

SUPREMO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO | ADMINISTRATIVO

Acórdão

Processo	Data do documento	Relator
089/10.4BEMDL-A	24 de setembro de 2020	Ana Paula Portela

DESCRITORES

Execução de sentença > Causa legítima de inexecução > Abertura de concurso > Recrutamento > Técnico superior

SUMÁRIO

I - A invocação de circunstâncias relativas a situações temporárias não é suscetível de impedir o prosseguimento do procedimento concursal para o preenchimento de postos de trabalho por tempo indeterminado.

II - Inexiste causa legítima de execução quando não ocorre impossibilidade absoluta nem grave prejuízo para o interesse público.

TEXTO INTEGRAL

Acordam na secção do Contencioso Administrativo do Supremo Tribunal Administrativo:

RELATÓRIO:

1. A..... vem interpor recurso jurisdicional de revista do acórdão do TCAN, proferido em 27.09.2019, que concedeu provimento ao recurso da sentença do TAF de Mirandela — que, com fundamento na inexistência da causa legítima de execução, havia julgado procedente a ação de execução de sentença do ato que anulava a decisão que determinou a cessação do concurso aberto para o recrutamento de três técnicos superiores, e, condenou o município, a retomar o procedimento concursal, — revogando-a, dando como totalmente procedente a invocação da causa legítima de inexecução.

2. Para tanto alegou em conclusão:

“1 - No presente processo discutiu-se a existência ou não de uma causa legítima de inexecução da sentença que foi proferida pelo TAF de Mirandela no processo 89/10.4BEMDL- A.

2 - Por sentença proferida em 14/11/2017 no âmbito da execução de sentença aqui sub judice, o Tribunal Administrativo e Fiscal de Mirandela entendeu - e bem, permitimo-nos salientar - que não existe qualquer causa legítima de inexecução da sentença primitiva de anulação do ato administrativo praticado pelo

Exmo. Senhor Presidente da Câmara de Mondim de Basto.

3 - Não se conformando com a decisão, o Município recorreu ao TCA Norte, tendo logrado o Acórdão do qual se interpõe o presente recurso por se considerar que o mesmo efetuou uma errada aplicação do direito.

4 - Com efeito, o TCA Norte julgou procedente o recurso por considerar que é ao Município que compete decidir ou não se mantém a pertinência do concurso que anulou.

5 - Com essa decisão o TCA Norte ignora o facto de não estarem preenchidos os requisitos para a invocação de uma causa legítima de execução, dando como verdadeiros factos alegados pelo Município e que são manifestamente falsos, como seja o facto de o Município não dispor nos seus quadros, desde 2010, de lugares de quadro compatíveis com o posto de trabalho ao qual o Recorrente se habilitou por via do concurso em que foi graduado.

6 - De tudo o quanto se processou nos presentes autos resulta evidente que não existem quaisquer circunstâncias supervenientes que não pudessem ter sido invocadas na fase declarativa.

7 - Mais resulta evidente que não há qualquer impossibilidade absoluta nem qualquer prejuízo para o interesse público que resulta da execução do julgado.

8 - Este entendimento está absolutamente evidenciado na exaustiva sentença da primeira instância, cujo conteúdo aqui se dá como integralmente reproduzido para os devidos e legais efeitos, por razão de economia processual.

9 - Contrariamente ao alegado pelo Município não existe qualquer violação do Princípio da Separação de Poderes.

10 - Da mesma forma, não se verifica qualquer causa legítima de inexecução.

11 - Conforme dispõe o CPTA, o pagamento dos montantes devidos ao Recorrente pelo seu justo provimento em lugar de quadro não é susceptível de ser invocado, pois as causas legítimas de inexecução não o podem ser em relação ao pagamento de quantias certas (como é o caso das remunerações devidas ao Recorrente), mas apenas em relação a prestações de facto.

12 - Acresce que a situação de facto que releva para o cumprimento da sentença é a existente em 2009, aquando da anulação ilícita do procedimento concursal e não aquela que agora o Município invoca, se bem que essa invocação não se reconduza a nenhuma impossibilidade absoluta e muito menos ao conceito de grave prejuízo para o interesse público.

13 - Acresce que o Município não juntou qualquer elemento que permita aferir da evolução do quadro de pessoal na vigência deste plano de saneamento financeiro, o que torna mais abusiva e injusta a conclusão retirada pelo Acórdão recorrido.

14 - O despacho de inexecução aqui colocado em crise foi notificado ao Exequente após o dia 6/02/2015, ou seja, fora do prazo legalmente estabelecido para a invocação legal de uma causa legítima de inexecução.

15 - Consequentemente, deverá improceder a invocação do Executado, condenando-se a entidade demandada a executar o acórdão proferido na fase declarativa do processo, nos termos peticionados a final.

16 - Sem prescindir, além do despacho ter sido notificado ao interessado fora do prazo legalmente estipulado para o efeito, o mesmo não contém qualquer causa legítima fundada em circunstâncias supervenientes ou que a Administração não estivesse em condições de invocar no momento oportuno do processo declarativo.

Nestes termos deve o presente recurso ser julgado procedente, com as devidas e legais consequências, designadamente condenando a entidade demandada ao cumprimento integral da sentença declarativa condenatória, como é da mais elementar JUSTIÇA!”

