

TRIBUNAL CENTRAL ADMINISTRATIVO NORTE | ADMINISTRATIVO

Acórdão

Processo	Data do documento	Relator
00373/14.8BEVIS	15 de maio de 2020	Rogério Paulo Da Costa Martins

DESCRITORES

Prescrição de créditos do estado > Revogação de acto constitutivo de direitos > ARTIGO 40º DO DECRETO-LEI N.º155/92, DE 28.7 > ARTIGO 141º DO CÓDIGO DE PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO.

SUMÁRIO

1. O disposto no n.º 1 o artigo 40º do Decreto-Lei nº 155/92, de 28.07, não é incompatível com o disposto no artigo 141º do Código de Procedimento Administrativo aprovado pelo Decreto-Lei nº442/91, de 15.11.
2. Existindo um crédito já definido é compreensível o prazo extenso de 5 anos para a restituição, uma vez que, nesse caso, a certeza é precisamente a que resulta da definição do crédito, ou seja, vai no sentido da restituição ao Estado, nos termos do disposto no n.º 1 o artigo 40º do Decreto-Lei nº 155/92, de 28.07.
3. Assim, como se compreende a restituição, a todo o tempo, ou no decurso de 5 anos após a declaração de nulidade, pois esta sanção só surge nos actos administrativos cuja validade é afectada de forma mais grave, nos termos do disposto no artigo 133º do Código de Procedimento Administrativo.

4. Já se o acto administrativo que reconheceu o direito de um funcionário ou particular a receber do Estado uma determinada importância está afectado de um vício que determina apenas a sua anulabilidade, é razoável que a restituição deva ser exigida no prazo de um ano, prazo este que é coincidente com o prazo que o Ministério Público, em defesa da legalidade, tem para impugnar actos ao abrigo do disposto no artigo 28º, nº1, al. c), da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos.

5. Está aqui em jogo, por um lado, o legítimo interesse do Estado em reaver as importâncias indevidamente pagas a terceiros (a exigir um prazo alargado) e, por outro, o interesse genérico na segurança e na certeza jurídicas (a impor para a revogabilidade dos actos constitutivos de direitos um limite temporal relativamente curto), logrando-se o equilíbrio destes interesses na interpretação supra.*

* Sumário elaborado pelo relator.

TEXTO INTEGRAL

EM NOME DO POVO

Acordam em conferência os juízes da **Secção de Contencioso Administrativo do Tribunal Central Administrativo Norte**:

H. veio interpor o presente recurso jurisdicional da sentença, de 27.11.2015, pela qual foi julgada improcedente a presente acção administrativa especial que o Recorrente move contra o **Ministério da Educação e Ciência** e, em consequência, foi este absolvido dos pedidos formulados pelo Autor de condenação da Entidade Demandada a anular o despacho exarado a

14.03.2014, da autoria da Senhora Directora do Agrupamento de Escolas de (...), (...), notificado ao Autor em 17 de Março de 2014, que determinou o reposicionamento do Autor no índice 188, 2º escalão, da tabela anexa ao Estatuto da Carreira dos Educadores de Infância e dos Professores dos Ensinos Básico e Secundário, inferior ao que se encontrava, nos termos do artigo 141º do Código de Procedimento Administrativo, em conjugação com o artigo 58º, n.º 2, do Código de Processo nos Tribunais Administrativos, e que seja a Entidade Demandada condenada a manter o requerente no índice 218, 4º escalão, da tabela anexa ao Estatuto da Carreira dos Educadores de Infância e dos Professores dos Ensinos Básico e Secundário, em que se encontrava, com todas as consequências e efeitos legais, desde 14.03.2014.

Invocou, para tanto e em síntese, que a decisão recorrida violou o disposto no artigo 141º do Código de Procedimento Administrativo (de 1991) e que o acto impugnado enferma de falta absoluta de fundamentação.

O Recorrido apresentou contra-alegações, em que pugna pela manutenção do decidido.

O Ministério Público junto deste Tribunal não emitiu parecer.

*

Cumprе decidir já que nada a tal obsta.

*

I - São estas as conclusões das alegações que definem o objecto do presente recurso jurisdicional:

I. O Tribunal a quo, na sentença recorrida, decidiu absolver o Réu dos pedidos formulados pelo Autor.

II. Entendeu o Tribunal a quo e em síntese, que: o acto relativamente ao qual o Autor peticiona a respectiva anulação, foi praticado em tempo pelo que está a coberto da legalidade e do entendimento que o STA faz sobre essa mesma legalidade; o acto revogatório é plenamente válido, legal e eficaz, porquanto anulou os anteriores (ilegais) e foi proferido em tempo — dentro do prazo de 5 anos, conforme legislação e jurisprudência; para que o Amor pudesse atacar o acto revogatório, que determinou a descida de escalão, teria obrigatoriamente de demonstrar a validade e legalidade dos actos revogados, que determinaram a subida de escalão, o que não resulta.

III. Para o efeito estriba-se o Tribunal a quo no artigo 40º do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de julho (Regime da Administração Financeira do Estado- RAFE) e no artigo 77º da Lei n.º 55-B/2004, de 30 de Dezembro (orçamento de Estado para 2005) que introduziu o n.º 3 do artigo 40º do RAFE e que reza o seguinte: "O disposto no n.º 1 não é prejudicado pelo estatuído pelo artigo 141.º do diploma aprovado pelo Decreto-Lei n.º 442/91, de 15 de Novembro.

IV. Pensa-se que, ao fazê-lo, salvo o devido respeito, incorre em erro.

Senão, vejamos:

V. Analisando o objecto da causa em função do pedido deduzido o ora Recorrente pretende a condenação do ora Réu, ora Recorrido a: a) anular o acto administrativo que determina o reposicionamento do A. no índice 188, 2 0 escalão, da tabela anexa ao Estatuto da Cameira dos Educadores de Infância e dos Professores dos Ensinos Básico e Secundário, inferior ao que se encontrava, nos termos do artigo 141.º do Código de Procedimento Administrativo em

conjugação com o artigo 58.º , n.º 2 do Código de Processo nos Tribunais Administrativos; b) a Entidade Demandada ser condenada a manter o Autor no índice 218, 4 0 escalão, da tabela anexa ao Estatuto da Carreira dos Educadores de Infância e dos Professores dos Ensinos Básico e Secundário, em que se encontrava, com todas as consequências e efeitos legais, desde 14 de Março de 2014.

