

SUMÁRIO: — AS INSTITUIÇÕES CONSIDERADAS DE PREVIDÊNCIA ESTÃO, POR FORÇA DA LEI N.º 1.884, SUJEITAS NÃO SÓ À FISCALIZAÇÃO DO INSTITUTO NACIONAL DO TRABALHO E PREVIDÊNCIA, MAS TAMBÉM SUBORDINADAS AO SUB-SECRETÁRIO DAS CORPORações E PREVIDÊNCIA.

POR ISSO, E DENTRO DA ESFERA DOS PODERES DESCRICIONÁRIOS CONFERIDOS POR LEI, NÃO ESTÁ VICIADO DE EXCESSO DE PODER, POR INVASÃO DE PODERES OU FUNÇÕES ALHEIAS, O DESPACHO DO SUB-SECRETÁRIO DE ESTADO DAS CORPORações E PREVIDÊNCIA SOCIAL QUE — NÃO OBSTANTE A INTERPRETAÇÃO DO ART. 19.º DO DECRETO-LEI N.º 32.171, SOBRE SE CONTÉM OU NÃO A OBRIGATORIEDADE DA NOMEAÇÃO DUM DIRECTOR DOS SERVIÇOS CLÍNICOS NOS ESTABELECIMENTOS DESTINADOS AO TRATAMENTO OU RECEPÇÃO DE DOENTES, GRÁVIDAS OU PUERPERAS, ESTAR AFECTA A DECISÃO DO PODER JUDICIAL — IMPÕE ESSA NOMEAÇÃO POR ENTENDER SER NECESSÁRIA AO APERFEIÇOAMENTO E CONSOLIDAÇÃO DUMA INSTITUIÇÃO DE PREVIDÊNCIA.

Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, de 15 de Março de 1946.

Acordam os do Supremo Tribunal Administrativo, na Secção do Contencioso Administrativo:

A Associação de Socorros Mútuos de Empregados no Comércio de Lisboa, com sede nesta cidade, recorre do despacho do Sr. Sub-Secretário de Estado das Corporações e Previdência Social, de 14 de Julho de 1945, que determinou à

directção da recorrente que, no prazo de cinco dias, procedesse à nomeação de um director dos seus serviços clínicos e assegurasse a sua entrada em funções, para o efeito de dar cumprimento ao disposto no art. 19.º, do decreto-lei n.º 32.171.

Alega a recorrente que, no uso das faculdades que lhe são concedidas, quer pelo n.º 1 do art. 1.º do decreto n.º 19.281, quer pelo n.º 1 do art. 2.º do decreto n.º 20.914, possui na sua sede internatos, dispensários, policlínica, clínica domiciliária, maternidade e uma sala de operações, tendo, para o cabal desempenho destes serviços, um corpo clínico em condições legais de exercício de medicina, em que cada clínica funciona sob a directção técnica e responsabilidade de um director especialista, com um conselho médico destinado a prestar à directção a assistência técnica de que precisa.

Para cumprimento do disposto no art. 19.º do decreto n.º 32.171, que obriga os directores dos estabelecimentos destinados ao tratamento ou recepção de doentes, grávidas ou puerperas, a participar à Direcção Geral de Saúde e à Ordem dos Médicos a existência desses estabelecimentos, a recorrente enviou a estas entidades, em 15 de Setembro de 1942, a competente participação em que, discriminadamente, eram indicados os serviços clínicos e médico-cirúrgicos instalados nos seus estabelecimentos, com o nome dos respectivos directores.

A propósito, porém, dum incidente ocorrido com três médicos da Associação, cujos serviços foi obrigada a dispensar, a Ordem dos Médicos, depois de haver proibido os médicos substitutos de ali exercerem a sua actividade profissional, dirigiu um officio à recorrente em que solicitava a indicação do nome do actual director clínico.

E, como a recorrente informasse que não tem um director clínico, visto cada clínica ser autónoma e funcionar sob a directção e responsabilidade do seu director, a Ordem dos Médicos, sem mais diligências ou explicações, oficiou ao Comandante Geral da Polícia de Segurança Pública a pedir o encerramento das instalações da Associação.

