SUPREMO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO | ADMINISTRATIVO

Acórdão

Processo	Data do documento	Relator
0476/07.5BALSB	7 de novembro de 2019	Carlos Carvalho

DESCRITORES

Acção administrativa especial > Sindicato > Declaração de ilegalidade por omissão de normas > Omissão do dever de regulamentar > Revogação de lei > Modificação objectiva da instância > Indemnização

---

SUMÁRIO

I - A emissão pelo Governo da regulamentação prevista nos n.ºs 2 e 3 do artigo 17.º do DL n.º 404-A/98, de 18 de dezembro, teria de se concretizar durante o seu período de vigência.

II - Revogado aquele diploma, pelo artigo 116.º, alínea aq), da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro, deixou de poder ser emitida regulamentação ao abrigo daquelas normas, por falta de suporte legislativo e por impossibilidade jurídica de se emitir um diploma de natureza regulamentar sem qualquer disposição dotada, cumulativamente, de generalidade e abstração.

III - O referido artigo 17.º, n.º 2, do DL n.º 404-A/98 cometia à Administração o dever de regulamentar.

IV - Decorridos mais de 8 anos desde a data da entrada em vigor da lei que impunha à Administração, sem prazo, o dever de desenvolver o referido comando legislativo, se não operarem circunstâncias que tornem inexigível a emissão do regulamento, verifica-se a existência de uma situação de

ilegalidade por omissão das normas necessárias para dar exequibilidade a ato legislativo carente de regulamentação.

V- Para que se possa comparar o desenvolvimento indiciário de uma carreira com designação específica com o desenvolvimento indiciário de uma carreira do regime geral, basta saber a categoria profissional do interessado integrado na carreira com designação específica uma vez que os respetivos desenvolvimentos indiciários constam dos diplomas legais que as regulam.

VI - Mostrando-se nos autos que chegou a verificar-se uma situação de ilegalidade por omissão, durante a vigência de uma lei carente de regulamentação entretanto revogada, deve julgar-se improcedente a ação destinada a condenar a administração a emitir normas regulamentares por impossibilidade jurídica, nos termos do artigo 45.º, n.º 1, do CPTA na redação então vigente, e, consequentemente, convidar as partes para em 20 dias acordarem a indemnização devida.

TEXTO INTEGRAL

Acordam em conferência na Secção de Contencioso Administrativo do Supremo Tribunal Administrativo:

RELATÓRIO

1. «SINDICATO DOS TRABALHADORES DA FUNÇÃO PÚBLICA SUL E AÇORES», por si e em representação dos seus associados [……..,…….., ………………, …………., …………., …………., …………., …….., e …….., todos

melhor identificados no art. 03.º da petição inicial], instaurou no Supremo Tribunal Administrativo [STA] a presente ação administrativa especial contra o então **«MINISTÉRIO DA AGRICULTURA DO DESENVOLVIMENTO RURAL E DAS PESCAS» [**atual **«MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, FLORESTA E DESENVOLVIMENTO RURAL»] [**abreviada e doravante **«MAFDR»],** o então **«MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA» [**atual **«MINISTÉRIO DAS FINANÇAS»] [**abreviada e doravante **« M F »]** e **«PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS» [**abreviada e doravante **«PCM»],** peticionando, pelos fundamentos aduzidos na petição inicial [cfr. fls. 01/20 - paginação «SITAF» - tal como as referências posteriores a paginação salvo expressa indicação em contrário] que fossem os RR. condenados: «a) A, no prazo de seis meses, suprir a omissão de regulamentação prevista nos n.ºs 2 e 3 do artigo 17.º do DL n.º 404-A/98, relativamente aos trabalhadores do 1.º Demandado abrangidos pelos DR's n.ºs 24/89, 43/91 e 38/92; b) E que essa regulamentação produza efeitos desde a data da entrada em vigor do decreto-lei regulamentado, ou seja, a 1/1/1998; c) Ao pagamento aos trabalhadores lesados das diferenças salariais daí decorrentes e dos juros de mora respetivos, tudo a apurar em execução de sentença».

2. Os RR. contestaram, separadamente, tendo todos concluído, a final, pela improcedência da ação [cfr. fls. 176 e segs.].

3. O Digno Magistrado do Ministério Público (MP) junto deste Tribunal notificado nos termos e para efeitos do disposto no art. 85.º do Código de Processo nos Tribunais Administrativos [CPTA] [na redação anterior à introduzida pelo DL n.º 214-G/2015 - cfr. seu art. 15.º, n.º 2 - redação essa a que se reportarão ulteriores citações daquele Código sem expressa menção contrária] não emitiu qualquer pronúncia [cfr. fls. 252 e segs.].

4. Em sede de despacho saneador [fls. 254/255] foi julgada improcedente a exceção de ilegitimidade suscitada e, nos termos do art. 90.º, n.º 3, do CPTA, foi diferida para momento posterior às alegações, a apreciação da necessidade ou não de instrução do pedido formulado sob a al. c), determinando-se o prosseguimento dos autos com alegações escritas.

5. O A. e os RR. alegaram [fls. 260 e segs.], mantendo, no essencial, as suas posições iniciais quanto ao mérito da causa.

6. Por acórdão desta Secção do STA, datado de 20.02.2008 [cfr. fls. 315/327], foi julgada a ação totalmente improcedente.

7. O A., inconformado, recorreu para o Pleno deste Supremo Tribunal, o qual, por acórdão de 20.05.2010 [cfr. fls. 543/558], concedeu provimento ao recurso, revogou a decisão recorrida e, «nos termos do disposto no art. 729.º, n.º 3 do CPC, aplicável ex vi do art. 1.º do CPTA» ordenou que os autos fossem «remetidos ao tribunal a quo para efeito de ampliação da matéria de facto nos termos indicados».