VI. Efectivamente, na tese do Autor, ora Recorrente, o direito que se arroga concretiza-se na anulação de acto que trata, em suma, de uma revogação de actos administrativos anteriores e, como consequência de tal revogação, determina a diminuição drástica da remuneração salarial do Autor.

VII. Tal revogação é ilegal por intempestiva. Senão vejamos,

VIII. Dispõe o artigo 141º do Código de Procedimento Administrativo que os actos administrativos que sejam inválidos só podem ser revogados com fundamento na sua ilegalidade e dentro do prazo do respectivo recurso contencioso.

IX. O Tribunal a quo aderiu à tese da Ré de que nas disposições conjugadas dos artigos 40º do RAFE e 77º da Lei n.º 55-B/2004, de 30 de Dezembro (Orçamento de Estado para 2005) - que introduziu o n.º 3 do mesmo artigo 40º do RAFE - a Entidade Recorrida poderia revogar e ver repostas as quantias que o docente, ora Recorrente, auferiu desde que progrediu em 01.10.2009 e novamente em 01.01.2011 de escalão e índice remuneratório.

X. Ora, salvo o devido respeito, aderiu mal.

XI. Com efeito, conquanto o princípio da legalidade administrativa imponha que

sejam revistos os actos inválidos, não pode esta exigência deixar de ser harmonizada com os demais princípios jurídicos fundamentais que o problema convoca, designadamente com os princípios da boa-fé, da proteção da confiança e da segurança jurídica.

XII. O mesmo é dizer que uma decisão que Injustamente imponha a reposição de montantes indevidos não pode ser adotada em nome do princípio da legalidade, quando ofende os direitos e interesses dignos de tutela dos particulares visados e os princípios jurídicos constitucionalmente consagrados.

XIII. Pelo contrário, a devida ponderação de tais princípios é uma exigência que igualmente decorre do princípio da legalidade.

XIV. No que diz respeito aos actos constitutivos de direitos de conteúdo pecuniário, coube à jurisprudência administrativa elaborar propostas que lograssem um equilíbrio entre a salvaguarda das posições subjetivas dos particulares e o interesse público na recuperação de montantes indevidamente despendidos.

XV. E uma das questões que se revelou mais problemática foi, precisamente, a da conciliação do rcgl.me de reposição de quantias indevidamente recebidas pelos então designados funcionários e agentes da Administração Pública, com o regime de anulação dos actos administrativos com fundamento em invalidade: o primeiro prevendo um prazo de prescrição de cinco anos para as dívidas resultantes do recebimento indevido de quantias; o segundo proibindo a revogação (anulatória) de actos administrativos, após o decurso do prazo mais longo fixado na lei para impugnação contenciosa, ou seja, o prazo de um ano.

XVI. A montante deste conflito normativo devem colocar-se, porém, duas

questões: a do tipo de "erro" que está na origem do pagamento dos montantes a restituir; e a da natureza dos actos de processamento de remunerações.

XVII. Quanto à primeira questão, sempre se procurou distinguir se o pagamento indevido resulta de erro material ou contabilístico (e.g., mero lapso no processamento ou liquidação, erro de cálculo ou erro informático); ou se resulta de erro quanto aos pressupostos de facto ou de direito, caso em que os vícios geradores de invalidade deveriam determinar a anulabilidade do acto.

XVIII. Esta questão divide ainda a doutrina e a jurisprudência, salvo no que diz respeito ao acto que primeiramente define a posição jurídica de um trabalhador quanto ao seu estatuto remuneratório, consensualmente qualificado como um acto constitutivo de direitos: é esse o momento em que se verifica se estão reunidos os pressupostos para que ao trabalhador seja devido um certo montante retributivo (v.g., se pode ser integrado numa determinada posição remuneratória ou se exerce as suas funções em condições tais que justifiquem a atribuição de determinado suplemento), formando-se a estatuição jurídico-administrativa, que deve poder estabilizar-se com o decurso do tempo.

XIX. No entanto, a corrente jurisprudencial maioritária vai no sentido de assumir que "Cada acto de processamento de vencimentos constitui, em princípio, um verdadeiro acto administrativo, e não uma simples operação material, já que, como acto jurídico individual e concreto, define a situação do funcionário abonado perante a Administração e que, por isso, se vai sucessivamente firmando na ordem jurídica, se não for objecto de oportuna impugnação ou revogação.

XX. A posição contrária, também frequentemente adotada pelo Supremo Tribunal, procurou sustentar que o acto de processamento de remunerações

"ainda que constitutivo de direitos", poderia ser revogado para além do prazo de um ano.

XXI. Esta divergência foi subsequentemente ultrapassada, consolidando-se a orientação segundo a qual o prazo previsto pelo CPA deveria prevalecer, sempre que as decisões de reposição de remunerações implicassem uma decisão tácita quanto à validade do acto que previamente definiu o montante remuneratório.

XXII. A sujeição ao prazo mais curto de um ano era, aliás, a mais consonante com o que se entendia ser uma ponderação razoável dos princípios da legalidade, da segurança jurídica e da proteção da confiança em matéria de anulação dos actos administrativos constitutivos de direitos, quando os interessados se encontram de boa-fé, como é manifestamente o caso.

XXIII. Todavia, a entrada em vigor da Lei do Orçamento de Estado para 2005 (Lei n.º 55-B/2004, de 30 de Dezembro), que introduziu o n.º 3 do artigo 40.º do RAFE, veio novamente confundir o âmbito dos dois regimes. E acabou por impor uma ruptura com a orientação anteriormente adotada pelo STA, que no acórdão de uniformização de jurisprudência n.º 4/2009 determinou que "O despacho que ordena a reposição nos cofres do Estado de quantias indevidamente recebidas, dentro dos cinco anos posteriores ao seu recebimento, ao abrigo do artigo 40.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho, não viola o artigo 141º do Código do Procedimento Administrativo, atento o disposto no n.º 3 do DL n.º 155/92, de 28 de Julho, preceito de natureza interpretativa introduzido pelo artigo 77.º da Lei n.º 55-B/2004, de 30 de Dezembro".