3. O Recorrido produziu contra-alegações, sem apresentar conclusões, nos termos seguintes:

“...A decisão sob recurso julgou improcedente a ação, concluindo pela verificação de causa legítima de inexecução da sentença (primitiva) de anulação do despacho do Senhor Presidente da Câmara Municipal de Mondim de Basto de 18.11.2009, através do qual determinou a cessação imediata do procedimento concursal comum, para provimento, por tempo indeterminado, de 3 postos de trabalho de carreira/categoria de técnico superior (professor), considerando que é ao aqui Recorrido que compete, em exclusivo, aferir e avaliar da necessidade e interesse em retomar/iniciar o referido procedimento concursal, não competindo ao tribunal obrigá-lo a retomá-lo/iniciá-lo.

Tal decisão sufraga o entendimento expendido pelo aqui Recorrido nas alegações do recurso oportunamente interposto, e bem assim pelo Senhor Procurador Geral Adjunto.

Ora, o que ressuma do agora alegado pelo Recorrente, é que estamos perante um interesse particular deste, de natureza essencialmente económica, e que se alicerça numa alegada «mais-valia da sua contratação pelo Recorrido para a docência todas as actividades que o Município promove nos equipamentos desportivos», já que «são muitas as áreas de actuação do Município nas quais o Recorrente, com as suas habilitações literárias e experiência profissional, se mostra particularmente relevante, sendo que poderíamos acrescentar ainda os planos de municipalização das escolas públicas como um dos temas da atualidade em curso pelo presente governo.».

Só que, e atendendo à absoluta desnecessidade do Recorrido contratar alguém para os seus quadros para o exercício das funções de professor, nos termos delimitados naquele procedimento concursal, o Recorrido não tem qualquer função/tarefa para atribuir ao Recorrente, o que significa, pois, que este, ao ser contratado, ver-se-ia confrontado com uma ausência total de quaisquer tarefas.

Assim, verifica-se, não só a absoluta desnecessidade, mas, também, e conseqüentemente, a impossibilidade de retomar aquele procedimento concursal e de substituir o Despacho proferido pelo Senhor Presidente da Câmara Municipal de Mondim de Basto, datado de 18.11.2009, por um ato

administrativo que determine a retoma daquele concurso.

Sucedendo que, in casu, a necessidade que determinou o processo de recrutamento foi, desde a data da abertura do concurso, transitória, uma vez que com aquele recrutamento o Recorrido apenas pretendia assegurar o desenvolvimento de uma atividade que não lhe é própria, i.e., o Recorrido pretendia prosseguir uma atividade no âmbito de um protocolo estabelecido entre o Município e o Agrupamento de Escolas de Mondim de Basto, à data do despacho n.º 9265-B/2013, de 15 de Julho, cuja validade é de apenas um ano, renovável automaticamente por períodos iguais, caso não seja denunciado pelas partes.

Assim, e tendo em conta as características que supra se expuseram, bem como, os critérios definidos no n.º 1 do 30.º da Lei n.º 35/2014, de 20 de Junho, o recrutamento que se discute nos presentes autos, não poderá ser por tempo indeterminado porquanto, e se assim o admitisse, atento o acréscimo exponencial da despesa com o conseqüente agravamento da sua situação deficitária para o erário público, tal traduzir-se-ia numa situação de grave prejuízo para o interesse público,

Este interesse público, perfila-se, face àquele interesse particular, de maior valia.

Sem prejuízo, sempre se dirá que a questão em análise, para além da sua natureza necessariamente casuística, se reporta a juízos sobre factos ou juízos de facto, insindicáveis pelo STA à luz do n.º 4 do artigo 150.º do CPTA.

Para além disso, da alegação do Recorrente não é possível inferir a existência de erro evidente ou grosseiro que afecte o acórdão recorrido, não se podendo desenquadrar as posições assumidas no aludido aresto do espectro das soluções jurídicas plausíveis.

Pelo que, contrariamente ao alegado pelo Recorrente, o TCA adoptou quanto à questão da verificação de causa legítima de inexecução da sentença (primitiva) de anulação do despacho do Senhor Presidente da Câmara Municipal de Mondim de Basto de 18.11.2009, a solução preconizada por jurisprudência e doutrina pacíficas, de que não se vislumbra no caso dos autos oferecer qualquer especial complexidade ou dúvida fundada.

O julgado produzido não reclama pois, qualquer intervenção do STA para «melhor aplicação do direito», pois que não oferece qualquer censura.

Deste modo, concluindo-se pelo não preenchimento do pressuposto do n.º 1, in fine, do artigo 150.º do CPTA, deve o recurso interposto ser liminarmente rejeitado assim se fazendo JUSTIÇA.”

