitor ora em crise não revogou o acto praticado pela Força Aérea, antes denegou a isenção requerida.

Pelo que falece razão à recorrente.

Aliás, ainda que se entendesse, como fez o tribunal a quo, que a instrução do

procedimento ficaria concluída com a apresentação daquela declaração emitida pela Força Aérea mesmo que os serviços da Universidade nada dissessem quanto ao requisito do “bom comportamento escolar”, que se presume nos termos do artigo 8.º da Portaria n.º 445/71, a consequência nunca seria o deferimento tácito da isenção, pelo que em nenhuma circunstância seria convocável o artigo 140.º do CPA (revogabilidade dos actos válidos).

Com efeito, nos termos do artigo 108.º, n.º 1, do mesmo diploma, só há deferimento tácito “quando a prática de um acto administrativo ou o exercício de um direito por um particular dependam de aprovação ou autorização de um órgão administrativo” que não profira decisão no prazo estabelecido por lei, sendo que o n.º 3 do mesmo artigo elenca taxativamente os casos que se consideram dependentes de aprovação ou autorização, “para além daqueles relativamente aos quais leis especiais prevejam o deferimento tácito”.

Ora, o requerimento de isenção não consta deste artigo 108.º nem o acto tácito de deferimento se encontra previsto em qualquer lei especial, pelo que é aplicável o artigo 109.º que, no seu n.º 1, determina que “sem prejuízo do disposto no número anterior, a falta, no prazo fixado para a sua emissão, de decisão final sobre pretensão dirigida a órgão administrativo competente confere ao interessado, salvo disposição em contrário, a faculdade de presumir indeferida essa pretensão, para poder exercer o respectivo meio legal de impugnação”.

Ou seja, ainda que a instrução do procedimento se considerasse concluída com a entrega das declarações necessárias e não obstante a presunção legal de bom comportamento escolar por força do citado artigo 8.º da Portaria, o acto de decisão final sempre seria de indeferimento tácito, nos preditos termos.

E, deste modo, não se pode equacionar a existência de actos constitutivos de direitos no caso dos autos.

**Quanto à Falta de Notificação e Violação do Princípio da Tutela Jurisdicional Efectiva:**

Afirma a recorrente – conclusão 4.<sup>a</sup> – que a entidade recorrida violou os artigos 55.<sup>o</sup>, n.<sup>o</sup> 1 (Comunicação aos interessados), 66.<sup>o</sup> (Dever de notificar), 123.<sup>o</sup> (Menções obrigatórias), 124.<sup>o</sup> (Dever de fundamentação), 125.<sup>o</sup> (Requisitos da fundamentação), 132.<sup>o</sup> (Eficácia dos actos constitutivos de deveres ou encargos), 163.<sup>o</sup> (Efeitos da reclamação) e 175.<sup>o</sup> (Prazo para a decisão), todos do Código de Procedimento Administrativo, “porque negou à recorrente a possibilidade de usar direitos legais seus, de forma intolerável, violando de facto os normativos legais supra-referidos e, mais grave ainda, violando direitos fundamentais, designadamente de impugnar administrativa e contenciosamente os actos administrativos (artigo 268.<sup>o</sup>, n.<sup>o</sup> 4, da CRP).

Contudo, a recorrente não especifica quais os direitos legais seus que foram intoleravelmente negados e que não se vislumbram dada a panóplia de garantias de que lançou mão: petição para o Reitor da Universidade, recurso para o Ministro da Educação e o presente recurso contencioso.

Pelo que, também aqui, falece razão à recorrente.

#### **Quanto à Falta de Audiência Prévia:**

Por fim, alega a recorrente a falta de audiência prévia.

A Constituição da República determina que “o processamento da actividade administrativa será objecto de lei especial, que assegurará (...) a participação dos cidadãos na formação das decisões ou deliberações que lhes disserem respeito” – artigo 267.<sup>o</sup>, n.<sup>o</sup> 5.

O Código do Procedimento Administrativo prevê, logo no artigo 8.<sup>o</sup>, que “os órgãos da Administração Pública devem assegurar a participação dos particulares (...) na formação das decisões que lhes disserem respeito, designadamente através da respectiva audiência”, nos termos dos artigos 100.<sup>o</sup> e seguintes do mesmo Código.

E, no mesmo sentido, dispõe o artigo 60.<sup>o</sup>, n.<sup>o</sup> 1, alínea b), da Lei Geral Tributária que a participação dos contribuintes na formação das decisões que lhes digam respeito pode efectuar-se, sempre que a lei não prescrever em

sentido diverso, através do direito de audição antes do indeferimento total ou parcial dos pedidos, reclamações, recursos, ou petições.

Ou seja, “a audiência dos interessados, como figura central do procedimento administrativo decisório de primeiro grau, representa o cumprimento [daquela] directiva constitucional (...), determinando para o órgão administrativo competente a obrigação de associar o administrado à tarefa de preparar a decisão final” – cfr. o acórdão da Supremo Tribunal Administrativo de 17 de Janeiro de 2002, recurso n.º 046482.

Nos termos do artigo 100.º do CPA, “concluída a instrução, e salvo o disposto no artigo 103.º, os interessados têm o direito de ser ouvidos no procedimento antes de ser tomada a decisão final, devendo ser informados, nomeadamente, sobre o sentido provável desta”, podendo o órgão instrutor decidir, em cada caso, se a audiência dos interessados é escrita ou oral.