XXIV. Aquela alteração legislativa não terá sido alheia a influência do direito da União Europeia, o qual, em matéria de reposição de subvenções abonadas com recurso a verbas da União, opôs ao regime interno de revogação de actos

administrativos a necessidade de haver prazos mais dilatados para a respetiva anulação.

XXV. Contudo, a jurisprudência e a doutrina sempre foram alertando para a especificidade deste tipo de actos que, concedendo apoios ou subsídios, façam depender essa atribuição da observação de condições que podem ser verificadas a Posteriori pela Administração. Nestes casos, o beneficiário sabe, ou deve saber, que o direito à obtenção dessas prestações só poderá dar-se por consolidado se, e quando, a Administração confirmar que foram observadas as condições da sua atribuição.

XXVI. Como salientou o STA, "Efectivamente, a diferença pode estar na necessidade de defender a boa-fé do beneficiário", a qual Impõe que se distingam estes actos daqueles outros "em que os pressupostos são reunidos na fase instrutória pela Administração e por ela analisados antes da prolação do acto final.

XXVII. Talvez por isso, a inversão abrupta daquela que era uma corrente jurisprudencial constante e sustentada, encontrando-se fundamentada apenas na supracitada norma interpretativa, não tenha sido suficiente para dar a esta questão uma solução pacificamente aceite.

XXVIII. Veja-se, por exemplo, que o Tribunal Central Sul defendeu recentemente que "Esta doutrina, como se sabe, surgiu por causa das subvenções ou apoios financeiros europeus, sujeitos a controlo posterior (...). Não surgiu por causa do processamento de vencimentos (...) afinal, o processamento de vencimentos e abonos aos servidores públicos é, para o STA e o TCAS, um acto administrativo que não depende de um controlo posterior. E, por isto mesmo (vd. ali 140.º/2/a) do CPA), o regime dos artigos 36º seguintes do DL 155/92, maxime o artigo

40.º, refere-se a casos de meros erros materiais ou contabilísticos, sendo inaplicável nos casos de alteração do entendimento do Estado sobre se o abono pago era ou não devido(...). Caso contrário, estaria a violar-se o artigo 140.º do CPA, a segurança jurídica e a tutela da confiança dos Particulares (...)"

XXIX. Nos termos do Código aprovado pelo Decreto-Lei n.º 4/2015, aos actos de processamento de remunerações, na parte em que constituam uma prestação periódica, deverá aplicar-se o disposto quanto aos actos constitutivos de direitos à obtenção de prestações periódicas, no âmbito de uma relação continuada, que se prevê que possa ocorrer dentro do prazo de cinco anos, mas apenas com efeitos para o futuro (artigo 168.º, n.º 4, alínea b) do novo Código de Procedimento Administrativo).

XXX. De acordo com o disposto no novo CPA, a anulação no prazo de cinco anos será permitida, "b) Apenas com eficácia para o futuro, quando se trate de atos constitutivos de direitos à obtenção de Prestações periódicas, no âmbito de uma relação continuada; c) Quando se trate de atos constitutivos de direitos de conteúdo pecuniário cuja legalidade, nos termos da legislação aplicável, possa ser objeto de fiscalização administrativa para além do prazo de um ano, com imposição do dever de restituição das quantias indevidamente auferidas. " (artigo 168.º, n.º 4, alíneas b) e c) do novo Código).

XXXI. Na redação da norma parece ficar afastada a possibilidade de esta se aplicar aos actos cujos "pressupostos são reunidos na fase instrutória pela Administração e por ela analisados antes da prolação do acto final, e em que se incluem os actos que determinam a atribuição de prestações remuneratórias.

XXXII. Já no anterior CPA se previa que pudessem ser restringidos os efeitos da declaração de nulidade dos actos administrativos (artigo 134.º, n.º 3 do CPA)

por razões de equidade ou por respeito a outros princípios jurídicos fundamentais, tais como os princípios da boa-fé, da proteção da confiança ou da segurança jurídica.

XXXIII. Por conseguinte, deverá entender-se que é no CPA que se encontram previstos os pressupostos da anulação dos actos constitutivos de direitos à obtenção de prestações pecuniárias, limitando-se o RAFE a disciplinar alguns aspetos da execução dessas decisões, bem como a retificação de erros materiais ou de cálculo.

XXXIV. O RAFE não é, nem nunca foi, um regime especial de anulação de actos administrativos.

XXXV. Ao entender-se dessa forma verifica-se uma flagrante violação do artigo 141.º do anterior CPA vigente à data da prolação do acto ora posto em crise.

XXXVI. A este propósito, Freitas do Amaral, in D.to Adm. V. III, pág. 382, refere: "Se a revogação tempo fundamento a ilegalidade do acto anterior, só tem sentido que ela possa ter lugar enquanto essa ilegalidade puder ser invocada; ora decorrido o prazo de recurso contencioso sem que do acto ilegal seja interposto recurso, a sua ilegalidade fica sanada, o acto toma-se legal e a Administração deixa, conseqüentemente, de poder invocar o fundamento do exercício da sua competência revogatória, que é a ilegalidade".

XXXVII. Verifica-se, pelo supra expandido que o acto revogatório foi manifestamente ilegal por violação do estatuído no artigo 141.º do anterior CPA.

XXXVIII. Sucede, porém que, nesta data, o Recorrente continua ainda colocado no 4.º escalão, índice 218, da carreira docente.

XXXIX. Desde, portanto, 01.01.2010, muito para lá dos 5 anos que ora são invocados pela própria sentença.

XL. A sentença não se pronunciou sobre a fundamentação do acto revogatório que ocorreu apenas e tão só aquando da contestação cm juízo da entidade demandada. O próprio acto revogatório é também nulo por absoluta falta de fundamentação.

