

CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO — RECURSO DIRECTO

PODERES DO MINISTERIO PUBLICO
— ARGUIÇÃO DE NOVOS VICIOS

Pelo Dr. A. Carlos Lima

1. Segundo o art. 8.º da Lei Orgânica do Supremo Tribunal Administrativo ⁽¹⁾, o Ministério Público, junto da 1.ª Secção, «tem por função promover o que tiver por conveniente aos legítimos interesses do Estado e pugnar pela reparação da lei ofendida» ⁽²⁾.

Com essa finalidade compete-lhe, designadamente, «intervir em todos os processos» e «interpor recursos» (§ único, n.º 1, do mesmo artigo).

O Ministério Público pode, assim, exercer a sua mencionada função de dois modos diferentes: apenas em termos, digamos, de *fiscalização e promoção geral da legalidade* ou assumindo-se como parte nos recursos contenciosos ⁽³⁾.

O prazo para o Ministério Público interpor recurso directo da anulação de actos administrativos definitivos e executórios

(1) Subsequentemente, designada apenas por Lei Orgânica.

(2) Cf. art. 805.º do Código Administrativo.

(3) Esta dupla perspectiva da actuação do Ministério Público também está explicitada no art. 805.º do Código Administrativo: aí se contrapõe a sua competência para recorrer de actos administrativos (n.ºs 1 e 2) à competência para «intervir em todos os processos, pugnando neles pela reparação da lei ofendida e defendendo os legítimos interesses do Estado e das autarquias locais» (n.º 3).

é de um ano a contar da data do respectivo acto ou da sua publicação, se a ela houver lugar (arts. 46.º, n.º 2, 51.º, n.º 4 e 52.º § 4 do Regulamento do Supremo Tribunal Administrativo) (4) (5).

Se, com base na legitimidade que para o efeito tem, o Ministério Público interpuser recurso contencioso de actos administrativos, assumindo-se como parte, goza naturalmente de todos os direitos e faculdades que às partes competem.

Se, pelo contrário, não procede nesses termos, se se queda no plano da sua referida função genérica de promoção da legalidade, não pode o Ministério Público arrogar-se direitos que especificamente integram o estatuto processual das partes.

Esta afirmação de princípio não pode, no entanto, ser entendida em termos rígidos.

Vê-se, na realidade, de alguns preceitos legais — adiante referidos — que, apesar de não ter interposto recurso contencioso do respectivo acto administrativo, pode o Ministério Público *intrrometer-se* naquele que tiver sido desencadeado pelos interessados, nele exercendo poderes que, em princípio, apenas às partes competiriam.

Neste contexto, tem vindo o Supremo Tribunal Administrativo a entender que o Ministério Público pode, nos recursos directos interpostos por outrem, arguir novos vícios do acto impugnado e que pode mesmo fazê-lo em qualquer momento (6), designadamente no seu visto final, que precede a conclusão ao relator para efeitos de julgamento (art. 67.º do Regulamento).

Esta maneira de ver desdobrou-se ultimamente em duas orientações diferenciadas.

De harmonia com uma delas, o Ministério Público pode arguir novos vícios nos recursos directos interpostos por outrem

(4) Subsequentemente, designado apenas por Regulamento.

(5) Cf. quanto à administração local o art. 821.º, n.º 1, do Código Administrativo.

(6) Como é evidente, tal maneira de ver, a ser exacta, sempre teria de entender-se com o limite de que a arguição de novos vícios apenas poderia ter lugar até julgamento, ou mais exactamente até à conclusão do processo para julgamento.

mesmo fora do prazo de um ano que ele próprio tem para recorrer (arts. 51.º, n.º 4, e 52.º, § 4, do Regulamento) (¹); segundo a outra dessas orientações, tal arguição só pode ter lugar dentro desse prazo (²).

Tal entendimento é fundamentado com a invocação dos princípios da economia e celeridade processuais.

Estes princípios — diz-se — implicam que deva ser permitido ao Ministério Público arguir novos vícios no recurso directo interposto por outrem, em vez de o obrigar, para esse efeito, a interpor recurso autónomo. Assim se torna possível, acrescenta-se, que num só recurso se apreciem todos os vícios imputados ao acto recorrido, com a inerente economia de termos, diligências e provas, e se obtenha uma maior celeridade

(¹) Neste sentido se pronunciou o Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo (1.ª Secção) de 29-4-982, proferido no recurso n.º 12 937.