8. Com dispensa de vistos foram os autos submetidos à Conferência para julgamento.

DAS QUESTÕES A DECIDIR

9. Considerando os termos da pretensão deduzida pelo A., as defesas produzidas pelos RR., os posicionamentos das partes desenvolvidos nos autos em sede de alegações [fls. 260 e segs. e fls. 335 a 505] e dos requerimentos de

resposta apresentados em sede de recurso [fls. 528 a 540], e aquilo que foi a modificação/evolução registada no quadro legislativo com a entrada em vigor da Lei n.º 12-A/2008, de 27.02 [diploma que veio definir e regular os regimes de vinculação, de carreiras e de remunerações dos trabalhadores que exercem funções públicas e que procedeu à revogação do referido DL n.º 404-A/98 - cfr. al. aq) do seu art. 116.º], constitui objeto de pronúncia nesta sede o determinar, primeiramente, das implicações ou consequências aportadas pela referida modificação do quadro legislativo para a procedência da pretensão deduzida pelo A. nos autos e, de seguida, caso se conclua negativamente quanto ao impacto de tal modificação, entrar na análise daquela pretensão, apurando da existência de omissão da regulamentação prevista nos n.ºs 2 e 3 do art. 17.º do DL n.º 404-A/98, relativamente aos trabalhadores ao serviço dos serviços e organismos sob dependência ou superintendência do «MAFDR», cujas carreiras se encontravam reguladas no Decreto Regulamentar n.º 24/89, de 11.08, com a adaptação ao novo sistema retributivo [«NSR»] feita pelo Decreto Regulamentar n.º 43/91, de 20.08 [alterado pelo Decreto Regulamentar n.º 38/92, de 31.12], mormente se a omissão é violadora do referido quadro legal e dos princípios constitucionais da igualdade, da proporcionalidade, da boa fé, da imparcialidade e da justiça material, e se existe lugar ao pagamento das quantias peticionadas.

FUNDAMENTAÇÃO

DE FACTO

10. Em observância do determinado pelo Pleno no acórdão inserto a fls. 543/558 dos autos resulta como assente nos mesmos o seguinte quadro factual:

10.1) Os associados representados pelo A., identificados no art. 03.º da petição inicial […… (categoria: trabalhadora rural; escalão: 8; índice: 184), …… (categoria: cozinheira; escalão: 7.1; índice: 199), …… (categoria: auxiliar manutenção; escalão: 6; índice: 181), …… (categoria: tratador de animais;

escalão: 7.1; índice: 209), ... (categoria: tratorista; escalão: -; índice: 199), ... (categoria: viveirista principal; escalão: 4; índice: 230), ... (categoria: auxiliar agrícola; escalão: 5; índice: 165), ... (categoria: maioral; escalão: 2; índice: 238), ... (categoria: tratador de animais; escalão: 8; índice: 220), ... (categoria: pedreiro; escalão: 8; índice: 233), ... (categoria: motorista de ligeiros; escalão: 8; índice: 233), ... (categoria: cozinheira; escalão: 5; índice: 175), ... (categoria: tratador de animais; escalão: 8; índice: 228), ... (categoria: tratador de animais; escalão: 4; índice: 160), ... (categoria: auxiliar de manutenção; escalão: 5; índice: 160), ... (categoria: cozinheira; escalão: 6.1; índice: 184), ... (categoria: tratador de animais; escalão: 8; índice: 228), ... (categoria: tratador de animais; escalão: 8; índice: 228), ... (categoria: cozinheira; escalão: 2.1; índice: 146), ... (categoria: tratador de animais; escalão: 8; índice: 228), ... (categoria: auxiliar agrícola; escalão: 2; índice: 137), ... (categoria: auxiliar agrícola; escalão: -; índice: 165), ... (categoria: auxiliar manutenção; escalão: 5.1; índice: 170), ... (categoria: trabalhadora rural; escalão: 8; índice: 184), ... (categoria: tratorista; escalão: 5; índice: 184), ... (categoria: viveirista; escalão: -; índice: 199), ... (categoria: tratador de animais; escalão: 2; índice: 142), ... (categoria: auxiliar administrativo; escalão: -; índice: -), ... (categoria: tratador de animais; escalão: 2; índice: 137), ... (categoria: tratador de animais; escalão: 6; índice: 185), ... (categoria: tratador de animais; escalão: 8; índice: 228), ... (categoria: tratorista; escalão: 6; índice: 199), ... (categoria: tratador de animais; escalão: 8; índice: 228), ... (categoria: tratorista; escalão: 8; índice: 228), ... (categoria: maioral; escalão: 4; índice: 254), ... (categoria: tratador de animais; escalão: 6; índice: 189), ... (categoria: maioral; escalão: 2; índice: 238), ... (categoria: auxiliar administrativo; escalão: 6; índice: 184), ... (categoria: viveirista principal; escalão: 3; índice: 215), ... (categoria: costureira; escalão: 7; índice: 199), ... (categoria: tratorista; escalão: 5; índice: 184), ... (categoria: tratorista;