XLI. Viola os princípios da boa-fé, da proteção da confiança e da segurança jurídica.

II -Matéria de facto.

A decisão recorrida deu como **provados os seguintes factos**, sem reparos nesta parte:

- 1) O Autor é docente dos quadros do Agrupamento de Escolas de (...).
- 2) Encontra-se destacado no Agrupamento de Escolas de (...) em (...), por mobilidade interna devido ao facto de ser Invisual Irreversível.
- 3) Escola na qual exerce as funções de professor no âmbito do Grupo de Recrutamento 290 - Departamento Curricular de Ciências Sociais e Humanas.
- 4) Em 19.10.2009 O Diretor do Agrupamento de Escolas e Jardins de Santa Comba Dão, comunicou que, em virtude da colocação do docente H. no quadro deste Agrupamento através do concurso de docentes de 2009, este passou a auferir pelo índice 205, 3º escalão, desde o dia 01.09.2009 (documento 1).

5) A 22.12.2010, por despacho da Diretora do Agrupamento de Escolas de (...), o Autor transitou ao 4º escalão da carreira docente, índice 218, nos termos da tabela anexa ao Estatuto da Carreira dos Educadores de Infância e dos Professores dos Ensinos Básico e Secundário - (documento 2).

6) Auferia, desde 01.01.2011, o vencimento ílquido de 1.747,01 € (documento 3).

7) Em 17.03.2014, por despacho da Diretora do Agrupamento de Escolas de (...), o Autor foi notificado de que lhe foram anuladas as progressões que acima se descrevem.

8) Foi comunicado ao Autor que, a partir do mês de Abril de 2014, o seu vencimento passaria a ser “processado” pelo 2º escalão, índice 188, da tabela anexa ao Estatuto da Carreira Docente (documento 4).

9) Desde Abril de 2014 e até agora, foi pago ao Autor o vencimento mensal ílquido de 1.540,04 € (documento 5).

10) O ato revogatório anulou os anteriores actos, com a seguinte fundamentação, que se transcreve:

“... Tendo como referência o assunto em epígrafe, em resposta ao vosso ofício n.º 355-2013, de 24 de maio, cumpre informar V. Ex.ª do seguinte:

1. Nos termos do disposto no artigo 14.º do Dec.-Lei n.º 15/2007, de 19 de janeiro, “Durante o período de aplicação do artigo 10.º, os docentes que forem providos na carreira em regime de nomeação provisória ou definitiva, são remunerados por índice igual ao dos docentes abrangidos pelo mesmo artigo

com igual tempo de serviço e qualificação profissional, aplicando-se as regras de reposicionamento salarial aí previstas”.

2. Importa então saber em que escalão/Índice se encontravam posicionados, em 01/09/2009, os docentes licenciados profissionalizados (situação do docente) que se encontravam integrados na carreira, com tempo de serviço igual ao do docente Humberto (10A 8M e 4D).

3. Ora, de acordo com a estrutura da carreira docente definida pelo Dec.-Lei n.º 312/99, de 10 de agosto, os docentes licenciados profissionalizados progrediam ao então 5.º Escalão/Índice 188 com 8 anos de serviço e ao 6.º Escalão/Índice 205 com 12 anos de serviço.

4. Assim sendo, face ao tempo de serviço que o docente Humberto possuía em 01/09/2009 (10A 8M e 4D), estaria posicionado, caso tivesse ingressado na carreira em concursos anteriores, no 5.º Escalão/Índice 188.

5. Os docentes que à data da entrada em vigor do Dec.-Lei n.º 15/2007, de 19 de janeiro, se encontravam posicionados no 5.º Escalão/Índice 188, transitaram, por força do disposto no n.º 3 do artigo 10.º, para o 2.º Escalão/Índice 188.

6. Uma vez que o n.º 14 do citado artigo 10.º determina que “O tempo de serviço já prestado pelos docentes no escalão e índice da estrutura da carreira definida pelo Decreto-Lei n.º 312/99, de 10 de agosto, à data da transição, é contabilizado, no escalão e índice em que foram integrados nos termos dos números anteriores, para efeitos de progressão (...)”, os 2A 8M e 4D sobrantes do necessário para progredir ao índice 188 da estrutura da carreira prevista no Dec.- Lei n.º 312/99, são considerados como prestados nesse índice, para progressão ao índice seguinte (205).

7. Quer isto dizer que, em 01/09/2009, data em que ingressou na carreira, o professor Humberto foi posicionado no 2.º Escalão/Índice 188, cujo módulo de tempo de serviço era de 5 anos, já com 2A 8M e 4D contabilizados neste escalão, pelo que teria de permanecer por mais 2A e aproximadamente 4M, a fim de completar o tempo necessário para progressão ao escalão seguinte.

8. Contudo, o n.º 5 do artigo 37.º do Dec.-Lei n.º 270/2009, de 30 de setembro, procedeu à redução de um ano no módulo de tempo de serviço do 2.º Escalão/Índice 188, passando este a ser apenas de 4 anos.

9. Assim sendo, o docente em apreço completou o módulo de tempo de serviço previsto para o 2.º Escalão/Índice 188 em finais de dezembro de 2010.

10. Ora, nos termos do disposto na alínea a) do n.º 3 do artigo 37.º do ECD, na redação conferida pelo Dec.-Lei n.º 75/2010, de 23 de junho, a progressão ao 3.º Escalão/Índice 205 depende, além do cumprimento dos requisitos gerais para progressão, da observação de aulas.

11. Nesta conformidade, e uma vez que o disposto no n.º 1 do artigo 9.º deste diploma apenas dispensa da observação de aulas os docentes que completaram os requisitos gerais para progressão até 31/08/2010, o professor Humberto encontra-se obrigado a observar este requisito, porque, tendo completado o tempo de serviço em dezembro de 2010, não se encontra abrangido por esta disposição legal.