4. O recurso de revista foi admitido pela formação deste STA por acórdão de 12.12.2019.

5. O MP não emitiu parecer.

6. Após os vistos legais, cumpre decidir.

*

FUNDAMENTAÇÃO

- MATÉRIA DE FACTO fixada pelas instâncias com relevância para a decisão da causa:

“1. Em 05/09/2014 foi proferido Acórdão, já transitado em julgado, no processo n.º 89/10.4BEMDL, que julgou totalmente procedente a ação e anulou o despacho do Presidente da Câmara Municipal de Mondim de Basto, datado de 18/11/2009, que fez cessar o procedimento concursal aberto pelo Município de Mondim de Basto para o preenchimento por tempo indeterminado de três postos de trabalho da carreira/categoria de técnico superior (professor) [cf. documento de fls. 208 do SITAF (tramitação do processo principal)];

2. Do Acórdão referido no ponto anterior consta, além do mais, a seguinte fundamentação:

“(…) II – FUNDAMENTAÇÃO DE FACTO

1. Em 01.10.2008, foi celebrado contrato-programa entre a Direção Regional de Educação do Norte e a Câmara Municipal de Mondim de Basto quanto à “Generalização das actividades de enriquecimento curricular no 1º Ciclo do Ensino Básico” – cfr. doc. 1 junto com a contestação a fls. 80 a 85 dos autos em suporte físico que aqui se dá por integralmente reproduzido;

2. Em 05.01.2009, foi aprovado o mapa de pessoal da autarquia para o ano de 2009 – cfr. doc. 1 junto com a resposta do Autor a fls. 133 a 140 dos autos em suporte físico que aqui se dá por integralmente reproduzido;

3. Em 30.06.2009, foi aprovada a alteração do mapa de pessoal da Câmara Municipal de Mondim de Basto – cfr. docs. 2 e 3 juntos com a resposta do Autor a fls. 141 a 155 dos autos em suporte físico que aqui se dá por integralmente reproduzido;

4. Por despacho do Presidente da Câmara Municipal de Mondim de Basto de 21.08.2009, foi aberto procedimento concursal comum por tempo indeterminado para o preenchimento de três postos de trabalho da carreira/categoria de técnico superior (professor) – cfr. doc. 1 junto com a petição inicial a fls. 19 a 25 dos autos em suporte físico que aqui se dá por integralmente reproduzido; (...)

6. Pelo ofício 311/ 2009, datado de 05.11.2009, foi o Autor notificado do seguinte – cfr. doc. 2 junto com a petição inicial a fls. 26 dos autos em suporte físico: “[...]”

Serve o presente, para notificar V. Ex^a, de que foi admitido, no procedimento em epígrafe, com a nota final de 11,9 valores, conforme deliberação do júri, vertida na acta da quarta reunião e conforme lista unitária de ordenação final dos candidatos aprovados, anexa àquela (de que se junta cópia).

Mais fica notificado para, querendo, exercer o seu direito de audiência dos interessados, num prazo de 10 dias úteis a contra da respectiva notificação, encontrando-se para tanto disponível, na Secção de Pessoal da Divisão Administrativa e Financeira e na página electrónica do Município, impresso próprio, de utilização obrigatória, podendo ali também consultar o procedimento concursal, durante o horário normal de expediente [...]”;

7. Em anexo foi remetida a lista de ordenação final, com o seguinte teor – cfr. doc. 2 junto com a petição inicial a fls. 27 dos autos em suporte físico: (...)”

Subsunção da matéria de facto à seguinte análise e decisão do Acórdão recorrido:

“A questão a decidir no presente processo prende-se com a legalidade do ato que fez cessar o procedimento concursal que se encontrava em curso e no qual o Autor havia participado. Imputa este, ao referido ato administrativo, que uma vez que já havia lista de ordenação final, não poderia ter o concurso cessado; sem prescindir, invoca que há falta de fundamentação, em virtude de a mesma ser vaga, ambígua e inexata, e, a final, invoca violação dos princípios da boa-fé, da legalidade, da transparência, da imparcialidade e do direito de acesso à função pública.

. Do vício de violação de lei

Ao concurso aqui em causa é aplicável o regime constante da Lei 12-A/2008, de 27 de fevereiro, o Decreto-Regulamentar n.º 14/2008, de 31 de julho, a Lei 59/2008, de 11 de setembro, e da Portaria n.º 83-A/2009, de 22 de janeiro.(...)

Atenta esta regulação, o Autor invoca que, no momento em que o ato impugnado foi proferido – ato de cessação do concurso – já havia uma lista de ordenação final, que lhe havia sido notificada, sendo, por isso, o ato em causa ilegal. (...)

Na verdade, no âmbito do procedimento concursal, há duas listas de ordenação final: uma provisória, ainda sujeita a análise em sede de audiência de interessados (nos termos dos artigos 100º e seguintes do C.P.A.) – artigo 34º – e uma definitiva, emitida após este momento e que pode ser com aquela coincidente ou não, que será sujeita a homologação – artigo 36º.

A divergência entre o Autor e o Réu reside precisamente no sentido que é dado à redação do artigo 38º, n.º 2 quando o mesmo se refere “Excepcionalmente, o procedimento concursal pode, ainda, cessar por ato devidamente fundamentado da entidade responsável pela sua realização, homologado pelo respectivo membro do Governo, desde que não se tenha ainda procedido à ordenação final dos candidatos.”. O Autor sustenta que, porque não se alude a homologação de lista de ordenação final, basta ter sido notificado da mesma para exercer audiência prévia para que o concurso não possa ser cessado; por seu lado, o Réu pugna pelo entendimento de que só a lista de ordenação homologada é que poderá impedir a cessação do procedimento concursal. (...)