Entre outros, no mesmo sentido, Acórdãos de 17-7-980, 22-1-981, e 30-4-981 (1.ª Secção), nos Acórdãos Doutriniais, respectivamente, 228-1409, 1411, 233-572, 577, 241-12.

Nestes arestos nem chega a pôr-se a questão assinalada no texto.

(²) Neste sentido Acórdãos de 14-1-982 e 11-3-982, nos Acórdãos Doutriniais, respectivamente, 247-889, 248/249-1045.

Se se devesse entender — contra o que se pensa — que o Ministério Público pode arguir novos vícios no recurso interposto por outrem, o mencionado Acórdão de 14-1-982 demonstra com precisão e segurança, nesse pressuposto, que tal só é de admitir dentro do prazo que o Ministério tem para recorrer.

Acentua-se nesse Acórdão que a possibilidade de o Ministério Público arguir novos vícios, em recurso já interposto por qualquer interessado, se baseia nos princípios de economia e celeridade processuais.

E acrescenta-se:

«No entanto, como tal solução se baseia precisamente na possibilidade que a lei confere ao Ministério Público de, ele próprio, interpor recurso dos actos, a mesma deve ser temporalmente limitada pelo prazo legalmente fixado para esse efeito.

De outra forma, não se estaria apenas a fazer actuar os referidos princípios de economia e celeridade processuais, mas a alargar os poderes concedidos pela lei ao Ministério Público para a impugnação contenciosa dos actos, desprezando em absoluto o prazo fixado na lei para tal efeito».

no processo, para além de se conseguir uma apreciação global da legalidade do acto (*).

A favor desta tese também se invoca, ainda que por vezes um tanto difusamente, o disposto nos arts. 58.º e 70.º do Regulamento, que adiante serão examinados.

Crê-se, porém, tratar-se de um entendimento que não traz a correcta interpretação da lei.

2.1. Decerto que os princípios de economia e celeridade processuais afloram em múltiplos preceitos legais, não podendo ser ignorados (*).

Mas têm naturalmente de ser entendidos articuladamente com todos os demais princípios que dominam o direito processual.

Em particular, a sua aplicação não pode redundar na infracção do princípio — esse, sim, fundamental — da legalidade das formas processuais, segundo o qual «os termos do processo são fixados na lei — e não deixados ao prudente critério do juiz, para que ele os possa adaptar às conveniências do caso» (10).

Ora, a permissão de o Ministério Público arguir novos vícios, designadamente no seu visto final, vai ao arrepio das exigências desse princípio da legalidade das formas do processo.

Feita a arguição de novos vícios pelo Ministério Público nos termos expostos, abre-se ao Tribunal a alternativa de não ouvir ou de ouvir sobre a mesma a parte contrária.

Se pende para o primeiro termo da alternativa, infringe o inafastável princípio do contraditório (art. 3.º do Código de Processo Civil).

Se se inclina para o segundo, vê-se na contingência de *criar*, inclusive na ponta final do processo, um novo articulado — em geral, uma nova peça processual — de resposta à arguição, que não está previsto pela lei.

(*) Citado Acórdão de 14-1-982.

(*) Manuel Andrade, *Noções Elementares de Processo Civil*, pág. 371.

(*) Manuel Andrade, obra citada, pág. 370.

Tal articulado é ilegal.

Mas, para além disso, através desse articulado nem sequer se conseguem *compor* as coisas por modo a evitar que seja desfigurado, sob outros aspectos, o traçado processual adoptado pela lei.

Na realidade, de harmonia com o processo do recurso directo, são dadas a cada uma das partes duas oportunidades de *falar*: na petição inicial ou na contestação e nas alegações.

E entre ambas situa-se a fase da apreciação liminar do recurso.

Ora, a inserção, nos termos expostos, do Ministério Público nos recursos interpostos por outrem, mesmo com a *ajuda* de um novo articulado, redundaria em *comprimir* o mencionado traçado do processo, reduzindo-o a uma única peça e suprimindo a fase de apreciação liminar.

As coisas só não seriam assim se se retomasse e *repetisse* o processo desde a raiz. Só que então se não veria o que restava da aplicação dos princípios da economia e celeridade processuais.