escalão: 8; índice: 220), ... (categoria: auxiliar administrativo; escalão: 6; índice: 184), ... (categoria: auxiliar agrícola; escalão: 2; índice: 137), ... (categoria: viveirista principal; escalão: 6; índice: 184), ... (categoria: auxiliar administrativo; escalão: 6; índice: 184), ... (categoria: auxiliar de manutenção; escalão: 6; índice: 181), ... (categoria: auxiliar administrativo; escalão: 6; índice: 184), ... (categoria: auxiliar agrícola; escalão: -; índice: 165), ... (categoria: auxiliar administrativo; escalão: 7; índice: 199), ... (categoria: auxiliar agrícola; escalão: 2; índice: 137), ... (categoria: trabalhador rural; escalão: 8; índice: 184), ... (categoria: auxiliar agrícola; escalão: 2; índice: 137), ... (categoria: auxiliar agrícola; escalão: 7; índice: 194), ... (categoria: viveirista principal; escalão: 3; índice: 215), ... (categoria: auxiliar administrativo; escalão: 6; índice: 184), ... (categoria: auxiliar administrativo; escalão: 6; índice: 184), ... (categoria: auxiliar agrícola; escalão: -; índice: 165), ... (categoria: auxiliar agrícola; escalão: 2; índice: 137), ... (categoria: auxiliar agrícola; escalão: 2; índice: 137), ... (categoria: auxiliar agrícola; escalão: 5; índice: 165), ... (categoria: auxiliar administrativo; escalão: 6; índice: 184), ... (categoria: auxiliar administrativo; escalão: 7; índice: 199), ... (categoria: tratorista; escalão: 5; índice: 184), ... (categoria: fiel de armazém; escalão: 7.1; índice: 210), ... (categoria: motorista de pesados; escalão: 5; índice: 204), ... (categoria: auxiliar administrativo; escalão: 6; índice: 184), ... (categoria: auxiliar agrícola; escalão: 5; índice: 165), ... (categoria: tratador de animais; escalão: 8; índice: 228), ... (categoria: tratorista; escalão: 6; índice: 199), e ..... (categoria: tratador de animais; escalão: -; índice: 209)], eram, à data da instauração da presente ação, funcionários do então «MADRP» integrados em carreiras/categorias previstas nos mapas anexos aos Decretos Regulamentares n.ºs 24/89, de 11.08, 43/91, de 20.08 e 38/92, de 21.12 [cfr. declarações juntas com a petição inicial sob os docs. n.ºs 01 a 71 e recibos de vencimento juntos com o mesmo articulado sob os docs. n.ºs 72 a 138 - fls. 21/93 e fls. 94/158 dos

autos - cujo teor aqui se dá por integralmente reproduzido].

10.2) Não foi, até à data da propositura da ação, emitido pelo Governo, qualquer decreto regulamentar ao abrigo do n.º 2 ou do n.º 3 do art. 17.º do DL n.º 404-A/98, de 18.12, que procedesse à aplicação da revalorização prevista no referido diploma legal, às carreiras e categorias com designações específicas ou do regime especial previstas nos citados Decretos Regulamentares n.ºs 24/89, 43/91 e 38/92.

10.3) O então «MADRP», para proceder à aplicação DL n.º 404-A/98 às carreiras e categorias específicas nele existentes, desenvolveu diligências junto do então «Ministério da Reforma do Estado e da Administração Pública» através da «DGAP» e depois junto do «Ministério das Finanças», tendo sido elaborado projeto de decreto regulamentar com tal fim, diligências essas que deu conta à «Federação Nacional dos Sindicatos da Função Pública» pelos ofícios de 16.07.2001 [n.ºs 01794 e 01796] [cfr. docs. n.ºs 139 e 140 juntos com a petição inicial e cujo teor aqui se dá por reproduzido].

10.4) A «Frente Comum dos Sindicatos da Administração Pública» e a «Federação Nacional dos Sindicatos da Função Pública» apresentaram várias exposições, junto dos departamentos governamentais competentes, mormente do «MADRP», no sentido da concretização da mencionada intervenção regulamentar [cfr. docs. de fls. 368, 370, 371, 374, 378 a 384, 387 a 396, 398, 400, 404 a 418 dos autos e cujo teor aqui se dá por reproduzido].

10.5) O «MADRP», dado reconhecer como legítima a pretensão dos associados do A. em ver o seu posicionamento indiciário atualizado em decorrência da reestruturação das carreiras operada, designadamente pelo DL n.º 404-A/98, desenvolveu, ainda, várias e repetidas diligências junto da «Direção Geral de Orçamento» tendentes à cabimentação orçamental dos encargos financeiros que resultariam da emissão do decreto regulamentar [cfr. art. 22.º da contestação do «MADRP» e doc. de fls. 184 a 208 dos autos e cujo teor aqui se dá por reproduzido].

10.6) Em 27.02.2008 foi publicada a Lei n.º 12-A/2008, diploma que, então, veio definir e regular os regimes de vinculação, de carreiras e de remunerações dos trabalhadores que exercem funções públicas, procedendo através do seu art. 116.º à revogação de «todas as disposições legais contrárias ao disposto na presente lei, designadamente: ... aq) O Decreto Lei n.º 404-A/98 ...».

10.7) Em 26.05.2007 o A. instaurou a presente ação administrativa especial [cfr. fls. 01 a 20 dos autos e cujo teor aqui se dá por reproduzido]

*

DE DIREITO

11. Presente o quadro factual antecedente passemos, então, à apreciação das questões supra elencadas.

12. O dissídio e questões objeto de pretensão deduzida pelo A. não é novo e este Supremo já teve oportunidade de sobre as mesmas questões e pretensões similares se pronunciar por várias vezes em sede de Secção e depois do Pleno.

13. O A., fundado na existência de uma omissão da regulamentação prevista nos n.ºs 2 e 3 do art. 17.º do DL n.º 404-A/98, relativamente aos seus associados trabalhadores/funcionários ao serviço dos serviços e organismos sob dependência ou superintendência do R. «MAFDR», cujas carreiras se encontravam reguladas no Decreto Regulamentar n.º 24/89, com a adaptação ao «NSR» feita pelo Decreto Regulamentar n.º 43/91 [alterado pelo Decreto Regulamentar n.º 38/92], omissão essa violadora do referido quadro legal e dos princípios constitucionais da igualdade, da proporcionalidade, da boa fé, da imparcialidade e da justiça material, veio peticionar, por um lado, a condenação dos RR. a suprirem, no prazo de seis meses, tal omissão, produzindo regulamentação com efeitos a 01.01.1998 [data da entrada em vigor do

referido DL] e, por outro lado, a pagarem aos trabalhadores lesados as diferenças salariais daí decorrentes e dos juros de mora respetivos, tudo a apurar em sede de liquidação ulterior do julgado condenatório.

