

## CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

### PEDIDO DE NOTIFICAÇÃO DO ACTO. NÃO FORMAÇÃO DE ACTO TÁCITO DE INDEFERIMENTO. FALTA DE OBJECTO

ACÓRDÃO DE 8 DE FEVEREIRO DE 1979

*O silêncio da Administração, no prazo de quinze dias previsto no § 1.º do artigo 52.º do Regulamento do Supremo Tribunal Administrativo, não confere ao interessado a faculdade de presumir indeferida a sua pretensão, para poder exercer o respectivo meio legal de impugnação, não funcionando assim, neste caso, o disposto no n.º 1 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho, pelo que o recurso não tem objecto.*

Recurso n.º 11 363, em que são Recorrente Unidade Colectiva de Produção Agrícola «Cabeça Gorda» e Recorrido Secretário de Estado da Estruturação Agrária, e de que foi Relator o Ex.º Conselheiro Alberto Manuel de Sequeira Leal Sampaio da Nóvoa.

#### EXPOSIÇÃO

1. A *Unidade Colectiva de Produção Agrícola «Cabeça Gorda»*, com sede em Redondo, interpôs recurso contencioso de anulação do acto tácito de indeferimento do *Sr. Secretário de Estado da Estruturação Agrária*, que recaiu sobre o requerimento por ela apresentado em 23 de Setembro de 1977, a pedir que, para efeitos de recurso contencioso de anulação, e em conformidade com o disposto no § 1.º do artigo 52.º do Regulamento deste Tribunal, lhe fosse certificado o teor do despacho ministerial que ordenou a entrega ao agrário António Alfredo Gomes dos Santos da Herdade Courelas de Monte Branco, expropriada pela Portaria n.º 470/76i de 2 de Agosto.

Numa informação do Gabinete do Sr. Ministro da Agricultura e Pescas, apreciando-se esse requerimento, disse-se que ele foi apresentado pelo advogado Dr. Fernando Luso Soares, que, apesar de ter invocado a qualidade de mandatário da recorrente, não fez prova desse mandato, acrescentando-se o seguinte:

«Não se afigura, por isso, que seja parte legítima para requerer ao abrigo do citado preccito, nem parece que possam os eventuais interessados achar-se documentalmente representados pelo mesmo causídico.

É pois meu parecer que os requerimentos (note-se que se trata de vários requerimentos semelhantes apresentados pelo referido advogado) em questão não devem ser apreciados, enquanto não vierem assinados pelos próprios interessados no recurso, ou não forem instruídos com a competente procuração».

Sobre esta informação recaíu um despacho de «Concordo», datado de 25 de Outubro de 1977 — cuja autoria não se consegue determinar pela análise do processo instrutor — o qual foi transmitido ao Dr. Luso Soares por ofício de 2 de Novembro do mesmo ano, nos seguintes termos:

«Em relação aos requerimentos dirigidos por V. Ex.<sup>a</sup> a este Ministério em que solicita a certificação de despachos para fins de interposição de recursos ao abrigo do disposto no § 1.º do artigo 52.º do Regulamento do Supremo Tribunal Administrativo, cumpre-me informar que os mesmos foram indeferidos por despacho de 25 de Outubro de 1977 por V. Ex.<sup>a</sup> não ter feito prova da sua qualidade de mandatário invocada nos requerimentos».

2. Diga-se, antes do mais, que em virtude da data deste ofício — 2 de Novembro de 1977 —, é fortemente provável que ele não tenha sido recebido pelo Ex.<sup>mo</sup> Advogado da recorrente antes da entrada da petição de recurso no Ministério da Agricultura e Pescas, que ocorreu precisamente no dia seguinte (3 de Novembro), assim se compreendendo que o recurso tenha sido interposto, não do acto expresso de indeferimento, mas sim do acto tácito.

É, pois, de aceitar, atendendo ao disposto no n.º 1 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho, a impugnação facultativa ali prevista, que já não seria, no entanto, admissível se em momento anterior a recorrente tivesse tido conhecimento da prática do acto expresso.