12. Face ao exposto, conclui-se que os atos de posicionamento no 3.º Escalão/Índice 205 aquando do ingresso na carreira em 01/09/2009, bem como da progressão ao 4.º Escalão/Índice 218 em 30/12/2010 são ilegais, pelo que deverá o docente repor as quantias indevidamente recebidas de acordo com o disposto no artigo 40.º, n.ºs 1 e 3 do Dec.-Lei n.º 155/92, na redação conferida pela Lei n.º 55-B/2004, de 30 de dezembro.

13. Atendendo que do vosso ofício consta que foram descontados, no ano escolar de 2011-2012, 32 dias de serviço para concurso, decorrentes de faltas por doença, cumpre informar V. Ex.ª que de acordo com parecer jurídico da Direção-Geral da Administração Escolar, as faltas por doença dadas pelos trabalhadores abrangidos pelo ECD, na versão constante do Dec.-Lei n.º 15/2007, de 19 de janeiro, e subsequentes alterações, não descontam para efeitos de concurso nem de ingresso/progressão na carreira, face ao disposto no artigo 103.º do referido ECD que as equipara a prestação efetiva de serviço.

14. De acordo com o citado parecer, para efeitos de antiguidade e aposentação, devem ser observadas as regras gerais aplicáveis aos restantes funcionários da Administração Pública...”

- cfr. folhas 25,25-A e 26 do processo administrativo.

*

III - Enquadramento jurídico.

1. A aplicação do artigo 141º do Código de Procedimento Administrativo de 1991.

Esta questão já foi tratada e decidida em acórdão proferido por este **Tribunal Central Administrativo Norte**, de 30.11.2016, no processo nº 1663/13.2 BRG, com o mesmo Relator, que fundamenta a posição que continuamos a sustentar e que se reproduz no essencial:

“O prazo prescricional de cinco anos, estabelecido do art.º 40º do Decreto-Lei n.º155/92, de 28.7, para a obrigatoriedade de reposição de quantias recebidas que devam entrar nos cofres do Estado, reporta-se exclusivamente à exigibilidade ou à possibilidade de cobrança de um crédito preexistente a favor do Estado e não à prévia definição jurídica da obrigação de repor, em nada interferindo, pois, com a regra geral da revogação dos actos administrativos constitutivos de direitos.

Como se defendeu nos acórdãos do **Supremo Tribunal Administrativo** de 10.11.1998 (Pleno), recurso n.º 41.173, de 11.3.1999, recurso n.º 37.914, de 5.7.2005, recurso n.º 159/04, e de 23.5.2006, recurso n.º 01024/04: e acórdãos do **Tribunal Central Administrativo Sul**, de 31.3.2005, recurso n.º 00541/05,

e de 11.5.2006, no recurso n.º 11946/03).

E não se diga que com este entendimento se esvazia de sentido útil o disposto no n.º 3 do artigo 40.º do DL n.º 155/92, de 28 de Julho:

“ (...)

1- A obrigatoriedade de reposição das quantias recebidas prescreve decorridos cinco anos após o seu recebimento.

2- O decurso do prazo a que se refere o número anterior interrompe-se ou suspende-se por acção das causas gerais de interrupção ou suspensão da prescrição.

3- O disposto no n.º 1 não é prejudicado pelo estatuído pelo artigo 141.º do diploma aprovado pelo Decreto-Lei n.º 442/91, de 15 de Novembro ”.

Está aqui em jogo, por um lado, o legítimo interesse do Estado em reaver as importâncias indevidamente pagas a terceiros (a exigir um prazo alargado) e, por outro, o interesse genérico na segurança e na certeza jurídicas (a impor para a revogabilidade dos actos constitutivos de direitos um limite temporal relativamente curto).

Ora o equilíbrio entre esses interesses consegue-se plenamente com a interpretação sufragada pelos Tribunais Superiores Administrativos em recentes acórdãos e com a qual se concorda inteiramente.

Existindo um crédito já definido é compreensível o prazo extenso de 5 anos para a restituição, uma vez que, nesse caso, a certeza é precisamente a que resulta da definição do crédito, ou seja, vai no sentido da restituição ao Estado.

Assim, como se compreende a restituição, a todo o tempo, ou no decurso de 5 anos após a declaração de nulidade, pois esta sanção só surge nos actos administrativos cuja validade é afectada de forma mais grave.

Já se o acto administrativo que reconheceu o direito de um funcionário ou particular a receber do Estado uma determinada importância está afectado de um vício que determina apenas a sua anulabilidade, é razoável que a restituição deva ser exigida no prazo de um ano, prazo este que é coincidente com o prazo que o Ministério Público, em defesa da legalidade, tem para impugnar actos ao abrigo do disposto no art.º 28º, nº1, al. c), da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos.

Como se decidiu no acórdão do **Tribunal Central Administrativo Sul** de 11.10.2006, no processo n.º 04933/00.

Posição que se desenvolveu no acórdão do **Tribunal Central Administrativo Sul** de 19.12.2013, processo n.º 09849/13):

“De facto, a decisão do R (anulada pela sentença por vícios formais) de exigir a reposição de verbas remuneratórias por parte dos AA resultou expressamente de o R ter mudado o seu entendimento jurídico sobre o concreto direito dos AA àquelas verbas/subsídios/compensações. Como vimos, não se tratou de corrigir um lapso ou erro meramente contabilístico ou material no ou do processamento dos pagamentos; nesse caso, não há acto constitutivo de direitos (vd. art. 140º/2 CPA(7); Ac.STA de 12.7.09, P. nº 139/07; Ac.STA de 5.7.05, P. nº 159/04).

Como é há muito pacífico para o STA, constitui acto administrativo revogatório de actos (constitutivos de direitos ou de interesses legítimos) de concessão e

processamento de abonos o envio ao interessado de ordem de reposição de quantias recebidas anteriormente (vd. art. 140º CPA; Ac.STA de 17.3.2010, P. nº 413/09).

Lembremo-nos que esta natureza de acto administrativo atribuída pela quase totalidade da jurisprudência e da doutrina portuguesas ao acto de processamento de vencimentos também pode prejudicar o servidor público, atento o prazo de caducidade do direito de impugnar actos anuláveis.