Procurou a recorrente obter junto da Ordem uma solução conciliatória do incidente, mas não o conseguiu, pelo que se viu forçada, como preparatório da acção a propôr para revogar aquela deliberação e ao abrigo do art. 28.º do Código de Processo nos Tribunais do Trabalho, a requerer a providência cautelar da suspensão da mesma deliberação, o que foi deferido.

Em seguida, a recorrente fez distribuir a competente acção que está a correr os seus termos.

Em face, porém, duma exposição feita pela Ordem dos Médicos ao Instituto Nacional do Trabalho e Previdência, o Sr. Sub-Secretário de Estado das Corporações proferiu o despacho recorrido, que termina por determinar à Direcção da Associação que, no prazo de cinco dias, proceda à nomeação de um director dos seus serviços clínicos e assegure a sua entrada em funções, para o efeito de dar cumprimento ao disposto no art. 19.º do decreto-lei n.º 32.171, devendo logo seguir efectuar as competentes comunicações ao Instituto Nacional do Trabalho e Previdência, à Direcção Geral de Saúde e à Ordem dos Médicos.

É deste despacho, viciado de excesso de poder, violação de lei, ofensa dos

direitos concedidos à recorrente e dos que ao Poder Judicial são conferidos, que vem interposto o presente recurso.

Não pode haver dúvidas de que o despacho recorrido representa um excesso de poderes que pela Constituição são atribuídos ao Executivo.

Com efeito, na determinação das atribuições de cada um dos órgãos da soberania, determina a Constituição que ao Governo compete elaborar os decretos-leis no uso das autorizações legislativas ou nos casos de urgência e necessidade pública, bem como elaborar os decretos, regulamentos e instruções para a boa execução das leis, e aos tribunais interpretar as leis e fazê-las executar em caso de conflito.

Estes órgãos da soberania são independentes e livres no exercício das suas atribuições, e tanto assim que a Constituição considera até como crimes da responsabilidade dos Ministros e Sub-Secretários os actos destes que atentem contra o exercício dos órgãos da soberania.

Ora, desde que a interpretação e execução da disposição legal em causa estava afecta a decisão do Poder Judicial, não é lícito, e constitui até crime, ao Poder Executivo, por intermédio de um dos seus membros, proferir um despacho que contrarie e inutilize aquela decisão judicial.

Isto representa um excesso de poderes, uma invasão dos poderes alheios, pois o despacho recorrido, intrometendo-se nas atribuições do Poder Judicial, permitiu-se interpretar e executar o referido art. 19.º do decreto n.º 32.171, descobrindo nele a obrigatoriedade de um director clínico, que é coisa em que o artigo não fala.

Alegou ainda a recorrente que a execução do despacho recorrido tratá como consequência o encerramento da Associação, e isto porque, em face da atitude da Ordem, os médicos se recusam a aceitar o cargo de director clínico, e conclui por pedir a suspensão do mesmo despacho e a anulação, a final, por excesso de poder, violação da lei e ofensa dos direitos da recorrente e do Poder Judicial, chamando ao recurso o Sr. Sub-Secretário das Corporações e a Ordem dos Médicos.

Sobre o incidente da suspensão foram ouvidas as entidades recorridas, tendo ambas respondido no sentido da sua improcedência, e juntando a Ordem dos Médicos declarações de vários médicos e cirurgiões, que se dizem prontos a aceitar o cargo de director clínico da Associação se tal cargo lhes fôr oferecido.

Pelo acórdão de fls. foi desatendido o pedido de suspensão, por carência de fundamento.

Citada a Ordem dos Médicos para os termos do recurso, defendeu-se pela forma constante da sua douda resposta de fls., na qual procura demonstrar, com apoio nomeadamente no art. 14.º de lei n.º 1.834, que o despacho recorrido emana de atribuições legais, correctamente exercidas e em absoluto conforme com a lei.

Recorrente e recorrida alegam doutamente a final, e o digno representante do Ministério Público emite o parecer de que o recurso deve ser rejeitado, por o despacho recorrido ter sido proferido no uso duma faculdade descricionária, ou julgado improcedente, quando assim se não entenda.