Sustenta o recorrente que o facto de o seu requerimento de 23 de Setembro de 1977 não ter obtido qualquer despacho dentro do prazo de 15 dias previsto no § 1.º do artigo 52.º do Regulamento deste Tribunal implicou a formação de acto tácito de indeferimento.

Mas não tem razão, como se vai procurar demonstrar.

Nos n.ºs 1 e 2 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 256-A/77 dispõe-se o seguinte:

«1. A falta, no prazo fixado para a sua emissão, de decisão administrativa sobre pretensão dirigida a autoridade que tenha o dever legal de a proferir confere ao interessado, salvo disposição em contrário, a

faculdade de presumir indeferida essa pretensão, para poder exercer o respectivo meio legal de impugnação.

2. O prazo a que se refere o número anterior é, salvo o fixado por lei especial, de noventa dias para os demais casos».

Como se vê, no transcrito n.º 1 ressalva-se a existência de «disposição em contrário».

Ora, o § 1.º do artigo 52.º do Regulamento deste Tribunal, invocado pela recorrente, tem a seguinte redacção:

«Se se tratar de acto que não haja de ser publicado, que não tenha sido notificado ou de que não tenha havido conhecimento oficial, o interessado poderá requerer às estações competentes a notificação dele, devendo esta efectuar-se no prazo de quinze dias mediante a remessa para a morada indicada no requerimento de cópia autêntica da decisão ou deliberação, por ofício com aviso de recepção ou recebido por protocolo».

Para além da circunstância de se poder entender que falta o pressuposto para a aplicação deste preceito, pois o acto terá sido notificado à recorrente (aspecto este que adiante será objecto de maior desenvolvimento), o certo é que do mesmo preceito não pode resultar nunca a formação de acto tácito de indeferimento.

Na realidade, o aludido § 1.º do artigo 52.º insere-se num conjunto de disposições respeitante a interposição do recurso contencioso, destinando-se, portanto, a fornecer aos interessados os elementos necessários para tal interposição.

Se a Administração não corresponde à solicitação feita, o que há a fazer é possibilitar aos interessados a interposição do recurso contencioso sem os elementos que haviam solicitado.

É precisamente isso que se determina no § 2.º do artigo 836.º do Código Administrativo, ao dispor-se que «se ao recorrente tiver sido recusado o documento comprovativo da decisão ou deliberação recorrida, pedido quinze dias antes, pelo menos, do termo do prazo para a interposição do recurso, assim o declarará na própria petição inicial, indicando duas testemunhas da recusa».

Quer dizer, a recusa da Administração não impede a interposição do recurso contencioso, o que afasta desde logo a possibilidade de atribuir a essa recusa o significado de acto de indeferimento (expresso ou tácito), de que por sua vez se possível recorrer contenciosamente.

Ora, como se sustentou no acórdão deste Tribunal, de 20 de Julho de 1978 (Recurso n.º 11 238), «não é aceitável que o Código Administrativo e o Regulamento do Supremo Tribunal Administrativo tenham soluções diversas para situações e questões idênticas, dado o carácter coe-rente e sistemático do ordenamento jurídico, designadamente face a dois diplomas reguladores de matérias da mesma natureza, o primeiro dos quais é até supletivo do segundo (artigo 103.º do Regulamento do Supremo Tribunal Administrativo)».

Conclui-se, pois, que o silêncio da Administração, no prazo de quinze dias previsto no § 1.º do artigo 52.º do Regulamento deste Tribunal, não confere ao interessado a faculdade de presumir indeferida a sua pretensão, para poder exercer o respectivo meio legal de impugnação, não funcionando assim, neste caso, o disposto no n.º 1 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho, pelo que o recurso não tem objecto.

É este o entendimento que em casos idênticos tem vindo a ser seouido por este Tribunal, como se pode ver, entre outros, pelo já citado acórdão de 20 de Julho de 1978.

3. Dir-se-á ainda algo mais, no seguimento da afirmação já atrás feita, de que parece faltar o pressuposto para a aplicação do aludido § 1.º do artigo 52.º, por virtude da notificação do acto à recorrente.