É verdade que o despacho que ordena a reposição nos cofres do Estado de quantias indevidamente recebidas, dentro dos cinco anos posteriores ao seu recebimento, ao abrigo do art. 40º, nº 1 do DL nº 155/92, de 28 de Julho, não viola o art. 141º do Código do Procedimento Administrativo, atento o disposto no nº 3 do DL nº 155/92, de 28 de Julho, preceito de natureza interpretativa introduzido pelo art. 77º da Lei nº 55-B/2004, de 30 de Dezembro. Esta doutrina, como se sabe, surgiu por causa das subvenções ou apoios financeiros europeus, sujeitos a controlo posterior (cf. RAVI PEREIRA, O D. Comunitário posto ao serviço..., in BFDUC, 2005, esp. a pp. 702 ss; CARLA A. GOMES/R.LANCEIRO, A revogação..., in RMP 132, 2012, p. 46). Não surgiu por causa do processamento de vencimentos.

Tem-se, aliás, ampliado incorrectamente nalguma jurisprudência o alcance do cit. nº 3 do art. 40º cit. e do Ac. de U.J. do STA de 22-1-2009, P. nº 1212/06 (v. ainda o Ac. STA de 20-6-2008, no mesmo processo), às vezes até contrapondo o impossível, como por exemplo o princípio da justiça ao da tutela da confiança.

O que, efectivamente, resulta do art. 40º do DL 155/92 é que o art. 141º do CPA (“anulação administrativa”) não se aplica no caso de haver obrigatoriedade de reposição de quantias recebidas, a qual prescreve decorridos cinco anos após o

recebimento das quantias. No mais, aplica-se, i.a., o art. 140º do CPA; afinal, o processamento de vencimentos e abonos aos servidores públicos é, para o STA e o TCAS, um acto administrativo que não depende de um controlo posterior.

E, por isto mesmo (vd. art. 140º/2/a) do CPA), o regime dos arts. 36º ss do DL 155/92, maxime o art. 40º, refere-se a casos de meros erros materiais ou contabilísticos, sendo inaplicável nos casos de alteração do entendimento do Estado sobre se o abono pago era ou não devido, tendo o mesmo sido pago pelo Estado na convicção então havida da sua correcção legal.

Caso contrário, estaria a violar-se o art. 140º do CPA, a segurança jurídica e a tutela da confiança dos particulares (cf. MARIO AROSO, Teoria Geral do D.A. ..., pp. 282 ss; FILIPA CALVÃO, Revogação..., in CJA 54, pp. 36-37, e Os actos de concessão de pensões como actos administrativos verificativos ou declarativos com efeitos constitutivos ..., in Revista de Ciências Empresariais e Jurídicas, nº 3, 2005, pp. 229-230), num caso em que não faz sentido falar em o Estado indemnizar os interessados que reporiam as quantias (vd. ainda FREITAS DO AMARAL, Curso..., II, 2ª ed., pp. 479 ss e 486). Só não será assim, logicamente, nos casos em que a lei preveja o controlo posterior do direito ao pagamento das quantias.

Neste sentido vai, aliás, o projecto de 2013 de revisão do CPA (cf. ROBIN DE ANDRADE, O regime da revogação..., in CJA 100, pp. 75-77; ANDRE SALGADO DE MATOS, A invalidade do acto administrativo..., in CJA 100, pp. 68-69; VIEIRA DE ANDRADE, Lições..., 2ª ed., pp. 187 ss, e A “revisão” dos actos administrativos..., in Legislação-Cad.C.Leg., nº 9/10, 1994, nº 1.3, 3, 3.1 e 4.1).

Note-se que, mesmo quando o pagamento dos abonos tenha sido um erro de direito do Estado a que o destinatário é alheio (que não conferirá um direito

subjectivo), fora das situações em que a lei preveja o controlo posterior da legitimidade jurídica do direito ao pagamento, há aí um acto constitutivo de um interesse legalmente protegido (do servidor público, aqui), interesse tutelado pelos arts. 6º-A e 140º/2/a) do CPA (cf. FREITAS DO AMARAL, Curso..., II, 2ª ed., pp. 482-483; FILIPA CALVÃO, Os actos de concessão de pensões como actos administrativos verificativos ou declarativos com efeitos constitutivos ..., in Revista de Ciências Empresariais e Jurídicas, nº 3, 2005, pp. 229-230; CARLA A. GOMES/R.L., A revogação..., in RMP 132, 2012, pp. 26-29); também num caso em que não faz sentido falar em o Estado indemnizar os interessados que reporiam as quantias.

Pensemos, aliás, na redacção expressa do art. 48º/2 do C.P.A. alemão (VwVfG), que não temos entre nós (naturalmente, pois, ao contrário da Alemanha, o nosso regime regra é a anulabilidade e não a nulidade): «Em regra, a confiança é digna de protecção se o beneficiário consumiu as prestações concedidas ou se delas celebrou um negócio dispositivo, negócio que já não pode anular ou apenas o pode fazer em condições demasiado gravosas». Normalmente, como nos diz o senso comum e as regras da experiência, é isto que ocorre nos casos de vida decorrentes do processamento de vencimentos, como o presente. Sobretudo em países como o nosso, em que as remunerações no sector público não são elevadas.

Pelo que, com motivo em erro de direito do Estado pagador ora réu (caso em que prevalece o art. 140º do CPA sobre os arts. 36º ss do DL 155/92), o réu não pode revogar os actos (administrativos) anteriores de processamento de vencimentos, ordenando a reposição das quantias antes pagas aos AA, que as receberam de boa-fé. A não ser, claro, que fossem actos nulos (cf. art. 133º do CPA) e sem prejuízo, note-se, do nº 3 do art. 134º do CPA.”

E se manteve no acórdão deste **Tribunal Central Administrativo Norte** de 25.09.2014, no processo 874/08.7 BEVIS:

“O DL nº 155/92, de 28/07, estabelece o «Regime de administração financeira do Estado», no desenvolvimento da «Lei de Bases da contabilidade pública» constante da Lei nº 8/90, de 20/02.