O que tudo visto, ponderado e discutido em conferência:

O impugnado despacho de 14 de Julho de 1945, apoiando-se ao que parece no art. 19.º do decreto-lei n.º 32.171, de 28 de Julho de 1942, segundo o qual «os estabelecimentos destinados ao tratamento ou recepção de doentes e de grávidas ou puerperas, quaisquer que sejam os processos empregados, não podem funcionar senão sob a direcção e responsabilidade de profissionais em condições legais de exercer a medicina em Portugal» — determinou à Associação recorrente que procedesse, no prazo de cinco dias, à nomeação de um director dos seus serviços clínicos e assegurasse a sua entrada em funções.

Como fundamento do pedido de anulação, invoca a recorrente os vícios de excesso de poder, violação da lei, ofensa de direitos seus e dos que pela Constituição Política são conferidos ao Poder Judicial, mas só há que conhecer do excesso de poder por invasão de funções, visto ser este o único vício de que, em última análise, a recorrente argui o despacho recorrido.

Logo na petição de recurso se declara que a Associação não pretende discutir aqui se em face do referido art. 19.º do decreto n.º 32.171 é obrigada a nomear um director clínico, esclarecendo-se nas doutas alegações finais que a recorrente se abstém de sustentar, defender e demonstrar a interpretação daquele preceito, e isto porque o objecto do recurso consiste apenas em saber se o Sr. Sub-Secretário de Estado recorrido podia interpretar uma disposição de lei, quando tal interpretação estava submetida à decisão do Poder Judicial.

Cumpré, antes de mais, desfazer um equívoco em que parece laborar a recorrente.

O objecto ou conteúdo do despacho recorrido não é propriamente a interpretação do preceito contido no falado art. 19.º do decreto-lei n.º 32.171, mas sim a determinação constante do mesmo despacho, por via da qual a Associação recorrente tem de proceder à nomeação de um director dos seus serviços clínicos.

No fundo, portanto, o que há a discutir é a questão de saber se o Sr. Sub-Secretário das Corporações tem ou não competência para ordenar aquela nomeação, ou, mais precisamente, se o despacho recorrido está viciado de ilegalidade orgânica ou de incompetência material, por invasão pelo órgão administrativo de funções que pertencem ao Poder Judicial.

A circunstância de estar afecta ao Tribunal do Trabalho a deliberação, tomada pela Ordem dos Médicos, de solicitar à Polícia de Segurança Pública o encerramento das instalações da Associação, não impedia o Sr. Sub-Secretário de Estado das Corporações de tomar a determinação constante do despacho recorrido, se para tanto a lei lhe der competência.

No fundo, repete-se, o que há a averiguar é se o despacho *sub-judice* foi proferido com excessão de poder, por invasão de poderes alheios.

Esta é que é a questão a decidir.

O decreto n.º 19.281, de 29 de Janeiro de 1931, que promulgou varias disposições sobre associações de socorros mútuos, define estas como instituições de previdência, de capital indeterminado, duração indefinida e número ilimitado de sócios, que tem por base o auxílio recíproco (art. 1.º), e determina no art. 8.º que a sua fiscalização é exercida pela Inspeção de Previdência Social, quer por

sua iniciativa, quer nos casos que sejam determinados pelo Instituto de Seguros Sociais.

Regulando as suas disposições, foi depois publicado o regulamento das associações mutualistas, aprovado pelo decreto n.º 20.944, de 27 de Fevereiro de 1932, que estende a fiscalização a todos e quaisquer organismos de previdência, existentes no continente e ilhas adjacentes, atribuindo a sua competência não só ao Instituto de Seguros Sociais Obrigatórios e de Previdência Social, mas também às circunscrições de previdência dependentes do Instituto, que daquela fiscalização podem tomar a iniciativa, dentro da área da sua jurisdição (art. 112.º).

Finalmente, em 16 de Março de 1935, é publicada a lei n.º 1.884, a especificar as instituições que ficam reconhecidas como sendo de previdência social, apontando como tais, entre outras, as associações de socorros mútuos (art. 1.º, categoria 3.ª), e determinando no art. 14.º que «as instituições de previdência criadas ao abrigo desta lei ou as já existentes e classificadas na 1.ª, 2.ª ou 3.ª categorias, a que se refere o art. 1.º, ficam subordinadas ao Sub-Secretário de Estado das Corporações e Previdência Social e sujeitas à fiscalização do I. N. T. P., recebendo deste as instruções convenientes ao seu aperfeiçoamento e consolidação».