É certo, em regra, a constituição de qualquer direito adveniente de concurso só nasce com a homologação da lista final de ordenação de candidatos, mas no presente caso, a antecipação do momento de constituição de qualquer direito é feita para o momento da elaboração da lista final de ordenação que será, ainda, alvo do exercício de audiência prévia.

Apesar de, até este momento, haver apenas uma verdadeira intenção de que os candidatos sejam ordenados daquele modo, nada garantindo que assim seja, pois sempre poderá a participação de um qualquer interessado fazer claudicar aquela ordem e deitar por terra as expectativas dos demais, a verdade é que a intenção legislativa foi tutelar estas expectativas, neste momento.

Assim, a cessação de procedimento concursal pode ocorrer até ao momento em que haja uma lista final de ordenação de candidatos, tal como a mesma se encontra no artigo 34º da Portaria 83-A/2009, sujeita ainda à sindicância por via da participação dos interessados.

Analisada a matéria de facto dada supra como assente, constata-se que a cessação do concurso ocorreu após a notificação efetuada ao Autor, que continha a lista de ordenação final (e que também o advertia para a abertura de uma fase de participação dos interessados).

Daí que, quando foi proferido o ato de cessação, aqui sindicado, estava a entidade decisora já impedida de o fazer, pois que tinha sido elaborada a lista de ordenação final dos candidatos e notificada aos interessados.

E, por ser deste modo, procede o primeiro argumento invocado pelo Autor.

Do vício de falta de fundamentação

Nesta parte, o Autor invoca que o ato impugnado contém uma fundamentação vaga, ambígua e inexata, o que equivale a falta de fundamentação.

A sustentar tal invocação, o Autor traz à colação duas situações diferentes: por um lado, que o ato não está fundamentado por conter fundamentação deficiente, e, por outro, que não está fundamentado porque discorda da fundamentação avançada. Ou seja, tem que se distinguir a existência ou não de fundamentação, da concordância ou não com a mesma. E tal implica dois momentos de análise que não se subsumem à mera análise do vício de falta de fundamentação, mas que impõe que se analise o teor da mesma, caso exista. Caso a fundamentação avançada careça de suporte factual e/ou legal (como, aliás, é invocado pelo Autor) haverá vício de violação de lei.

Deste modo, a análise do argumentário do Autor desenvolver-se-á em dois momentos: primo, verifica-se se há ou não fundamentação; secundo, verifica-se se, na verdade, a fundamentação avançada é suscetível de sustentar o ato tal qual foi praticado.

Começando pela análise do vício da falta de fundamentação. (...)

Contudo, o Autor, face à posição que assumiu no presente processo, denota que, muito embora o ato em causa não fosse devidamente esclarecedor, compreendeu o que o mesmo significava, tendo avançado argumentos no sentido de pôr em crise a referida fundamentação.

O que conduz ao segundo momento da análise como supra se expendeu.

Retomando o caso concreto, o Autor não obstante invocar que o ato administrativo não se encontra fundamentado, esgrime diversos argumentos no sentido de que o concurso era necessário, de que os lugares a prover estavam previstos e devidamente cabimentados no orçamento.

Por seu lado, o Réu aduz que tal não corresponde à verdade mas limita-se a juntar uma certidão emitida pelos seus serviços, com data posterior à entrada da presente ação, em que atesta que não havia cabimento orçamental para aqueles lugares postos a concurso (cfr. facto 11 supra), uma certidão com a decisão do recurso hierárquico do Autor (cfr. facto 12 supra) e dois horários que supostamente demonstram que a prestação do serviço é assegurada apenas com dois professores (matéria de facto não provada), mas não comprova que o ato praticado não podia ter outro conteúdo – isto é, que o seu conteúdo era vinculado.

Ou seja, coligindo tudo quanto se expôs relativamente ao aproveitamento do ato administrativo inquinado, com a matéria de facto supra assente, não sendo possível concluir que o ato em causa é vinculado, que não havia margem de discricionariedade decisória por parte do seu autor, não pode o aproveitamento do ato operar.

Na verdade, não se demonstrando que o que motivou o ato era real e, inequivocamente, conduzia àquele resultado, o vício de falta de fundamentação que, como se julgou supra, o inquina, não pode ter-se como

formalidade essencial degradada em não essencial. Deste modo, muito embora o Autor tenha apreendido o fundamento que determinou a cessação do concurso, não pode julgar-se como ultrapassada a formalidade decorrente dos artigos 124º e 125º do C.P.A., procedendo a invocação do Autor quanto ao vício de falta de fundamentação.

(...) IV - DECISÃO

Pelo exposto, procede totalmente a presente ação, anulando-se o ato impugnado e condenando-se o Réu a dar o devido seguimento ao procedimento concursal.