Na realidade, em 10 de Março de 1977, o Centro Regional de Reforma Agrária de Évora deu conhecimento à recorrente de que a herdade em causa tinha que ser restituída ao seu anterior proprietário, o que foi reafirmado por officio enviado dias depois, tendo-se a restituição efectuada no dia 24 do mesmo mês.

Não foi então interposto qualquer recurso contencioso — o que poderia ser feito, com base ou na notificação da decisão ou na execução da mesma (artigo 52.º, alínea b), do Regulamento deste Tribunal) —, e só cerca de seis meses depois é que o Ex.º Advogado da recorrente veio pedir que lhe fosse certificado o teor do acto, para efeitos de interposição de recurso contencioso.

Mas, sendo assim, o requerimento efectuado nos termos do ? 1.º do artigo 52.º do Regulamento deste Tribunal, com vista à interposição de recurso contencioso, não tem qualquer sentido, uma vez que a recorrente deixou esgotar o prazo dentro do qual lhe era permitida, tal impugnação — prazo esse de trinta dias, conforme o artigo 51.º, n.º 1, do aludido Regulamento —, não podendo conceber-se que à recorrente fosse concedida a faculdade de em qualquer altura, sem sujeição a prazos, provocar o funcionamento do mencionado § 1.º do artigo 52.º, com a finalidade de uma impugnação contenciosa que já não está ao seu alcance.

4. Como se vê da exposição precedentemente feita, o requerimento da recorrente de 23 de Setembro de 1977 obteve uma decisão expressa em 25 de Outubro do mesmo ano, podendo, portanto, pôr-se o problema de saber se será ou não caso de aplicação do n.º 3 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 256-A/77, onde se dispõe que «o objecto da impugnação do indeferimento tácito considera-se ampliado ao conhecimento de ulterior decisão expressa, desde que esta seja levada ao processo».

Simplesmente, é bem de ver que, para que seja possível esta ampliação, é condição essencial que se tenha formado o acto tácito de indeferimento, pois só assim, tendo o recurso objecto, é possível haver ampliação do mesmo.

Concluindo-se, como acima se concluiu, que o presente recurso não tem objecto, é evidente que não se pode falar na sua ampliação, pelo que é de afastar a aplicação do mencionado n.º 3 do artigo 4.º.

Foi, aliás, esta a conclusão a que também se chegou no já por mais de uma vez citado acórdão de 20 de Julho de 1978.

Vão os autos com vista, por quarenta e oito horas, à recorrente, ao Ex.º Magistrado do Ministério Público e aos Ex.ºs Adjuntos (artigo 42.º e § 3.º do artigo 57.º, ambos do Regulamento do S.T.Á.).

8-11-78.

*Alberto Manuel de Sequeira Leal Sampaio da Nóvoa.*

### ACÓRDÃO

Acordam, em conferência, na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo:

Nos autos de recurso contencioso de anulação, interposto pela *Unidade Colectiva de Produção Agrícola «Cabeça Gorda»*, com sede em Redondo, do acto tácito de indeferimento do *Sr. Secretário de Estado da Estruturação Agrária*, que recaiu sobre o requerimento apresentado pela recorrente em 23 de Setembro de 1977, a pedir que, para efeitos de recurso contencioso de anulação, e em conformidade com o disposto no ? 1.º do artigo 52.º do Regulamento deste Tribunal, lhe fosse certificado o teor do despacho ministerial que ordenou a entrega ao agrário António Alfredo Gomes dos Santos, da Herdade Courelas do Monte Branco, expropriada pela Portaria n.º 470/76, de 2 de Agosto, acordam em rejeitar liminarmente o recurso, pelos fundamentos constantes da exposição do relator de fls. 20 e seguintes, que dão aqui como inteiramente reproduzida, e à qual não responderam, nem a recorrente, nem o Ex.º Magistrado do Ministério Público.

Custas pela recorrente, fixando-se o imposto de justiça e a procuradoria em, respectivamente, dois mil escudos e mil escudos.