14. Ponderando a entrada em vigor da Lei n.º 12-A/2008, ocorrida em termos genéricos em 01.03.2008 [com as exceções dos normativos referidos no n.º 2 do seu art. 118.º, que entram em vigor em 28.02.2008, e no n.º 5 do art. 37.º da Lei n.º 64-A/2008, de 31.12, que entraram em vigor em 01.01.2009] e o que no referido diploma se passou a disciplinar, revogando o quadro normativo pretérito, entendeu já este Supremo Tribunal [cfr., entre outros, os Acs. desta Secção de 23.04.2008 - Proc. n.º 0897/07, de 14.07.2008 - Proc. n.º 0963/07, de 28.01.2009 - Proc. n.º 0269/08, de 25.06.2009 - Proc. n.º 0913/08, de 05.05.2010 - Proc. n.º 0504/09, de 06.05.2010 - Proc. n.º 0977/07, de 19.10.2010 - Proc. n.º 0810/07, de 23.02.2012 - Proc. n.º 0913/08, todos consultáveis in: «www.dgsi.pt/jsta» - sítio a que se reportarão todas as demais citações de acórdãos deste Tribunal sem expressa referência em contrário], sobre pretensões similares àquela que constitui objeto da presente ação [pedido condenatório dos RR., para que estes suprissem, no prazo de seis meses, a referida omissão de regulamentação, produzindo-a com efeitos a 01.01.1998], estão votadas aos insucesso, devendo necessariamente improceder.

15. Extrai-se, desde logo, do citado acórdão de 14.07.2008 [Proc. n.º 0963/07], como fundamentação para tal juízo, que «a revogação da lei carecida de regulamentação põe fim ao direito de exigir o respetivo regulamento, sob pena de o aparecimento deste na ordem jurídica carecer de uma coeva base legal», termos em que, atenta a revogação do DL n.º 404-A/98 [mormente, do regime normativo disciplinado no seu art. 17.º] operada pelo art. 116.º, al. aq), da Lei n.º 12-A/2008, impunha-se que se considerasse que o referido art. 17.º se

mostrava «suprimido da ordem jurídica, por incompatibilidade» dado que o art. 117.º, n.º 4, da referida Lei tinha vindo «estatuir que, "a partir da entrada em vigor da presente lei, as alterações de posicionamento remuneratório processam-se nos termos previstos nos artigos 46.º a 48.º e 113.º da presente lei nas atuais carreiras e, ou, categorias, considerando-se que as referências legais feitas a escalão e mudança de escalão correspondem a posição remuneratória e a alteração de posicionamento remuneratório, respetivamente"» e que «[p]or sua vez, esses artigos 46.º a 48.º e 113.º trouxeram novos condicionamentos às eventuais alterações do posicionamento remuneratório dos "trabalhadores", resultantes das "verbas orçamentais" disponíveis e da "avaliação do desempenho". Tudo isto, mesmo que por ora restrito ao modo de se progredir nos escalões, constitui já a "avant-garde" de um novo paradigma em matéria de vínculos, carreiras e remunerações na função pública; e é evidente a incompatibilidade atual entre, por um lado, a pronúncia regulamentar que o sindicato aqui almeja e, por outro, a proibição expressa de que as alterações de posicionamento se façam em termos diversos dos acolhidos nos arts. 46.º a 48.º e 113.º da Lei n.º 12-A/2008».

16. E, reiterando o entendimento que já havia sido firmado pelo STA no seu acórdão de 23.04.2008 [Proc. n.º 0897/07], sustentou-se, ainda, no mesmo acórdão que nos confrontávamos com «a impossibilidade de agora se emitirem os regulamentos que o art. 17.º do DL n.º 404-A/98 previra com fins de revalorização, por ter passado "o período de tempo em que a obrigação de regulamentação deveria ter sido cumprida". Pois, e afinal, os regulamentos do género colidiriam hoje com o mencionado art. 117.º, n.º 4, sendo fatalmente "contra legem"», sendo que convinha «assinalar a impossibilidade de tais regulamentos serem editados com vista a produzirem apenas efeitos "in praeteritum". É que, como se disse no mesmo acórdão, e ainda no aresto deste STA de 3/10/2006 (proferido no processo n.º 964/04 e confirmado pelo acórdão

do Pleno de 7/5/2008), essa regulação de casos plurais e concretos, inexoravelmente fixados no passado, retiraria aos regulamentos a natureza de atos normativos - pois qualquer "situação passada não é suscetível de ser regulada por normas gerais e abstratas"».

17. Cientes do entendimento uniforme firmado neste âmbito, que aqui se secunda e reitera, tanto mais que não se vislumbram razões para que nos apartemos do mesmo, inclusive até por apelo ao comando inserto no n.º 3 do art. 08.º do Código Civil [CC], temos que idêntico juízo de total improcedência se impõe que seja firmado quanto à pretensão condenatória deduzida pelo A. para que os aqui RR. suprissem, no prazo de seis meses, a omissão de regulamentação dos n.ºs 2 e 3 do art. 17.º do DL n.º 404-A/98 relativamente aos funcionários do R. «MAFDR» [então «MADRP»] abrangidos pelos Decretos Regulamentares n.ºs 24/89, 43/91 e 38/92.