Por força destes preceitos, todas as instituições consideradas de previdência social ficaram não só sujeitas à fiscalização do Instituto Nacional do Trabalho e Previdência, mas também subordinadas ao Sub-Secretário de Estado das Corporações e Previdência.

Esta subordinação não importa uma dependência hierárquica, que iniba as associações de socorros mútuos de praticar actos de administração, independentemente da aprovação ou ratificação do Sub-Secretário das Corporações, porque isso corresponderia à perda da sua autonomia.

Com efeito, as associações de socorros mútuos, a partir do momento em que no *Diário do Governo* é publicado o despacho de aprovação dos seus estatutos, gozam de individualidade jurídica, podendo exercer todos os direitos relativos aos seus legítimos interesses, demandar e ser demandadas, com administração confiada a uma direcção eleita pela assembleia geral dos seus sócios (cit. decreto n.º 19.281, arts. 19.º, § 1.º, 34.º e 35.º, e regulamento aprovado pelo decreto n.º 20.944, arts. 32.º, § 1.º, 46.º e 48.º), sendo manifesto que esta autonomia se não compadecer com a dependência ou sujeição hierárquica.

Tal subordinação, porém, acompanhada da fiscalização pelo Instituto Nacional do Trabalho e Previdência, cuja acção nesta matéria vai até ao ponto de poder dar instruções convenientes ao aperfeiçoamento e consolidação das instituições de previdência, corresponde a uma verdadeira tutela administrativa.

Esta tutela é, não só de natureza francamente *inspectiva*, visto o Instituto ter o poder de fiscalizar a acção directiva das associações de socorros mútuos e de promover sanções contra as irregularidades encontradas (art. 77.º do decreto n.º 25.825, de 6 de Setembro de 1935), mas também, e de certo modo, de natureza *correctiva*, pois só assim se compreende que o I. N. T. P. possa impôr *instruções*, isto é, medidas de governo ou direcção, que digam respeito ao aperfeiçoamento e consolidação das associações.

De concluir é pois, em face dos preceitos que ficam enunciados e dos princípios de direito público que lhes são aplicáveis, que o Sr. Sub-Secretário de Estado das Corporações e Previdência Social podia, porque para tanto lhe dá a lei competência, ordenar como ordenou à *Associação de Socorros Mútuos dos Empregados no Comércio de Lisboa*, ora recorrente, que procedesse à nomeação de um director dos seus serviços clínicos, desde que entendeu, dentro da esfera dos seus poderes descricionários, que isso era necessário para o aperfeiçoamento e consolidação da mesma associação.

E, posto isto, verifica-se que o despacho recorrido não está viciado de excesso de poder, por invasão de poderes ou funções alheias, sem necessidade de discutir se a determinação constante do mesmo despacho se contém ou não dentro do preceito geral do art. 19.º do decreto-lei n.º 32.171, já referido.

Por estes fundamentos, negam provimento ao recurso e confirmam o despacho recorrido, condenando a recorrente em custas que fixam na quantia de 800\$00.

Lisboa, 15 de Março de 1946. — *Alfredo Mendes de Almeida Ferrão* — *José Nunes Pereira* — *Jerónimo Rodrigues de Sousa*. — Fui presente, *Eugénio de Lemos*.

ANOTAÇÃO

O douto Acórdão transcrito, donde a questão controvertida facilmente se apreende do seu relatório, entendeu que, no fundo, o que havia a averiguar era se o despacho recorrido do Sub-Secretário de Estado das Corporações e Previdência Social tinha sido proferido com excesso de poder, por invasão de poderes alheios.

E, nesse entendimento, considerando que a fiscalização atribuída ao Instituto Nacional do Trabalho e Previdência corresponde a uma verdadeira *tutela administrativa*, tutela que além de inspectiva é também *correctiva* uma vez que pode impôr medidas de governo ou direcção respeitantes ao aperfeiçoamento e consolidação das instituições de previdência, concluiu por decidir que o despacho recorrido foi proferido dentro da esfera dos poderes descricionários que lhe compete pela lei n.º 1.884.

Salvo o respeito, e como do pró-

prio relatório do Acórdão se deduz, a questão ventilada não podia ser assim posta.

Se o despacho recorrido se tivesse baseado na lei 1.884, a doutrina do Acórdão ainda podia ser defensável, embora discutível, desde que se considerasse a imposição da nomeação de um Director Clínico como medida de aperfeiçoamento e consolidação da Associação recorrente.