Condena-se o Réu no pagamento das custas. (...)” [cf. documento de fls. 208 do SITAF (tramitação do processo principal)];

3. Por ofícios expedidos em 08/09/2014, por correio registado, foram as partes do processo principal (ora Exequente e Executado) notificadas do Acórdão referido no ponto anterior [cf. documentos de fls. 227 e 229 do SITAF (tramitação do processo principal)];

4. Do Acórdão referido nos pontos anteriores não foi interposto qualquer recurso [cf. SITAF (tramitação do processo principal)];

5. Em 10/01/2015 o Presidente da Câmara Municipal de Mondim de Basto proferiu despacho com, além do mais, o seguinte teor:

“(...) • Desde a data do trânsito em julgado da sentença até à presente data que o Município não dispõe no quadro de pessoal privativo qualquer lugar vago para ser provido pelo candidato A.....;

Bem como,

• Também não dispõe no Orçamento Municipal para o ano de 2014 de verba disponível para satisfação dos encargos financeiros resultantes daquele provimento,

Mais,

• A Assembleia Municipal, sob proposta da Câmara Municipal, aprovou no ano de 2010 um plano de saneamento financeiro, onde, por força do art.º 4º nº 2 al b) do Decreto de Lei nº 38/2008 de 7 de Março, se obrigou à contenção da despesa com o pessoal durante o período de saneamento financeiro, condição sem a qual não teria sido obtido visto junto do Tribunal de Contas;

• Fruto desta obrigação de contenção, não pode o Município, enquanto estiver em execução o Plano de

saneamento Financeiro, aumentar as despesas com o pessoal;

Por fim,

- Nos termos do art.º 62.º n.º 1 da Lei do Orçamento de Estado para 2014 (Lei 83-C/2013 de 31 de dezembro), durante o ano de 2014, as autarquias locais reduzem, no mínimo, em 2 o número de trabalhadores face aos existentes em 31 de dezembro de 2013, pelo que, no ano de 2014 estava o Município obrigado a uma redução de 2 do seu número de funcionários;
- Nos termos do art.º 63.º n.º 1 al. b) da Lei do Orçamento de Estado para o ano de 2015 (Lei 82-B/2014 de 31 de dezembro, porque o Município, neste ano, como se referiu, ainda se encontra em processo de saneamento está obrigado, pelo menos à redução de 2 do número de trabalhadores;

E assim,

- Pelas razões expostas está o Município legalmente impedido de prover o posto de trabalho da carreira / categoria de técnico superior (professor), reclamado pelo candidato A....., e conseqüentemente, impedido de dar execução à Douta Sentença proferida pelo Tribunal Administrativo e Fiscal de Mirandela, na ação administrativa especial que aí correu sob o n.º 89/10.4 BEMDL;

Sem prejuízo do exposto,

- Ainda que determinado o prosseguimento do procedimento concursal, sempre o Presidente da Câmara, quer pelas razões expostas, quer pelas que a seguir se invocam estará impedido de homologar tal procedimento e, conseqüentemente, tomar útil a decisão de prosseguimento.

Na verdade,

- Nos termos do art.º 30.º n.º 1 e n.º 2 da Lei Geral de Trabalho em Funções Públicas, aprovada pela Lei 35/2014 de 20 de junho, a Administração Pública pode promover o recrutamento dos trabalhadores necessários ao preenchimento dos postos de trabalho previstos no mapa de pessoal, devendo ser feito por tempo indeterminado ou a termo, consoante a natureza permanente ou transitória da atividade, tal como consta do mapa de pessoal.

Ora,

- A necessidade do Município a satisfazer com o recrutamento sempre foi transitória, uma vez que a atividade a desenvolver não lhe é própria, sendo assegurada no âmbito de um protocolo estabelecido entre o Município e o Agrupamento de Escolas de Mondim de Basto, antes ao abrigo do despacho n.º 14460/2008

de 26 de maio de 2008, atualmente ao abrigo do despacho n.º 9265-B/2013, de 15 de julho, cuja validade é de um ano, renovável automaticamente por iguais períodos, caso não seja denunciado pelas partes.

E assim,

- O recrutamento em causa, nos termos art.º 30.º n.º 1 e n.º 2 da Lei Geral de Trabalho em Funções Públicas, nunca poderá ser por tempo indeterminado, mas, quando muito, atenta a necessidade a satisfazer, a termo indexado à cessação da vigência do citado protocolo.

Consequentemente,

- Nos termos em que se apresenta o recrutamento nunca poderá o subscritor proceder à homologação do mesmo, dado que, o procedimento concursal que o antecede padece de vícios insanáveis que obstam à sua homologação.

Nestes termos, considerando que ao abrigo do art.º 163.º n.º 1 do Código de Processo nos Tribunais Administrativos constituem causa legítima de inexecução a impossibilidade absoluta e o grave prejuízo para o interesse público na execução da sentença, o que, como supra se demonstra, ocorre, nomeadamente a impossibilidade legal de o Município admitir novos trabalhadores, para além do grave prejuízo para o interesse público que decorre da contratação de funcionários por tempo indeterminado quando as necessidades a satisfazer são determinadas ou determináveis, determina a inexecução da Duta Sentença proferida pelo Tribunal Administrativo e Fiscal de Mirandela, nos autos de ação administrativa especial que aí correu sob o n.º 89/10.4BEMDL. (...)” (cf. documento n.º 01 junto aos presentes autos com a petição inicial);