18. Mas chegados aqui problematizou-se nas ações que versaram ou que tiveram por objeto litígios similares ao aqui ora sub specie a possibilidade de, perante a improcedência da pretensão de declaração de ilegalidade por omissão regulamentar, haver lugar à aplicação aos mesmos do regime previsto no art. 45.º do CPTA, sujeitando-se os autos ao regime de modificação objetiva da instância disciplinado no citado preceito.

19. E no contexto de tal problemática firmou-se, por um lado, uma posição que negava a possibilidade de aplicação do referido regime operativo da modificação objetiva da instância num contexto de improcedência do pedido de condenação à edição de regulamentos ao abrigo do art. 17.º do DL n.º 404-A/98 e em que, inclusive, havia falhado o ónus de alegação dos elementos constitutivos do pedido de condenação na emissão daqueles mesmos regulamentos [cfr., entre outros, os Acs. de 14.07.2008 - Proc. n.º 0963/07, de

04.02.2009 - Proc. n.º 0460/08, de 25.06.2009 - Proc. n.º 0913/08, e de 14.04.2011 (Pleno) - Proc. n.º 0460/08] e, do outro lado, uma outra linha de entendimento, que, entretanto, se veio a revelar como maioritária, no sentido de que, em face da improcedência da pretensão de declaração de ilegalidade por omissão de emissão de norma regulamentar, admitiu a possibilidade de tal modificação objetiva da instância ao abrigo do citado preceito demonstrada a ocorrência de omissão ilegal/ilícita de regulamentação imprescindível para existência do dever de indemnizar e isso ainda que o A. fosse um sindicato, atuando em nome próprio e em representação dos seus associados na defesa dos interesses individuais destes [cfr., entre outros, os Acs. de 18.02.2010 (Pleno) - Proc. n.º 0810/07, de 25.03.2010 (Pleno) - Proc. n.º 0913/08, de 22.04.2010 (Pleno) - Proc. n.º 0460/08, de 05.05.2010 - Proc. n.º 0504/09, de 19.10.2010 - Proc. n.º 0460/08, de 19.10.2010 - Proc. n.º 0810/07, de 23.02.2012 - Proc. n.º 0913/08, de 14.03.2013 (Pleno) - Proc. n.º 0810/07, e de 18.04.2013 (Pleno) - Proc. n.º 0269/08].

19. Presente a motivação subjacente ao entendimento maioritário firmado no Pleno deste Supremo, que aqui se reitera, inclusive até por apelo ao comando inserto no n.º 3 do art. 08.º do CC, temos que, numa situação, como a vertente, em que, como se concluiu supra, se tornou legalmente impossível, por força de diploma legislativo posterior [Lei n.º 12-A/2008 publicada em 27.02.2008 e vigente após 01.03.2008] à instauração da ação [ocorrida em 26.05.2007], satisfazer a pretensão apresentada pelo A. de emissão de normas regulamentares em defesa dos direitos e interesses individuais de associados seus [supra e devidamente identificados nos autos], se impõe passar à apreciação da possibilidade de aqueles serem indemnizados nos termos do art. 45.º do CPTA, aferindo do preenchimento dos requisitos.

20. Ora, à luz do aludido entendimento, a atribuição de uma indemnização ao

abrigo desse quadro normativo apenas se poderia justificar se, à semelhança do que sucede com os processos de execução de julgado, a pretensão deduzida merecesse ser julgada procedente e dessa procedência deverem ser retirados os respetivos efeitos executivos só assim não ocorrendo em virtude da existência de uma causa legítima de inexecução - impossibilidade jurídica - derivada do facto de, tendo-se verificado uma situação de ilegalidade por omissão durante a vigência de lei carente de regulamentação, a mesma lei veio, entretanto, a ser revogada.

21. Daí que e passando à análise do caso vertente importa apurar, num primeiro momento, se as categorias dos representados pelo A. se mostram estão abrangidas pelo art. 17.º do DL n.º 404-A/98 para depois, num segundo momento, aferir se in casu ocorreu violação do dever de emitir as normas regulamentares.

22. Quanto à primeira questão que cumpre responder temos que no art. 17.º do DL n.º 404-A/98, respeitante a «escalas salariais», dispunha-se que «[a]s escalas salariais das carreiras de regime geral da administração central constam do anexo ao presente diploma, do qual faz parte integrante» [n.º 1] e que quanto «[à]s carreiras e categorias com designações específicas que apresentem um desenvolvimento indiciário mais ou menos igual ao das carreiras e categorias dos correspondentes grupos de pessoal do regime geral será aplicada a revalorização prevista no presente diploma bem como as regras de transição e de produção de efeitos, mediante decreto regulamentar» [n.º 2], sendo que «[n]os casos em que se justifique a adaptação dos regimes e escalas salariais de carreiras de regime especial ao disposto no presente diploma, as alterações são feitas mediante decreto regulamentar» [n.º 3].