Lisboa, 8 de Fevereiro de 1979.

*Alberto Manuel de Sequeira Leal Sampaio da Nóvoa, António José Simões de Oliveira, Manuel Gonçalves Pereira* — Estive presente, *Guilherme Frederico da Fonseca.*

## ANOTAÇÃO

*Pelo* Dr. José Robin de Andrade

1. O presente acórdão e a proposta do Relator que o antecede ocupam-se de duas questões de inegável interesse prático:

a) o problema de saber se o silêncio da Administração, perante o requerimento de certidão do acto recorrido, vale como indeferimento tácito, possibilitando o subsequente recurso contencioso.

b) o problema relativo à forma como, no recurso directo de anulação para a 1.ª secção do STA, deve o Recorrente fazer a prova do acto recorrido.

A importância da solução a dar a estas duas questões é significativa dado que, tendo o recurso contencioso de anulação por objecto o acto administrativo impugnado, e não os direitos lesados, é indispensável determinar com precisão as normas que regulam a prova do acto recorrido e as obrigações que cabem ao Recorrente e à Administração com vista a possibilitar essa prova.

Vejamus em primeiro lugar qual o enquadramento legal do problema face às normas que regulam o processo do recurso directo para a 1.ª secção do S.T.A.

2. Nos termos do art. 56.º do Regulamento do S.T.A. a petição de recurso «será sempre instruída com o Diário do Governo ou periódico oficial em que foi publicado o acto recorrido ou, na falta de publicação, com quaisquer documentos que comprovem a prática do acto e demonstrem o seu conteúdo,

bem como os documentos probatórios dos factos ou direitos que sirvam de fundamento ao recurso». Por outro lado o 4.º do mesmo artigo determina que «se o recorrente por motivos justificados não tiver podido obter os documentos a tempo de os entregar com a petição deverá em todo o caso especificar em que consistem e quais os pontos da matéria de recurso a que digam respeito, solicitando do relator prazo razoável para a sua junção». Finalmente o § 1.º do art. 52.º do Regulamento do S.T.A. determina que se o acto impugnado «se tratar de acto que não haja de ser publicado, que não tenha sido notificado ou de que não tenha havido conhecimento oficial, o interessado poderá requerer às estações competentes a notificação dele, devendo esta efectuar-se no prazo de 15 dias mediante a remessa para a morada indicada no requerimento de cópia autêntica da decisão ou deliberação por ofício com aviso de recepção ou recebido por protocolo».

3. Perante este enquadramento legal, suscita-se com alguma frequência a seguinte questão:

É praticado pela administração um determinado acto administrativo que, embora não sendo levado ao conhecimento do interessado através de comunicação escrita, é imediatamente posto em execução.

Ora, nos termos do art. 52.º alínea b) n.º 1 do Regulamento do S.T.A., o começo de execução da decisão determina o início do prazo de recurso contencioso, ainda que não tenha havido notificação ou não haja sido dado conhecimento oficial da mesma ao interessado.

O administrado vê-se assim obrigado a interpor imediatamente (no prazo de 30 dias) recurso contencioso sem saber exactamente de quem é a autoria da decisão que está sendo executada nem qual o seu conteúdo exacto. Bem poderá inclusivamente suceder que a decisão tenha sido tomada por uma autoridade de quem houvesse que interpor recurso hierárquico necessário mas o facto é que, não o sabendo o interessado, parte do princípio que lhe está imediatamente aberta a via de recurso contencioso.

O administrado poderá decerto utilizar a providência prevista no 1.º do art. 52.º do Regulamento requerendo à «estação competente» certidão de uma decisão. No entanto é infelizmente bem frequente que tal certidão lhe não seja passada no prazo de 15 dias fixado por lei, sem que por outro lado exista uma decisão expressa de recusa de emissão da referida certidão. A «estação competente» que aliás em muitos casos o administrado desconhece qual seja (nem pode conhecer) limita-se a nada fazer.

Quid juris?