Por outro lado, mesmo encarando esses princípios em si e só por si, a mencionada argumentação construída a partir deles provaria demais.

Demonstraria, na verdade, que qualquer outro interessado com legitimidade para o efeito, também deveria ser admitido a *inserir-se* em qualquer momento nos recursos já interpostos por outrem.

E devê-lo-ia ser, segundo uma das indicadas orientações do Supremo Tribunal Administrativo, mesmo fora do respectivo prazo para recorrer. Ou, pelo menos, segundo a outra dessas orientações, dentro desse prazo ⁽¹¹⁾.

(11) Na perspectiva desta variante, não é decerto fácil verificar-se na prática a hipótese de um outro interessado *ainda* ter margem de prazo para recorrer quando já se tiver esgotado o prazo daquele que tiver tomado a iniciativa de interpor recurso.

Assim resulta de o prazo para esse efeito ser, em geral, curto (art. 51.º do Regulamento) e também, mesmo quanto aos actos a noti-

E não se aceitará seguramente tal possibilidade generalizada de qualquer interessado *aproveitar* os recursos interpostos por algum deles para arguir novos vícios.

Finalmente, o referido entendimento do Supremo Tribunal Administrativo também parece merecer reparos sob um outro aspecto.

Permitir que o Ministério Público se assumia como parte nos recursos desencadeados por outrem, para arguir novos vícios, só poderia significar economia de meios e maior celeridade com referência a outro ou outros eventuais processos que *poderiam* ser intentados. Mas que *não foram*.

Em relação ao processo *concreto*, que *efectivamente* estiver em causa, tal permissão significa o contrário de economia e celeridade: significa atrasá-lo e complicá-lo com novos termos (12).

ficar — não sujeitos a publicação —, de as notificações serem, em principio, feitas na mesma ocasião, terminando, em consequência, no mesmo dia o prazo para recorrer relativamente a todos os interessados.

Mas as coisas *podem* ocorrer de modo diverso por os prazos serem diferentes (cf. citado art. 51.º), pelo facto de as notificações serem feitas em datas diferentes e/ou pelo facto de um dos interessados tomar a iniciativa de recorrer muito antes de terminar o respectivo prazo. Pode existir, assim, um acentuado desfasamento entre os termos dos prazos para recorrer dos diversos interessados.

E tanto basta para dar consistência à objecção formulada no texto contra a invocação dos princípios de economia e celeridade processuais como fundamento da possibilidade de o Ministério Público arguir novos vícios em recursos de outrem, ainda que tão-somente dentro do seu próprio prazo.

(12) De anotar que a necessidade de o Ministério Público ter de interpor recurso autónomo para arguir novos vícios não impede que, mediante a apensação dos processos, se colham adequados benefícios do ponto de vista da economia e celeridade processuais.

Só que a apensação apenas é possível quando não seja inconveniente por virtude do «estado do processo» ou outra razão (art. 275.º do Código de Processo Civil).

Dal que não possa ter irrestritamente lugar a qualquer tempo e em quaisquer circunstâncias.

E é em termos irrestritos que a orientação do Supremo Tribunal Administrativo criticada admite, já não apenas a apensação, mas a intervenção do Ministério Público nos recursos interpostos por outrem.

2.2. Por outro lado, a referida orientação do Supremo Tribunal Administrativo também põe em causa um outro princípio fundamental do direito processual.

Tem-se em vista o princípio da estabilidade da instância, segundo o qual «citado o réu, a instância deve manter-se a mesma quanto às pessoas, ao pedido e à causa de pedir, salvas as possibilidades de modificação *consignadas na lei*» (art. 103.º do Regulamento, com referência ao art. 268.º do Código de Processo Civil).

Ora, a intervenção do Ministério Público em recursos interpostos por outrem afecta a estabilidade da instância quer quanto aos sujeitos quer quanto ao objecto.

Como consequência dessa intervenção, não só surge um novo sujeito — o Ministério Público enquanto se assume como *parte* — como se introduz no recurso uma outra causa de pedir, o novo vício por aquele invocado (n.º 4 do art. 498.º do Código de Processo Civil).

Estável apenas permanece, como parte, o autor do acto impugnado.

Tratar-se-á, assim, em boa verdade de uma extemporânea *cumulação* de recursos (13).