23. Interpretando e aplicando o comando legal o Pleno deste Supremo, através

do seu acórdão de 18.10.2007 [Proc. n.º 0310/06], reiterado pelo acórdão de 14.03.2013 [Proc. n.º 0810/07], sustentou que «a faculdade de operar por decreto regulamentar a revalorização e aplicação das regras de transição e de produção de efeitos a que se refere o n.º 2 do art. 17.º não pode deixar de conexionar-se com o disposto no n.º 1 do mesmo preceito. Ou seja, a possibilidade de aplicação da revalorização e aplicação das regras de transição e de produção de efeitos aplica-se "às carreiras e categorias com designações específicas que [dentro das carreiras do regime geral, como deve entender-se] apresentem um desenvolvimento indiciário mais ou menos igual ao das carreiras e categorias dos correspondentes grupos de pessoal do regime geral". (…) É que, e aqui entramos na teleologia do diploma, o Decreto-Lei n.º 404-A/98 respeita, como se viu, às carreiras e categorias de regime geral, estabelecendo as regras sobre o ingresso, acesso e progressão bem como as respetivas escalas salariais (cf. artigo 1.º), pertencendo ao regime geral as carreiras técnica superior, técnica, técnico-profissional, de assistente administrativo, de tesoureiro, de pessoal auxiliar e de operário (cf. arts. 4.º a 15.º). (…) Era, pois, a tais carreiras que nomeadamente eram aplicáveis as escalas salariais constantes do anexo àquele diploma legal. (…) Conhecida, porém, a existência na função pública de carreiras e categorias com designações próprias, o legislador teve necessidade de estatuir, no n.º 2 do citado art. 17.º, que, caso estas apresentem um desenvolvimento indiciário semelhante ao das carreiras e categorias dos correspondentes grupos de pessoal do regime geral (antes referido - cfr. anexo ao Decreto-Lei n.º 404-A/98), então ser-lhes-á aplicada, mediante decreto regulamentar, a revalorização ali prevista, bem como as regras de transição e de produção de efeitos consagradas naquele diploma. (…) Em suma, (…) estando os recorrentes integrados em carreiras de regime especial apenas lhes é aplicável a previsão do n.º 3 do cit. art. 17.º, que, recorde-se, determinou que fossem revalorizadas apenas "as carreiras de regime especial em que se justifique a adaptação dos regimes"».

24. E no último acórdão afirmou-se, de seguida, quanto ao preceito em causa que o seu n.º 2 implica «a obrigação de regulamentar por parte da Administração» e o n.º 3 «simplesmente a fornecer à Administração uma habilitação para regulamentar», sendo que, quanto à questão de saber se a norma de competência [art. 17.º, n.º 2, do DL n.º 404-A/98] atribui à Administração um poder vinculado de agir ou se, pelo contrário, lhe confere discricionariedade de ação, sustentou que «não divisamos nesta norma a atribuição de qualquer poder de escolha à Administração. Verificados que estejam os pressupostos - (i) carreiras com designações específicas (ii) que apresentem um desenvolvimento indiciário mais ou menos igual ao das carreiras e categorias dos correspondentes grupos de pessoal do regime geral - a Administração deve atuar e, mediante decreto regulamentar aplicar a revalorização prevista no DL n.º 404-A/98», porquanto o «preceito procede à concretização normativa da vontade do legislador, revelada no preâmbulo do DL n.º 404-A/98 e essa vontade reclama, seguramente, a vinculação, o dever de ação para o órgão da Administração com o poder de emitir o regulamento necessário à execução da lei. Na verdade, o legislador do DL n.º 404-A/98, não visando, embora, "a criação de um novo sistema retributivo para a função pública", pretendeu, "ainda assim introduzir mais justiça relativa no sistema vigente, dando-lhe coerência e equidade e melhorando as condições para um acesso mais fácil no percurso da carreira dos funcionários". E nas suas palavras, quis, igualmente, o seguinte: "os princípios e soluções definidos no presente diploma, incluindo a produção de efeitos, serão tornados extensivos às carreiras de regime especial ou com designações especificas, cujo desenvolvimento indiciário se aproxime de forma significativa às carreiras de regime geral"», para, após, concluir citando que «"(...) A Administração não tem discricionariedade de ação. Neste ponto, o DL n.º 404-A/98 não é auto exequível, sendo inviável a aplicação do diploma sem a disciplina normativa do

regulamento para o qual remete. Por isso, uma vez verificado o pressuposto da ação (a existência de carreiras e categorias com designações específicas que apresentem um desenvolvimento indiciário mais ou menos igual ao das carreiras dos correspondentes grupos de pessoal do regime geral) a Administração está vinculada a aprovar o necessário ato normativo secundário, sob pena de, com ofensa ao princípio da legalidade, na sua dimensão de prevalência da lei, se deixar nas mãos da Administração um poder fáctico de veto sobre a produção de efeitos da decisão legislativa"».

25. Visto e presente o teor do preceito supra reproduzido e interpretação que foi feita do mesmo temos, então, que a sua aplicação exige in casu que se atente quais são as carreiras/categorias dos associados representados pelo A. e quais as carreiras/categorias e grupos de pessoal previstos no regime geral na data da publicação do DL n.º 404-A/98.

26. Na situação sob apreciação as carreiras/categorias dos associados do A., funcionários do R. «MAFDR» [então «MADRP»], mostravam-se regulamentadas no Decreto Regulamentar n.º 24/89 [ver, nomeadamente, os seus arts. 02.º, 24.º, 29.º, 31.º, 35.º, 36.º, 43.º, 44.º, 46.º, 48.º, 53.º, 54.º, e mapas I e II anexos] elaborado ao abrigo do DL n.º 310-A/86, de 23.09, sendo que, ao tempo, as carreiras do regime geral de todos os serviços e organismos da administração central eram as enumeradas no anexo n.º 1 do DL n.º 353-A/89, de 16.10, diploma esse que continha, ainda, as carreiras/categorias da administração local [anexos n.ºs 2 e 3], do pessoal dos serviços gerais dos estabelecimentos e serviços de saúde [anexo n.º 4], do pessoal auxiliar dos serviços e estabelecimentos da Segurança Social [anexo n.º 5], do pessoal não docente dos estabelecimentos de ensino não superior [anexo n.º 6], das carreiras de regime especial abrangidas pelos n.ºs 4 e 5 do art. 02.º do DL n.º 265/88 [anexo n.º 7].