Efectivamente, o Estado não exerce a sua actividade em limitar pelo direito as faculdades naturais dos indivíduos (pessoa singular) para assegurar a harmonia na sociedade e a manutenção da ordem pública, garantindo-lhes dentro dos respectivos limites o livre exercício dessas faculdades, mas igualmente limita a acção dos agrupamentos humanos (pessoas colectivas) como entidades ou seres jurídicos, juridicamente distintos dos indivíduos que os compõem.

Esta intervenção do Estado na vida administrativa das pessoas colectivas,

denominada *tutela*, é, quando dirigida à coordenação geral da vida administrativa do Estado, denominada *tutela administrativa*.

Esta ingerência do Estado exerce-se nas fazes de constituição (verificação antecipada da satisfação dos requisitos legais), durante a sua vida (fiscalização da oportunidade e legalidade dos seus actos) e no momento da sua extinção (determinação da liquidação do seu património).

Na segunda fase, que é a mais importante, o Estado, na sua função tutelar, assume ou uma atitude negativa ou positiva, isto é, enquanto evita que as pessoas colectivas ultrapassem a sua esfera de acção e se embrenhem na execução de fins ilícitos ou contrários à ordem pública, assume uma atitude negativa; — enquanto constrange as pessoas colectivas a realizarem os fins para que se constituíram, assume uma atitude positiva.

Podia, pois, considerar-se o despacho recorrido como o exercício, dentro da função tutelar do Estado, duma atitude positiva, embora sem base em preceito legal.

Mas o despacho recorrido apoiou-se, como se vê do relatório do Acórdão, no não cumprimento pela recorrente do disposto no art. 19.º do decreto n.º 32.171, e, em cumprimento desse preceito legal, impôs-lhe a nomeação do Director Clínico.

Ora, a intervenção tutelar do Estado limita-se, como é natural, ao campo administrativo, estando excluída a intervenção pela legislação e pela jurisdição, que compete a outros órgãos do mesmo Estado.

Na verdade, surgido o conceito de *sociedade*, do conjunto de relações entre os homens com fim à satisfa-

ção das necessidades humanas, e reconhecida a necessidade de regular por normas obrigatórias essas multiplas relações, e garanti-las por uma força superior, surgiu a noção de *Estado*.

Titular assim do poder público, o Estado tem o direito de dar ordens, de impôr a obediência a elas e até a sua observância por meio da coação, poder este que é denominado *soberania*, que ele exerce por intermédio de vários órgãos ou *Poderes de Estado*.

Dentro da teoria da divisão de poderes, construída por Moutesquieu, é geralmente adoptada, por corresponder às funções indispensáveis à vida do Estado, a divisão tripartida dos poderes — Poder *executivo*, *legislativo* e *judicial*.

Ao poder *legislativo* competirá declarar as normas jurídicas que devem regular a actividade dos diversos agregados sociais; — ao *executivo* promover a observância dessas normas e atender à satisfação dos interesses gerais da vida social pela direcção geral do Estado e sua administração nos vários ramos; — ao *judicial* relacionar os factos concretos com o direito, *interpretar* a lei em caso de conflito e restabelecer a ordem jurídica perturbada.

Estes órgãos de soberania, no exercício das suas funções, são independentes e livres, consignando até a nossa Constituição como crimes da responsabilidade dos Ministros e Sub-Secretários de Estado os actos destes que atentem contra o *livre* exercício dos órgãos de soberania.

Baseado, portanto, o despacho recorrido, como o Acórdão reconhece, no não cumprimento do art. 19.º do decreto n.º 32.171, e uma vez que a recorrente, como se vê do Acórdão

anotado, havia provocado a intervenção do Poder Judicial para interpretar aquele preceito legal por entender que dele não resultava a obrigação da nomeação de um Director Clínico, a intervenção do Poder Executivo, sobrepondo-se e antepondo-se à decisão do Poder Judicial, impondo essa nomea-

ção, é evidentemente uma violação da lei e excesso de poder.

Parece, pois, que a questão devia ser encarada sob este aspecto, tal qual havia sido posta pelo despacho recorrido, e o recurso obter provimento.

Albano Ribeiro Coelho