6. Por ofício com referência Of_324/2015, datado de 06/02/2015, o Executado notificou o Exequente, nos termos do disposto no art.º 163º, n.º 1 do CPTA, do despacho proferido em 10/01/2015 pelo Presidente da Câmara Municipal de Mondim de Basto a determinar a inexecução do Acórdão referido nos pontos anteriores (cf. documento n.º 01 junto aos presentes autos com a petição inicial);

7. No ano de 2010 a Assembleia Municipal de Mondim de Basto aprovou, sob proposta da Câmara Municipal de Mondim de Basto, um plano de saneamento financeiro que constitui o documento n.º 03 junto aos autos com a contestação, e que aqui se dá por integralmente reproduzido, mediante o qual o Executado se obrigou, além do mais, à contenção da despesa com o pessoal durante o período de saneamento financeiro;

8. A petição inicial que deu origem aos presentes autos foi remetida em 28/05/2015, através do SITAF, para este Tribunal Administrativo e Fiscal de Mirandela (cf. SITAF e documentos de fls. 01 a 14 do suporte físico dos presentes autos).

+

O DIREITO

Está aqui em causa a execução de uma decisão de condenação do Município de Mondim de Basto a continuar o concurso que fizera cessar, por ato datado de 18/11/2009, de recrutamento de três técnicos.

E a questão é a de saber se, como decidiu o TCAN, ocorreu a causa legítima de inexecução invocada pelo município.

1. Alega o recorrente que o despacho de inexecução aqui em causa foi notificado ao Exequente após o dia 6/02/2015, fora do prazo legalmente estabelecido para a invocação legal de uma causa legítima de inexecução, contrariamente ao decidido pelas instâncias.

2. E ainda que decisão recorrida viola o art. 163º do CPTA já que não estão preenchidos os requisitos para a invocação de uma causa legítima de execução, por não ser verdade que o Município não disponha nos seus quadros, desde 2010, de lugares compatíveis com o posto de trabalho ao qual o Recorrente se habilitou por via do concurso em que foi graduado, tal como decidiu a 1ª instância.

1. Quanto à alegada intempestividade na invocação de causa legítima de execução, esta questão foi decidida em 1ª instância e da mesma interposto recurso para o TCAN.

Contudo, o TCAN não se pronunciou sobre esta questão e não foi invocada qualquer nulidade de acórdão com este fundamento.

Sendo assim, não pode este Tribunal sindicar uma pretensa decisão que não existiu nesta parte.

2. Quanto à questão de fundo, isto é, se estamos ou não perante uma causa legítima de inexecução de sentença, resulta dos art. 158º e 173º do CPTA, na redação aqui aplicável, que a obrigatoriedade das sentenças dos tribunais administrativos implica a nulidade de quaisquer atos jurídicos, ou operações materiais, praticados em desrespeito pelo respectivo caso julgado, e respetiva responsabilidade civil, disciplinar, e criminal, dos seus autores e também o dever da administração adoptar todos os atos jurídicos e operações materiais necessários à sua [caso julgado] concretização, havendo uma clara opção legislativa pela «tutela reconstitutiva» face à «tutela ressarcitória».

Trata-se de um dever de reconstituir a situação que existiria se o ato não tivesse sido praticado através da prática de um novo ato que, renovando o anterior, determine - agora sem vícios - a produção dos mesmos efeitos que aquele tinha determinado de modo inválido.

Este dever de cumprimento das sentenças dos tribunais administrativos não ocorre quando estivermos perante uma «causa legítima de inexecução».

Como dispunha o art. 163º e 178º do CPTA, na redação do DL n.º 214-G/2015, de 02/10:

Artigo 163º

“Causas legítimas de inexecução

1 - Só constituem causa legítima de inexecução a impossibilidade absoluta e o excecional prejuízo para o interesse público na execução da sentença.

2 - A causa legítima de inexecução pode respeitar a toda a decisão ou a parte dela.

3 - A invocação de causa legítima de inexecução deve ser fundamentada e notificada ao interessado, com os respetivos fundamentos, dentro do prazo estabelecido no n.º 1 do artigo anterior, e só pode reportar-se a circunstâncias supervenientes ou que a Administração não estivesse em condições de invocar no momento oportuno do processo declarativo.”

Artigo 178.º

“Indemnização por causa legítima de inexecução

1 - Quando julgue procedente a invocação da existência de causa legítima de inexecução, o tribunal ordena a notificação da Administração e do requerente para, no prazo de 20 dias, acordarem no montante da indemnização devida pelo facto da inexecução, podendo o prazo ser prorrogado quando seja previsível que o acordo se possa vir a concretizar em momento próximo.

2 - Na falta de acordo, seguem-se os trâmites previstos no artigo 166.º

3 - Se a Administração não ordenar o pagamento devido no prazo de 30 dias contado a partir da data do acordo ou da notificação da decisão judicial que tenha fixado a indemnização devida, seguem-se os termos do processo executivo para pagamento de quantia certa.”

A execução do julgado anulatório terá, assim, de consistir na prática pela Administração dos atos e operações materiais necessários à reintegração da ordem jurídica violada de modo a que seja restabelecida a situação que o interessado tinha à data do ato ilegal e a reconstituir, se for caso disso, a situação que o mesmo teria se o ato não tivesse sido praticado.