Ora, como se viu, o número 8 da predita Portaria, ao estipular que “é presumível o bom comportamento escolar, salvo prova em contrário”, atribui o ónus da prova da falta daquele às reitorias ou direcções responsáveis.

Sendo sobre estes que recai o dever geral de averiguação previsto no artigo 87.º, n.º 1, do CPA.

Assim, depois de ter tido conhecimento de que a recorrente não reunia todos os requisitos necessários para a atribuição da isenção, a instituição de ensino deveria tê-la notificado para que esta exercesse o seu direito de audiência, nos termos e para os efeitos dos ditos artigos 100.º do CPA e 60.º da LGT.

Como assim não procedeu, o despacho impugnado é anulável por padecer de vício formal.

E não se diga que o ofício da Coordenadora do Núcleo de Alunos constitui notificação para o exercício do direito de audiência, uma vez que solicitou o pagamento o mais rapidamente possível, e a petição da recorrente o seu exercício. Pois que, desde logo, a recorrente, ainda que se entendesse que teve acesso ao projecto de decisão, sempre desconheceria a sua fundamentação

(saberia, quando muito, que a Força Aérea era de opinião de que não tinha direito às propinas, o que é irrelevante, nos preditos termos).

Finalmente, dispõe o artigo 110.º, alínea c), da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos, epigrafado “Âmbito do recurso para o Supremo”:

“Nos recursos de decisões dos tribunais administrativos de círculo e do Tribunal Administrativo de Macau que conheçam do objecto de recurso contencioso, pode o Supremo Tribunal Administrativo conhecer de toda a matéria da impugnação do acto administrativo, embora o julgamento tenha sido em parte favorável a quem recorra”.

Esta norma deve ser interpretada no sentido de “apenas afastar a proibição da reformatio in pejus, que emana do disposto no artigo 684.º, n.º 4, do Código de Processo Civil, possibilitando que questões decididas pelo Tribunal Administrativo de Círculo em sentido favorável a quem recorre sejam reapreciadas pelo Supremo Tribunal Administrativo.

Assim, o STA pode conhecer de toda a matéria da impugnação do acto administrativo, que tenha sido apreciada na decisão recorrida em sentido favorável a quem é recorrente no recurso jurisdicional, não se estendendo os poderes de cognição a matéria que não tenha sido conhecida na sentença”.

Cfr. o acórdão do STA de 14 de Maio de 2003, recurso n.º 495/02, in Acórdãos Doutriniais do Supremo Tribunal Administrativo, n.º 500-501, 2003, p. 1280, e jurisprudência aí citada.

Ora, o tribunal a quo, relativamente à propina do ano lectivo 2000/2001, entendeu que “o acto de reconhecimento à isenção [formou-se] pela declaração expressa do Ministério da Defesa Nacional conjugado com o reconhecimento do bom comportamento escolar no ano anterior por parte da Universidade, implícito ao menos na falta de exigência das propinas à Recorrente durante o mesmo ano lectivo”, pelo que “beneficiou, efectivamente, naquele período (...), da isenção de propinas”.

A Universidade “só se apercebeu da inexistência do direito à isenção (...)

quando foi confrontada (através de acto interorgânico do Ministério da Defesa, destinado a esclarecer, nas relações entre as duas entidades, a interpretação dos diplomas que atribuem aquele direito à isenção de propinas) com a necessidade de confirmar o aproveitamento escolar da Recorrente”.

E, à míngua deste último requisito, “o reconhecimento do direito à isenção das propinas em 2000/2001 (...) contraria a lei aplicável, viola a lei, é ilegal”.

Pelo que à luz do artigo 141.º do Código de Procedimento Administrativo, “a sua revogação só poderia ser validamente efectuada até ao final do ano lectivo de 2002” e como foi posterior, “já estava precludido o direito de o [revogar] com tal fundamento [na sua ilegalidade]”.

Assim, o recurso foi julgado parcialmente procedente, tendo sido anulado o despacho do Reitor “na parte referente à exigência das propinas do ano lectivo de 2000/2001”.

Todavia, como se disse, de acordo com o artigo 110.º, alínea c), da LPTA, apesar de o julgamento ter sido parcialmente favorável à recorrente, este Supremo Tribunal Administrativo deve conhecer de toda a matéria da impugnação do acto administrativo que tenha sido apreciada na decisão recorrida.

Ora, o despacho impugnado é um acto divisível quanto ao objecto: por um lado, decidiu o pedido de isenção relativo às propinas de 2002/2003; por outro, proferiu decisão expressa de indeferimento quanto às propinas de 2000/2001, eventualmente, na sequência, como se disse, de indeferimento tácito anterior.

Assim sendo, à propina relativa ao ano lectivo de 2000/2001 é aplicável tudo o que se deixou dito quanto à do ano 2002/2003, nomeadamente no que concerne ao vício formal por falta de audiência prévia e inexistência de qualquer acto constitutivo de direitos para a recorrente.

Deste modo, sem prejuízo de eventual renovação do acto recorrido denegatório da isenção, após prévia audição da recorrente, e liquidação das propinas relativas aos anos lectivos 2000/2001 e 2002/2003, com a consequente

regularização do percurso académico da recorrente, o despacho impugnado é anulável por padecer daquele vício.

Termos em que se acorda conceder provimento ao recurso e revogar a sentença recorrida, anulando-se o despacho impugnado.

Sem custas.

Lisboa, 11 de Dezembro de 2007. – Brandão de Pinho (relator) – Lúcio Barbosa – Jorge Lino.

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