4. Pode o administrado interpor o recurso contencioso da decisão sem exhibir prova autêntica da mesma?

E poderá o administrado recorrer do indeferimento tácito do pedido de certidão, admitindo-se que tal indeferimento se haja formado?

É sobre estas questões que a proposta do Relator e o acórdão em causa se pretendem pronunciar.

5. Quanto à primeira, entende o S.T.A. que se deve considerar aplicável ao recurso contencioso para a 1.ª secção o disposto no art. 836.º 2.º do Código Administrativo para o recurso contencioso interposto perante as auditorias administrativas: «se ao Recorrente tiver sido recusado o documento comprovativo da decisão ou deliberação recorrida, pedindo 15 dias antes, pelo menos, do termo do prazo para a interposição do recurso, assim o declarará na própria petição inicial, indicando duas testemunhas de recusa».

Esta aplicação justificar-se-ia segundo o acórdão do S.T.A. de 20-7-78 (rec.º n.º 11 238) porque não é aceitável que o Código Administrativo e o Regulamento do S.T.A. tenham soluções diversas para situações e questões idênticas dado o carácter coerente e sistemático do ordenamento jurídico, designadamente face a dois diplomas reguladores de matérias da mesma natureza o primeiro dos quais é até supletivo do segundo (art. 103.º do Regulamento do S.T.A.)».

Não estamos de acordo com esta aplicação analógica do art. 836.º § 2.º do Código Administrativo, não só porque a

diversa natureza e estrutura do processo junto da 1.ª secção o não consente, mas também porque o Regulamento do S.T.A. contém outras disposições que pretendem acautelar os interesses do Recorrente neste domínio pelo que tal aplicação analógica é desnecessária.

Com efeito, enquanto no processo de recurso junto das auditorias é admissível a prova testemunhal (cfr. arts. 845.º e 847.º do Código Administrativo) já outro tanto não sucede com o processo de recurso junto da 1.ª secção do S.T.A. em que tal prova não é admissível. Ora o art. 836.º § 2.º do Código Administrativo, ao prever a indicação de duas testemunhas da recusa da Administração em passar a certidão do acto impugnado, pressupõe naturalmente a possibilidade de ulterior produção de prova testemunhal no decurso do processo.

Por outro lado, o art. 838.º § 2.º do Código Administrativo, que complementa o regime do art. 836.º § 2.º, deveria então igualmente ser aplicável ao processo de recurso perante o S.T.A. No entanto a posição particular da entidade recorrida neste último tipo de processo em que não é objecto de «citação» nem deduz «contestação» torna bastante duvidosa essa aplicabilidade.

Mas, para além de não ser admissível, a aplicação analógica do art. 836.º § 2.º do Código Administrativo ao processo de recurso junto da 1.ª secção é desnecessária, uma vez que o Regulamento contém outro tipo de disposições que permitem resolver de outra forma, possivelmente mais correcta, o problema.

Na verdade, o art. 56.º do Regulamento do S.T.A. que já atrás transcrevemos, não exige, ao contrário do que sucede com o art. 836.º do Código Administrativo, que o recorrente, para provar a prática do acto, junte certidão ou cópia autêntica do mesmo. O referido preceito exige apenas que a petição seja instruída, no caso de falta de publicação do acto impugnado, «com quaisquer documentos que comprovem a prática do acto e demonstrem o seu conteúdo».

Quer isto dizer que mesmo que a autoridade recorrida se haja recusado a emitir certidão do acto impugnado sempre poderá o Recorrente fazer a prova de tal acto exibindo documentos que embora não emanados por essa autoridade, nem trans-

crevendo o conteúdo do acto, determinem a execução de medidas das quais se possa inferir a existência do acto e o seu conteúdo; ou exibindo documentos pelos quais o teor do acto tenha sido objecto de divulgação, ainda que essa divulgação não esteja subscrita pela autoridade recorrida; ou exibindo fotocópia da decisão, ainda que não autenticada; ou exibindo documentos provenientes de outras autoridades através dos quais seja revelada a existência e conteúdo do acto.