27. No caso, presentes as carreiras/categorias detidas pelos associados do A., temos que as carreiras/categorias de trabalhador rural, de auxiliar de manutenção, de tratador de animais, de tratorista, de viveirista, de auxiliar agrícola, de maioral, de pedreiro, de cozinheiro, de auxiliar agrícola, de costureiro, e de fiel de armazém, não constavam do elenco geral do anexo n.º 1 daquele DL, nem resultavam enquadradas em corpos especiais ou em carreiras de regime especial no âmbito geral na Administração Pública tal como previsto noutros anexos do mesmo diploma, figurando apenas no elenco do aludido anexo n.º 1 as carreiras/categorias de motorista de ligeiros, de motorista de pesados, e de auxiliar administrativo.

28. Ora quanto a estas últimas carreiras/categorias [de motorista de ligeiros, de motorista de pesados, e de auxiliar administrativo] detidas por alguns dos associados do A. temos que, mostrando-se as mesmas logo disciplinadas quer pelo DL n.º 353-A/89 [cfr., nomeadamente, seus arts. 21.º, 27.º a contrario e anexo n.º 1], como depois pelo próprio DL n.º 404-A/98 [cfr., nomeadamente, seus arts. 10.º, 17.º, n.º 1, e anexo único], não há que aplicar o art. 17.º, n.º 2, do referido DL, porquanto quanto as tais carreiras/categorias resulta já efetuada a sua disciplina, incluindo quanto ao seu respetivo desenvolvimento indiciário, inexistindo, como tal, necessidade de regulamentação, pelo que a presente ação deve, nesse âmbito, improceder quanto aos associados representados do A. que detenham tais carreiras/categorias por relativamente a eles não haver norma legal carente de regulamentação não se tratando, portanto, de situação em que ocorra impossibilidade jurídica de emissão de normas regulamentares.

29. Já quanto às demais carreiras/categorias detidas pelos associados representados do A. temos que presente aquilo que figurava nos Decretos Regulamentares n.ºs 24/89, 43/91 e 38/92 [estes dois últimos fazendo a

adaptação e aplicação da estrutura das remunerações base das carreiras/categorias existentes no âmbito do então denominado «Ministério da Agricultura, Pescas e Alimentação» e que não haviam sido previstas no DL n.º 353-A/89 - cfr. art. 27.º deste DL] no seu confronto com o que se mostrava disciplinado nos DL n.º 353-A/89 e n.º 404-A/98 ressalta, por um lado, que estamos em face de carreiras/categorias com designações específicas e, por outro lado, com a inexistência da sua regulamentação no quadro do DL n.º 404-A/98, do qual não se extrai o respetivo desenvolvimento indiciário.

30. E comparando os desenvolvimentos indiciários das carreiras/categorias em causa constantes dos referidos decretos regulamentares com o desenvolvimento indiciário das carreiras do regime geral e do pessoal dos serviços gerais dos estabelecimentos e serviços de saúde, do pessoal auxiliar dos serviços e estabelecimentos da Segurança Social e do pessoal não docente dos estabelecimentos de ensino não superior previstas no DL n.º 353-A/89 [cfr. seus anexos n.ºs 1, 4, 5 e 6] afigura-se-nos ser de aplicar àquelas o n.º 2 do art. 17.º do DL n.º 404-A/98, porquanto deparamo-nos com desenvolvimentos indiciários idênticos ou muito similares entre as carreiras/categorias de auxiliar de manutenção, de tratador de animais, de auxiliar agrícola, de cozinheiro, de costureiro e de fiel de armazém, e das carreiras/categorias de maioral, de viveirista, de tratorista, de pedreiro, e de trabalhador rural com as de operário [qualificado/semiqualificado/não qualificado - encarregado e operário], de auxiliar ou de técnico profissional de nível 3 e nível 4 do anexo n.º 1 do DL n.º 353-A/89.

31. De resto, como se extrai da matéria de facto apurada [cfr., nomeadamente, seu n.º 10.3)], a Administração assim o entendeu oportunamente, tendo preparado um projeto de Decreto Regulamentar onde, invocando precisamente o art. 17.º, n.º 2 do DL n.º 404-A/98, incluía no respetivo mapa anexo ao

diploma as carreiras/categorias «com designações específicas existentes no Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas, previstas no Decreto Regulamentar n.º 43/91».

32. Aqui chegados, considerando que as carreiras/categorias referidas no antecedente § 30 cabiam no âmbito do art. 17.º, n.º 2, do DL n.º 404-A/98, impõe-se, então, aferir se no caso existia efetivamente a uma obrigação de regulamentação do referido preceito e, desse modo, se foi criada uma posição jurídica de vantagem para os interessados que foi infringida pela Administração enquanto a referida norma [carente de regulamentação] vigorou.

33. Socorrendo-nos, de novo, do entendimento deste Supremo firmado em casos similares [cfr., entre outros, os Acs. de 19.10.2010 - Proc. n.º 0460/08, de 19.10.2010 - Proc. n.º 0810/07, de 23.02.2012 - Proc. n.º 0913/08, de 14.03.2013 (Pleno) - Proc. n.º 0810/07] a resposta à questão terá de ser igualmente positiva.