Contudo, temos de ter presentes as situações em que essa forma de execução do julgado não pode ser realizada, quer pela impossibilidade da reconstituição quer pela sua inexigibilidade por estar em causa um grave prejuízo para o interesse público que decorra da sua execução.

Alega o recorrente que é falso que o Município não disponha nos seus quadros, desde 2010, de lugares de quadro compatíveis com o posto de trabalho ao qual o Recorrente se habilitou por via do concurso em que foi graduado não tendo juntado qualquer elemento que permita aferir da evolução do quadro de pessoal na vigência do plano de saneamento financeiro invocado.

Conclui que não estão em causa quaisquer circunstâncias supervenientes que não pudessem ter sido invocadas na fase declarativa já que a sentença é a existente em 2009, aquando da anulação ilícita do procedimento concursal e não aquela que agora o Município invoca.

Entendeu-se na decisão recorrida que:

“Este invoca a absoluta desnecessidade e, conseqüentemente, a impossibilidade de retomar o procedimento concursal sub judice e de substituir o Despacho proferido pelo Senhor Presidente da Câmara Municipal de Mondim de Basto, datado de 18 de novembro de 2009, o qual determinou a cessação imediata do procedimento concursal comum, por um ato administrativo que determine a retoma daquele concurso.

Não pode olvidar-se que decorreram quase dez anos desde que foi determinada a cessação daquele procedimento concursal comum; assim, não se antevê qual o efeito prático útil que possa advir da sua retoma.

Como resulta dos autos, existe uma absoluta desnecessidade do Recorrente contratar alguém para os seus quadros para o exercício das funções de professor, nos termos delimitados naquele procedimento concursal, pelo que o Executado/Recorrente não tem qualquer função/tarefa para atribuir ao Exequente/Recorrido, o que significa, que caso este fosse contratado, ver-se-ia confrontado com uma ausência total de tarefas.

Na verdade, desde a data do trânsito em julgado da sentença (primitiva) proferida pelo Tribunal Administrativo e Fiscal Mirandela (13 de outubro de 2014) o Recorrente não dispunha, nem hoje dispõe, no seu quadro de pessoal, de qualquer lugar/vaga para ser preenchido pelo Recorrido, o que constitui um impedimento objectivo e irremovível que obsta à retoma do procedimento concursal (cfr. o artigo 163º/1 do CPTA).

Por outro lado, a Assembleia Municipal de Mondim de Basto, sob proposta da Câmara Municipal, aprovou,

no ano de 2010, um plano de saneamento financeiro mediante o qual se obrigou à contenção da despesa com o pessoal durante o período de saneamento financeiro, razão pela qual o Recorrente se encontrava, naquela data, legalmente impedido e impossibilitado de criar novos lugares no mapa de pessoal.

Acresce ainda que a necessidade que determinou o processo de recrutamento era transitória, uma vez que, com o recrutamento, o Recorrente apenas pretendia assegurar o desenvolvimento de uma atividade que não lhe é própria, inserida no âmbito de um protocolo estabelecido entre o Município e o Agrupamento de Escolas de Mondim de Basto, cuja validade era de apenas um ano, renovável automaticamente por períodos iguais, caso não fosse denunciado pelas partes.

Logo, tendo em conta as características específicas do recrutamento, este não poderia ser por tempo indeterminado, de acordo com os critérios definidos no artigo 30º/1 da Lei 35/2014, de 20 de junho.

Assim, não é razoável pretender que o Município venha a retomar aquele procedimento concursal e, conseqüentemente, a contratar os três candidatos habilitados por tempo indeterminado, não existindo sequer tarefas para os respectivos postos de trabalho.

Tal constituiria uma situação de grave prejuízo para o interesse público.

Ademais, resulta do artigo 2º da Constituição da República Portuguesa que “A República Portuguesa é um Estado de direito democrático, baseado na soberania popular, no pluralismo de expressão e organização política democráticas, no respeito e na garantia de efetivação dos direitos e liberdades fundamentais e na separação e interdependência de poderes, visando a realização da democracia económica, social e cultural e o aprofundamento da democracia participativa”, decorrendo ainda do nº 1 do artigo 3º do CPTA que “No respeito pelo princípio da separação e interdependência dos poderes, os tribunais administrativos julgam do cumprimento pela Administração das normas e princípios jurídicos que a vinculam e não da conveniência ou oportunidade da sua atuação.”.

Atendendo ao sentido verdadeiramente intromissivo da decisão proferida pelo Tribunal Administrativo e Fiscal de Mirandela, que pretende, com a sua decisão, imiscuir-se e interferir com a álea de autonomia contratual e decisória do Recorrente, sempre se teria que considerar que a mesma afronta o princípio da separação de poderes - lê-se nas alegações e aqui corrobora-se.

Na verdade, é ao Recorrente a quem compete, em exclusivo, aferir e avaliar da necessidade e interesse em retomar/iniciar um procedimento concursal comum, para provimento, por tempo indeterminado, de três postos de trabalho de carreira/categoria de técnico superior (professor), não podendo, por isso, o Tribunal obrigá-lo a retomar ou a iniciar um procedimento concursal quando não existe qualquer interesse ou utilidade.