Infelizmente, o nosso S.T.A. tem interpretado em termos assaz restritivos o referido art. 56.º do Regulamento, identificando-o substancialmente com o art. 836.º do Código Administrativo. Daí a necessidade que sentiu de justificar a aplicação analógica do § 2.º do art. 836.º para não deixar por completo desprotegido o administrado perante a recusa da Administração em emitir a certidão do acto impugnado. Se pelo «contrário se adoptar para o citado art. 56.º a interpretação ampla que propomos e que aliás resulta literalmente do teor do preceito (*quaisquer* documentos) já tal aplicação analógica deixa de se justificar.

6. Passemos agora à segunda questão que atrás suscitámos e que foi resolvida pelo acórdão em apreciação.

Entende o S.T.A. que o decurso do prazo fixado para a autoridade emitir certidão do acto impugnado não determina o indeferimento tácito do pedido, já que o disposto no art. 836.º § 2.º do C.A. tem em vista assegurar por outra forma ao recorrente a possibilidade de interpor recurso contencioso da decisão cuja certidão requereu.

Sucede porém que o § 2.º do art. 836.º do Código Administrativo apenas contempla a hipótese de uma recusa da Administração que possa ser testemunhada por terceiros, isto é, a hipótese de uma recusa expressa. E se a Administração nada fizer?

Em nosso entender é manifesto que o decurso do prazo fixado na lei (15 dias) para que a «estação competente» emita certidão do acto impugnado, sem que esta o haja feito, deve corresponder a um indeferimento tácito do pedido de certidão, bastando ao Recorrente, nesse caso, juntar à petição de recurso cópia do requerimento de certidão do acto impugnado, nos ter-

mos fixados no art. 836.º § 1.º do Código Administrativo, e declarar que decorrido o prazo de 15 dias a Administração não emitiu a certidão requerida.

O art. 836.º § 2.º do Código Administrativo ao permitir a interposição de recurso de um acto, sem junção de certidão do mesmo, quando a Administração haja *recusado* essa certidão, só poderá permitir a interposição do recurso no caso de silêncio da Administração na medida em que esse silêncio valha como indeferimento tácito, aplicando-se neste caso o regime geral de prova do indeferimento tácito.

7. E poderá interpôr-se recurso contencioso desse indeferimento tácito?

A nosso ver nada há que justifique a resposta negativa dada a este problema pelo S.T.A., a qual aliás contradiz manifestamente o disposto no art. 3.º do DL 256-A/77, de 17 de Junho.

O interesse do administrado em conhecer exactamente o teor do acto administrativo que o afecta não se resume à instrução da petição de recurso contencioso de anulação, mantendo-se intacto ainda que o respectivo prazo haja decorrido. Na verdade poderá suceder por exemplo que a execução do acto exceda o teor deste, caso em que o administrado terá todo o interesse em conhecer o conteúdo do acto administrativo independentemente do recurso contencioso.

A esse interesse corresponde aliás um direito, constitucionalmente consagrado; na verdade, nos termos do art. 369.º n.º 1 da Constituição «os cidadãos têm o direito de ser informados pela Administração, sempre que requeiram, sobre o andamento dos processos em que sejam directamente interessados, bem como o de conhecer as resoluções definitivas que sobre eles foram tomadas».

Ora ao direito do administrado a ser informado do teor das decisões administrativas que lhe digam respeito há-de corresponder um meio de acção jurisdicional para fazer valer esse direito, quer perante a recusa da Administração, quer naturalmente, perante o silêncio e a inércia dessa mesma Administração.

O meio de acção jurisdicional é obviamente o direito ao recurso contencioso de anulação do acto ilegal de indeferimento do pedido de certidão.

No caso de silêncio da Administração sobre o pedido de certidão, no prazo especial fixado por lei, esse silêncio há-de valer como indeferimento tácito, nos termos gerais, possibilitando o consequente recurso contencioso. Se assim não fosse ficaria o administrado no caso de silêncio da Administração privado dos meios de acção jurisdicional para fazer valer um direito que a própria Constituição lhe reconheceu!