Conclui-se, assim, que os princípios da economia e celeridade processuais não podem fundamentar a possibilidade de o Ministério Público arguir novos vícios nos recursos directos interpostos pelos interessados.

(13) Deve, porventura, entender-se ainda que a orientação do Supremo Tribunal Administrativo vai de encontro ao princípio da eventualidade ou da preclusão.

Segundo este princípio, «há ciclos processuais rígidos, cada um com a sua finalidade própria e formando compartimentos estanques. Por isso os actos (*maxime* as alegações de facto ou os meios de prova) que não tenham lugar no ciclo próprio ficam precluídos» (Manuel Andrade, obra citada, pág. 366).

Impedindo que a própria parte pratique actos no processo fora do respectivo ciclo, impede tal princípio por maioria de razão que isso seja feito por um *estranho* que tardiamente se assumia como parte.

E tal possibilidade também não encontra fundamento nos arts. 52.º e 70.º do Regulamento.

É o que seguidamente se procurará pôr em relevo.

3.1. O art. 58.º do Regulamento dispõe o seguinte: «A decisão que negar o conhecimento de recursos interpostos dentro do prazo em que o Ministério Público podia recorrer não obsta a que este, no prazo de dez dias após a notificação, requeira o seguimento do processo, a bem da justiça e do interesse público, para julgamento de questão não abrangida pela decisão anterior».

Assim, decidido liminarmente não se conhecer do recurso, pode o Ministério Público, nos dez dias subsequentes à notificação da decisão, fazer prosseguir o processo desde que: — a) a decisão de não conhecimento tenha sido proferida dentro do prazo em que o Ministério Público podia recorrer; — b) o prosseguimento tenha em vista o julgamento de questão não abrangida pela mesma decisão.

3.2. Este art. 58.º tem sido entendido, segundo parece, no sentido de que só pode fazer-se prosseguir o recurso, nos termos que prevê, desde que o respectivo *recorrente* o tenha interposto dentro do prazo em que o *Ministério Público* podia recorrer.

Não se afigura, no entanto, que tal maneira de ver seja correcta.

Certo que a letra da lei parece inculcá-la: refere-se o preceito à circunstância de os recursos (terem sido) *interpostos* dentro do prazo que o Ministério Público tem para recorrer.

Não se vê porém, de todo, que relevância deva ter, na perspectiva de o *Ministério Público* poder fazer prosseguir o processo, o facto de *outrem* — o recorrente — ter interposto o recurso dentro do prazo que *aquele* tinha para o efeito.

Decisiva nessa perspectiva parece dever ser, sim, a circunstância de *ele Ministério Público* agir, requerendo o prosseguimento do processo, quando ainda se não encontre esgotado o *seu* prazo para interpor recurso.

Por outro lado, aquela interpretação do preceito esvaziaria de significado prático o mencionado pressuposto temporal condicionante do prosseguimento do processo.

Em geral, o prazo para os interessados interpirem recurso é apenas de um mês, ao passo que é de um ano o prazo que o Ministério tem para o efeito (art. 51.º do Regulamento). Sendo assim, e salvo o caso de agirem fora — e muito fora — de tempo, os interessados têm de interpor o recurso muito antes de se ter esgotado o prazo do Ministério Público. De modo que, entendido nos referidos termos, o citado pressuposto será quase sempre praticamente inútil, por redundante (14).

Bem vistas as coisas, a *ideia* que preside ao citado art. 58.º do Regulamento não parece deixar margem para dúvidas legítimas.

Decidindo o Tribunal não conhecer do recurso, vê-se o recorrente inicial impossibilitado de fazer apreciar as questões de fundo suscitadas. Daí permitir a lei, por razões de eco-

(14) Em relação ao que fica afirmado, pode dizer-se que, fora do caso de actos sujeitos a publicação, a contagem do prazo para os interessados e o Ministério Público recorrerem se inicia em momento diferentes: quanto àqueles inicia-se com a notificação, conhecimento oficial ou começo de execução do acto administrativo, e quanto ao Ministério Público inicia-se na *data* do próprio acto.

Assim, acrescentar-se-á, pode acontecer que, por virtude de notificação/conhecimento oficial ou começo de execução tardios, o prazo para os interessados recorrerem se arraste para além dos três meses a contar da *data* do acto, data a que se reporta a contagem de prazo do Ministério Público.