Estabeleceu-se então como novo paradigma a regra de competência dos dirigentes dos serviços e organismos, no âmbito da gestão corrente, para, com carácter definitivo e executório, praticarem os actos necessários à autorização de despesas (controlada a conformidade legal, regularidade financeira, e economia, eficiência e eficácia) seu pagamento (art.º 2º, nº 1, e art.º 3º das referidas Leis e DL).

Ficando a autorização de despesas sujeita à verificação dos seguintes requisitos: a) Conformidade legal; b) Regularidade financeira; c) Economia, eficiência e eficácia (art.º 22º, nº 1, do cit. DL).

Por conformidade legal entende-se a prévia existência de lei que autorize a despesa, dependendo a regularidade financeira da inscrição orçamental, correspondente cabimento e adequada classificação da despesa (art.º 22º, nº2, do cit. DL) [nº 3 - Na autorização de despesas ter-se-á em vista a obtenção do máximo rendimento com o mínimo de dispêndio, tendo em conta a utilidade e prioridade da despesa e o acréscimo de produtividade daí decorrente.]

Ao ter tais actos como definitivos e executórios, a lei dotou-os de aptidão ao alcance e protecção de caso resolvido.

(Posto que se revistam de características próprias, tenham natureza capaz.)

É orientação jurisprudencial consolidada que os actos de processamento de vencimentos e outros abonos constituem verdadeiros actos administrativos, e não meras operações materiais, susceptíveis de se consolidarem na ordem jurídica como «casos decididos» se não forem objecto de atempada impugnação, na medida em que contenham uma definição voluntária e inovatória, por parte da Administração, da situação jurídica do funcionário abonado, relativamente ao processamento em determinado sentido e com determinado conteúdo (cfr., por todos, os Acórdãos do STA, de 10 de Abril de 2008, Pleno, recurso n.º 544/2006; de 19 de Dezembro de 2007, recurso n.º 899/07; de 28 de Novembro de 2007, recurso n.º 414/0; de 6 de Dezembro de 2005, Pleno recurso n.º 672/05; de 4 de Novembro de 2003, recurso n.º 48 050; de 3 de Dezembro de 2002, recurso n.º 42/02; de 19 de Março de 2002, recurso n.º 48065; de 7 de Março de 2002, recurso n.º 48 338; de 26 de Fevereiro de 2002, recurso n.º 48 281).

Assim, e na medida em que contenham uma definição voluntária e inovatória, é que tais actos podem ser vistos como verdadeiros actos administrativos.

Necessário é que “o acto em causa se traduza numa decisão voluntária e unilateral da Administração, e não numa pura omissão definidora de uma situação concreta” – Ac. do TCAN, de 18/06/2009, proc. n.º 01260/07.1BEPRT].

Logo, mesmo que ilegais, sob limite imposto pelo art.º 141º do CPTA para uma revogação anulatória.

O nº 3 inovatoriamente introduzido no art.º 40º sobre o qual discorreremos foi expressamente consagrado como tendo natureza interpretativa (art.º 77º do OE 2005).

O próprio legislador veio, por esta forma, fixar vinculativamente o alcance que, ab initio, deve ser atribuído ao preceito interpretado.

Recordando uma vez mais Karl Larenz, “(...) o sentido de cada proposição jurídica só se infere, as mais da vezes, quando se a considera como parte da regulação a que pertence (...) o contexto significativo da lei desempenha, ainda, um amplo papel em ordem à sua interpretação, ao poder admitir-se uma concordância objectiva entre as disposições legais singulares (...) que possibilita a garantia de concordância material com outra disposição” (in ob. cit. pág. 391).

Da conjugação normativa que resulta do art.º 40º, nº 3, para o nº 1 do mesmo artigo que tem em consideração, resulta que a obrigatoriedade de reposição das quantias recebidas prescreve decorridos cinco anos após o seu recebimento, não sendo esta previsão prejudicada pelo art.º 141º do CPA.

Assim subtraindo a estabilidade de tais actos ao geral prazo de revogação anulatória (estabelecido no art.º 141º do CPA).

Não diz a lei quando haja tal obrigatoriedade.

Mas infere-se da inserção em que decorre e da economia do diploma que ela é suposta em função da violação das regras que regem o regime de administração financeira que aí presidem. Dito de outra forma, e à luz das considerações doutrinárias supra, o alcance que daqui emana é confinado à violação de tais regras, mormente em consideração do que seja de entender por conformidade legal e por regularidade financeira, em que a obrigação de reposição por sua violação não fica dependente do prazo para revogação

anulatória consignado no art.º 141º do CPA.

No mais não atinge a condição estatutária.

Essa, e no que não seja o campo operativo de aplicação da norma de reposição prevista no art.º 40º, nºs 1 e 3, do DL nº 155/92, de 28/07, escapa aos pressupostos da sua tutela e, assim, permanece incólume à sua aplicação.

Assim, o autor, pese a ilegalidade que em hipótese se pudesse apontar à sua progressão - no caso, a que o recorrente imputa -, tem beneplácito de protecção do art.º 141º do CPA, e do princípio de segurança jurídica que o enforma. Ultrapassado o momento em que a Administração podia ainda usar do seu poder revogatório e deixou de o fazer - como é o caso -, a relação administrativa estabilizou-se e assumiu o seu desenho tendencialmente definitivo, devendo por isso ficar resguardado da interferência modificativa de alguma das partes. Ou seja, independentemente da legalidade/ilegalidade da progressão do recorrido para o 6º escalão, sendo certo que eventual desvalor mais se não reduziria que à consequência da anulabilidade, estabilizada essa progressão na ordem jurídica, não mais cabendo revogação por força do limite temporal estabelecido no art.º 141º do CPA, haveria ele de ver processado vencimento ancorado em tal posição estatutária, não estando em conformidade legal a actuação administrativa que revogou e condenou à reposição de quantias.”

Posição mantida no acórdão de 20.11.2014, no processo n.º 636/09.4 AVR e que aqui se reitera.