Tal equivale a dizer que está verificada, in casu, a causa legítima de inexecução da sentença.”

Então vejamos.

Está aqui em causa a execução de acórdão que anulou o despacho do Presidente da Câmara Municipal de Mondim de Basto, datado de 18/11/2009, que fez cessar o procedimento concursal aberto pelo Município de Mondim de Basto para o preenchimento por tempo indeterminado de três postos de trabalho da carreira/categoria de técnico superior.

Resulta dos autos e nomeadamente da matéria de facto que o referido procedimento concursal teve por base a celebração do contrato-programa entre a Direção Regional de Educação do Norte e a Câmara Municipal de Mondim de Basto quanto à “Generalização das atividades de enriquecimento curricular no 1º Ciclo do Ensino Básico” datada de 01.10.2008 que conduziu à aprovação em 30.06.2009 da alteração do mapa de pessoal da Câmara Municipal de Mondim de Basto e em 21.08.2009 à abertura do procedimento concursal comum por tempo indeterminado para o preenchimento de três postos de trabalho da carreira/categoria de técnico superior (professor) aqui em causa.

E, resulta também que a Assembleia Municipal de Mondim de Basto, sob proposta da Câmara Municipal, aprovou no ano de 2010 um plano de saneamento financeiro, onde, por força do art.º 4º n.º 2 al b) do Decreto de Lei n.º 38/2008 de 7 de Março, se obrigou à contenção da despesa com o pessoal durante o período de saneamento financeiro, condição sem a qual não teria sido obtido visto junto do Tribunal de Contas;

Por outro lado, nos termos do art.º 62.º n.º 1 da Lei do Orçamento de Estado para 2014 (Lei 83-C/2013 de 31 de dezembro), durante o ano de 2014, as autarquias locais reduzem, no mínimo, em 2 o número de trabalhadores face aos existentes em 31 de dezembro de 2013, pelo que, no ano de 2014 estava o Município obrigado a uma redução de 2 do seu número de funcionários;

E, nos termos do art.º 63.º n.º 1 al. b) da Lei do Orçamento de Estado para o ano de 2015 (Lei 82-B/2014 de 31 de dezembro), o Município, está obrigado, pelo menos à redução de 2 do número de trabalhadores.

O concurso aqui em causa foi aberto para o preenchimento por tempo indeterminado de três postos de trabalho.

E, ao tempo, a legislação em vigor, a Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro, dispunha no seu art. 11º que:

“Modalidades da nomeação - [revogado - Lei n.º 35/2014, de 20 de Junho]

1 - A nomeação reveste as modalidades de nomeação definitiva e de nomeação transitória.

2 - A nomeação definitiva é efectuada por tempo indeterminado, sem prejuízo do período experimental previsto e regulado no artigo seguinte.

3 - A nomeação transitória é efectuada por tempo determinado ou determinável.”

Ora, estando em causa um concurso para o preenchimento de postos de trabalho por tempo indeterminado, não se vê como se podem invocar circunstâncias relativas a situações temporárias para impedir o prosseguimento do procedimento concursal.

Sendo que, sempre existem mecanismos legais para fazer cessar os respetivos contratos que vierem a ser celebrados, como nomeadamente o que resulta do artigo 12.º da referida Lei, quanto ao período experimental, que ainda não ocorreu, como os relativos à cessação do contrato e que estavam previstos no artigo 33.º da mesma Lei, e ainda que neste momento a legislação a aplicar seja diferente.

O que não parece é que, estando em causa uma nomeação para tempo indeterminado, possam ser considerados como fatores de inexecução de sentença circunstâncias que apenas podem relevar no âmbito de contratos de nomeação transitória.

Sendo que, mesmo que tenha ocorrido erro na abertura do concurso nos moldes em que o foi, não é nesta sede que o mesmo pode ser conhecido.

Aliás, a própria decisão recorrida invoca que a necessidade que determinou o processo de recrutamento era transitória quando não é o que resulta do aviso de abertura do concurso, como vimos.

Assim, do enquadramento fáctico da situação dos autos não resulta nem qualquer impossibilidade nem qualquer grave prejuízo para o interesse público no prosseguimento do concurso.

Daí que tenhamos de concluir pela inexistência da causa legítima de execução, procedência da ação de execução de sentença do ato que anulou a decisão que determinou a cessação do concurso aberto para o recrutamento de três técnicos superiores, devendo o município retomar o procedimento concursal.

*

Em face de todo o exposto acordam os juízes deste STA em conceder provimento ao recurso, revogar a decisão recorrida, manter a decisão de 1ª instância, julgar inexistente quaisquer causa legítima de inexecução, condenado o município a retomar o procedimento concursal.

Custas pelo recorrido.

D.N.

Lisboa, 24/09/2020

Relatora: Ana Paula Portela

A relatora consigna e atesta, que nos termos do disposto no art. 15º-A do DL n.º 10-A 2020, de 13.03, aditado pelo art. 3º do DL n.º 20/2020, de 01.05, têm voto de conformidade com o presente Acórdão os restantes integrantes da formação de julgamento, Conselheiros José Veloso e Cláudio Monteiro.

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