Isto é exacto.

Mas aceitar-se-á certamente que esses casos, de o termo do prazo para os interessados recorrerem se aproximar ou ultrapassar o termo do do Ministério Público, têm um significado muito limitado, senão mesmo meramente académico.

Atendendo a isso e considerando que nos actos sujeitos a publicação é o mesmo o momento — o da publicação — em que se inicia a contagem do prazo para recorrer quer dos interessados quer do Ministério Público, torna-se legítimo concluir, como no texto se conclui, que a interpretação do art. 58.º criticada despria de alcance prático esse preceito, sob o aspecto em referência.

nomia processual, que outrem — o Ministério Público — possa aproveitar o processo já *lançado*, retomando-o, para provocar essa apreciação.

Em nome da economia processual, consente a lei que o Ministério Público se assuma como recorrente em *substituição* (15) do recorrente inicial. Mas naturalmente apenas permite tal modificação subjectiva se o Ministério Público *ainda tiver o direito de recorrer*.

Não faria sentido que em nome da economia processual a lei subvertesse o regime de prazos para recorrer, *prorrogando* o prazo que o Ministério Público tem para o efeito. E, fazendo-o até, sem quaisquer limites de tempo determináveis.

Não faria sentido esta situação: se pretendesse recorrer autonomamente, o Ministério Público tê-lo-ia de fazer dentro do prazo de um ano, mas coisa diversa sucederia, se *associando-se* ao processo de outrem, aí pretendesse assumir-se como recorrente.

Dito isto, não parece oferecer dificuldades *ler* correctamente o art. 58.º do Regulamento.

Nele não se condiciona a possibilidade de o *Ministério Público* fazer prosseguir o processo à circunstância de o respectivo *recorrente* ter interposto recurso dentro do prazo que aquele — Ministério Público — tinha para recorrer.

Condiciona-se, sim, essa possibilidade à circunstância de a *decisão* que negar o conhecimento do recurso ser proferida ainda *dentro do prazo* que o Ministério Público tenha para interpor recurso.

Assim entendida a exigência da lei compreende-se inteiramente. É a *decisão* de não conhecer do recurso que abre caminho à faculdade de o Ministério Público fazer prosseguir o processo. Daí que quando a mesma for proferida aquele *ainda* deva ser titular do direito de recorrer, por isso que tal faculdade nada mais é do que simples expressão ou reflexo desse direito no processo de *outrem*.

(15) Como se concluirá, a expressão não é usada no seu rigoroso sentido técnico-processual.

Deste modo, a aplicação do citado art. 58.º supõe, sim, que o Ministério Público ainda esteja dentro do seu prazo para interpor recurso (16). Não que o recorrente o tenha interposto nesse prazo.

Este entendimento do preceito, além de ter um válido fundamento lógico-sistemático, também se adequa sem qualquer esforço à respectiva letra (17).

3.3. Nos termos do § 3 do art. 57.º do Regulamento, o Supremo Tribunal Administrativo deve no recurso directo apreciar, em termos liminares, as circunstâncias que *afectem o prosseguimento do recurso*.

Tais circunstâncias são, além de outras, a extemporanei-

(16) Em situações limite pode acontecer que, ao abrigo do art. 58.º, o Ministério Público acabe por exercer o direito de fazer prosseguir o processo já depois do termo do seu prazo para recorrer.

Será o que acontece no caso de a decisão que negue o conhecimento do recurso ser proferida muito próximo do termo desse prazo. Quando tal suceder, a notificação para o exercício da faculdade de fazer prosseguir o processo, ou o prazo de dez dias concedido para esse exercício, podem projectar-se para além daquele termo.

No entanto, em termos de construção jurídica, tal desfazamento não suscita dificuldades.

O direito de fazer prosseguir o processo surge e radica-se no Ministério Público com a *decisão* que negue o conhecimento do recurso, e portanto define-se quando o Ministério Público por exigência expressa do preceito, *ainda* tem o direito de recorrer.

A notificação da decisão e o prazo fixado para requerer o prosseguimento do processo são apenas meios — ainda que na prática indispensáveis — que possibilitam o *exercício* do preexistente direito de provocar esse prosseguimento.