“O disposto no nº 1 (do art.º 40º do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28.6) não é prejudicado pelo estatuído pelo artigo 141º do diploma aprovado pelo Decreto-

Lei n.º442/91, de 15 de Novembro”, nesta interpretação que reputamos correcta, dado que o campo de aplicação de cada um dos preceitos é distinto.”

No caso concreto, o acto impugnado, de 14.03.2014, que anulou as progressões referidas nos 4.º e 5.º factos dados como provados, ordenando o reposicionamento do Autor no índice 188, 2.º escalão, a partir de Abril de 2014, (facto 7.º a 10.º dados como provados), constitui acto revogatório do acto que posicionou o Autor, a partir de 01.09.2009, no índice 205, 3.º escalão (facto provado sob o n.º 4) e do acto de 31.12.2010, que posicionou o Autor no índice 218, 4.º escalão (facto provado sob o n.º 5) e a partir de 01.01.2011, com o vencimento ilíquido de 1.747,01 € (documento n.º 3).

Acto revogatório que foi praticado para além do prazo de um ano estabelecido no artigo 141.º do Código de Procedimento Administrativo (de 1991).

Sendo certo que não se aplica ao caso o disposto no artigo n.º 1 do artigo 40.º do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28.6, a permitir a ordem de reposição no prazo de 5 anos, pois as quantias pagas ao Autor pelos dois índices, 188 entre 01.09.2009 até 31.12.2010 e 205, entre 01.01.2011 até 14.03.2014, não foram indevidamente recebidas mas antes recebidas devidamente, face à colocação do Autor, nas datas referidas nos índices mencionados, por actos agora insusceptíveis de revogação.

A decisão recorrida enferma de um erro de julgamento de direito, afastando a aplicação do artigo 141.º ao caso sub judice.

O acto impugnado viola essa mesma norma, pelo que padece de vício de violação de lei, que conduz à sua anulação nos termos do artigo 135.º do Código de Procedimento Administrativo de 1991.

2. A aplicação ao caso do disposto no novo Código de Procedimento Administrativo (de 2015).

Cumpre determinar se o novo Código de Procedimento Administrativo aprovado pelo Decreto-Lei nº 4/2015, de 07.01, em vigor a partir de 08.04.2015, de acordo com o teor do seu artigo 9º, se aplica ao acto administrativo em apreciação nos autos.

Determina o artigo 8º nº 1 do mesmo Decreto-Lei que o disposto nas partes I e II, no capítulo III e na parte IV do Código se aplica aos procedimentos administrativos em curso à data da sua entrada em vigor, sendo as restantes disposições do Código aplicáveis apenas aos procedimentos administrativos que se iniciem após a entrada em vigor do presente decreto-lei.

O acto administrativo em apreciação nos autos é um acto de revogação de anterior acto administrativo.

A revogação de acto administrativo está prevista na parte IV do Código, pelo que o Código se lhe aplica se considerarmos estarmos perante procedimento administrativo em curso e não se lhe aplica se o procedimento administrativo já está extinto, na data em que o novo Código entra em vigor - 08.04.2015.

Determina o artigo 106º do Código de Procedimento Administrativo de 1991 e o artigo 93º do Código de Procedimento Administrativo de 2015, que o procedimento extingue-se pela tomada da decisão final.

A decisão final em apreciação, revogação de acto administrativo, foi notificada à Autora em 2014, pelo que quando entrou em vigor o Código de Procedimento

Administrativo de 2015, 08.04.2015, já o procedimento administrativo se encontrava extinto.

Assim sendo, não se lhe aplica o Código de Procedimento Administrativo de 2015, mas sim o Código de Procedimento Administrativo de 1991.

3. Falta absoluta de fundamentação do acto impugnado.

O 10º facto dado como provado contém a fundamentação do acto impugnado, pelo que nunca se poderia concluir pela falta absoluta de fundamentação.

Pode-se concordar ou não com ela, mas a mesma consta do acto impugnado.

Improcede o recurso com este fundamento.

*

Impõe-se, assim, revogar a decisão recorrida, julgar a acção procedente e, conseqüentemente, anular o despacho exarado a 14 de Março de 2014, da autoria da Senhora Directora do Agrupamento de Escolas de (...), Viseu, notificado ao Autor em 17 de Março de 2014, que determinou o reposicionamento do Autor no índice 188, 2º escalão, da tabela anexa ao Estatuto da Carreira dos Educadores de Infância e dos Professores dos Ensinos Básico e Secundário, inferior ao que se encontrava, nos termos do artigo 141º do Código de Procedimento de 1991 e condenar a Entidade Demandada a manter o Requerente no índice 218, 4º escalão, da tabela anexa ao Estatuto da Carreira dos Educadores de Infância e dos Professores dos Ensinos Básico e Secundário, em que se encontrava, com todas as conseqüências e efeitos legais, desde 14 de Março de 2014.

*

IV - Pelo exposto, os juízes da Secção Administrativa do Tribunal Central Administrativo Norte, **acordam em CONCEDER PROVIMENTO** ao presente recurso jurisdicional e, em consequência :

A) Revogam a decisão recorrida.

B) Julgam a acção procedente e, em consequência:

1.1. Anulam o despacho exarado a 14 .03. 2014, da autoria da Senhora Directora do Agrupamento de Escolas de (...), Viseu, notificado ao Autor em 17.03.2014, que determinou o reposicionamento do Autor no índice 188, 2º escalão, da tabela anexa ao Estatuto da Carreira dos Educadores de Infância e dos Professores dos Ensinos Básico e Secundário.

1.2. Condenam a Entidade Demandada a manter o requerente no índice 218, 4º escalão, da tabela anexa ao Estatuto da Carreira dos Educadores de Infância e dos Professores dos Ensinos Básico e Secundário, em que se encontrava, com todas as consequências e efeitos legais, desde 1.03.2014.

Custas pelo Recorrente.

*

Porto, 15.05.2020

Rogério Martins

Luís Migueis Garcia

Frederico Branco

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