34. Assim, e no que aqui ora releva, extrai-se da linha fundamentadora do juízo firmado pelo Pleno no seu acórdão de 14.03.2013 [Proc. n.º 0810/07] de que se verificava ilegalidade por omissão de regulamentação «[p]rimeiro, porque o regulamento é devido e o silêncio da lei, quanto ao prazo, não pode a nosso ver, ser equivalente, repete-se, à atribuição de um espaço de total discricionariedade que permita à Administração, segundo o seu critério, transformar o dever de regulamentar em mera faculdade de regulamentar. (...) Segundo, porque a previsão, no art. 77.º/2 do CPTA, de um prazo não inferior a seis meses para que a omissão seja suprida, por ordem do tribunal, quando este verifique uma situação de ilegalidade por omissão, é sinal de que, para o nosso ordenamento jurídico vigente, há razões que justificam uma diferenciação entre o prazo para a emissão de regulamentos e o prazo de 90 dias para a

conclusão dos procedimentos para emissão de atos administrativos, dissemelhança que, a nosso ver, desaconselha a aplicação extensiva ou analógica do art. 58.º CPA aos regulamentos. (…) Terceiro, porque o critério do prazo razoável é um bom critério para o intérprete resolver o problema, dentro do espírito do sistema (art. 10.º/3 do C. Civil), no respeito pelos princípios da prevalência da lei e da proporcionalidade (arts. 3.º/1 e 5.º/2 do CPA). Na verdade, serve o interesse público, deixando uma margem de tempo variável, e justificável caso a caso, de acordo com as respetivas circunstâncias concretas, para que a Administração dê cumprimento à exigência legal de regulamentar e, do mesmo passo, defende os interesses privados de dilações excessivas e injustificadas. (…) Quarto, porque no caso concreto, pelas razões expostas no acórdão recorrido (…) não vislumbramos erro no juízo de que, estando, à data da entrada da ação, decorridos mais de 8 anos sobre a publicação da lei que impôs o regulamento, sem que tivessem operado circunstâncias que tornassem inexigível a respetiva emissão, era já excessiva a dilação e a Administração havia incorrido em incumprimento do seu dever de publicar as normas secundárias necessárias à exequibilidade do comando legislativo».

35. Acolhendo e transpondo este entendimento para o caso vertente e de que ora nos ocupamos temos que, considerando que estão em causa, repete-se, funcionários/trabalhadores integrados em carreiras/categorias [referidas no antecedente § 30] com designações específicas não contempladas no DL n.º 353-A/89 [nomeadamente, no seu mapa anexo n.º 1], e que a sua situação é enquadrável na previsão do n.º 2 do art. 17.º do DL n.º 404-A/98, ocorreu in casu [cfr., nomeadamente, n.ºs 10.1) a 10.5) da matéria de facto apurada] ilegalidade por omissão de regulamentação do referido preceito enquanto o mesmo vigorou.

36. Daí que, verificando-se os pressupostos quanto à existência de uma

situação de incumprimento de uma imposição legal [no caso da obrigação (de Direito Público) de emitir normas regulamentares que não foi cumprida] e presente que, entretanto, tal norma habilitante veio a ser revogada, tal implica a existência, no caso, de uma situação de impossibilidade jurídica de satisfação da pretensão do A. autor sujeita ao regime do art. 45.º do CPTA, isto é, a ação deve ser julgada improcedente e as partes convidadas para acordarem uma indemnização - caso esta seja devida.

37. De referir, por último, que o A. pediu ainda a condenação dos RR. a pagarem aos funcionários/trabalhadores lesados as «diferenças salariais … e dos juros de mora respetivos», sendo que também este pedido «com esta configuração, deixa de ser possível, pois pressupõe a emissão das normas regulamentares e, de acordo com elas, o apuramento das diferenças salariais. (…) Daí que, também quanto a este ponto se verifica uma situação de impossibilidade de satisfação dos interesses do autor, e, consequentemente a modificação do objeto da instância, nos termos do art. 45.º do CPTA. Ou seja, também quanto a esta pretensão ocorre a modificação do objeto da instância, com vista à fixação do direito à indemnização a que se refere o art. 45.º do CPTA, pelos prejuízos sofridos (…) em consequência da não emissão tempestiva das normas regulamentares e do não pagamento das diferenças salariais que teriam direito se o regulamento tivesse sido oportunamente emitido» [cfr., o citado Ac. deste Supremo de 23.02.2012 - Proc. n.º 0913/08].

DECISÃO

Nestes termos, acordam em conferência os juízes da Secção de Contencioso Administrativo deste Supremo Tribunal, de harmonia com os poderes conferidos pelo art. 202.º da Constituição da República Portuguesa, em:

A) julgar a ação improcedente relativamente à pretensão dos

associados representados do A. com as carreiras/categorias de motorista de ligeiros, de motorista de pesados, e de auxiliar administrativo dado que relativamente a essas carreiras/categorias não foi violado o dever de emitir normas regulamentares;
b) julgar a ação improcedente nos termos do art. 45.º, n.º 1, do CPTA e convidar as partes a, em 20 [vinte] dias, acordarem a indemnização devida, relativamente aos demais associados representados do A..
Sem custas - quanto ao decaimento - al. a) da decisão - o A. goza de isenção de custas [tendo em conta a data da propositura da ação (26.05.2007) e o disposto conjugadamente no arts. 04.º, n.º 3, do DL n.º 84/99, de 19.03, 27.º, n.º 1, do DL n.º 34/2008, de 26.02, e 08.º da Lei n.º 07/2012, de 13.02], sendo que quanto à modificação do objeto da instância não são devidas custas uma vez que ainda não está definido qualquer decaimento.
D.N..

Lisboa, 7 de novembro de 2019. – Carlos Luís Medeiros de Carvalho (relator) – Maria Benedita Malaquias Pires Urbano – Jorge Artur Madeira dos Santos (vencido quanto à aplicabilidade do artº 45º do CPTA, pelas razões que exprimo na declaração aposta ao acórdão do Pleno de 18/2/2010, rec. n.º 810/07; e, na linha do acórdão do Pleno de 14/4/2011, rec. n.º 460/08, confirmaria, embora por diferentes razões, o acórdão recorrido.

Fonte: http://www.dgsi.pt