(17) No pressuposto de que o Ministério Público pode arguir novos vícios nos recursos interpostos pelos interessados, a interpretação defendida no texto dá uma achega decisiva à mencionada corrente do Supremo Tribunal Administrativo no sentido de que apenas pode fazê-lo dentro do seu próprio prazo para o recurso.

Na realidade, se o Ministério Público apenas pode *retomar* o recurso interposto por outrem dentro do seu próprio prazo para recorrer, por identidade, ou até maioria de razão, também só poderá arguir novos vícios dentro desse mesmo prazo.

dade, a ilegitimidade e a manifesta ilegalidade do recurso (§ 3 do mesmo artigo) (18).

Nessas circunstâncias, há que distinguir: — aquelas que, conduzindo ao *não conhecimento* do recurso — excepções, vícios de forma — deixam *em aberto* as questões de fundo, legalidade ou ilegalidade do acto, que dele são objecto; as circunstâncias que, implicando o *conhecimento* do recurso — manifesta ilegalidade — levam à sua rejeição por razões de fundo (19).

No género circunstâncias que *afectam o prosseguimento do processo*, há, pois, as que o afectam em termos de *conhecimento* de fundo e as que o afectam em termos de *não conhecimento* de fundo.

O confronto dos §§ 3 e 4 do art. 57.º com o art. 58.º do Regulamento é esclarecedor quanto a essa distinção.

Como esclarecedor é o art. 42.º do Regulamento, relativo aos recursos das decisões dos auditores, ao contrapor, também para efeitos de apreciação liminar, os casos em que «o recurso não é de conhecer» aos casos de ser «manifestamente ilegal».

Não é, assim, por acaso que o art. 58.º se reporta a circunstâncias que implicam o não conhecimento do recurso e não, mais geralmente, a circunstâncias que afectam o prosseguimento do recurso.

Deste modo tal preceito apenas permite que o Ministério Público faça prosseguir o processo — como expressamente

(18) Não obstante o carácter aparentemente taxativo deste preceito, o não conhecimento do recurso pode ter por fundamento outras circunstâncias.

Porventura, deverá dizer-se, em geral e em princípio, que o não conhecimento dos recursos poderá fillar-se nas mesmas razões que, em processo civil, levam ao indeferimento liminar (art. 474.º do Código de Processo Civil), e ainda em outras, específicas do contencioso administrativo.

(19) Em termos de processo civil, a manifesta ilegalidade corresponde à evidência de que a pretensão não pode proceder, à sua inviabilidade (parte final da alínea c) do n.º 1 do art. 474.º do Código do Processo Civil).

E a inviabilidade respeita ao fundo que não à forma (Alberto dos Reis, Código de Processo Civil Anotado, II — 379).

diz — quando haja decisão liminar que «*negue o conhecimento*» do recurso, ou seja, quando pela procedência de vício de forma, ficarem *em aberto*, pelo menos, as questões de fundo (20)

E nesse caso o processo prosseguirá naturalmente para apreciação dessas mesmas questões.

Não permite o preceito o prosseguimento quando, ultrapassados eventuais vícios de forma, se *conheça* do fundo. E, porque não permite tal coisa, nesta hipótese o processo termina, não havendo, portanto, qualquer margem para nele se poderem invocar novos vícios.

É a conclusão a que se chega *a contrario*, modo de argumentar a que aqui se pode legitimamente fazer apelo.

Na realidade, a possibilidade prevista no art. 58.º de o Ministério Público fazer prosseguir o recurso *de outrem* tem nítido carácter *excepcional*. Designadamente, não há margem para *alargar* à invocação de novos vícios, por serem coisas radicalmente diferentes *retomar* um processo para serem apreciadas questões *nele já suscitadas* e retomá-lo em termos de o desfigurar estruturalmente com a introdução de *novas* questões.

De uma outra perspectiva, dir-se-á, como já se assinalou, que o princípio aqui é o de que, não se assumindo como parte, não pode o Ministério Público socorrer-se de direitos que integram o estatuto processual das partes.

Ou mais precisamente: apenas poderá fazê-lo na *exacta medida* e *circunstâncias* em que a lei *excepcionalmente* lhe reconheceu tais direitos.

Assim, o problema de saber se o Ministério Público pode ou não invocar novos vícios, no quadro do art. 58.º, tem de ser encarado à luz dos princípios gerais do processo, e em particular à luz do princípio da estabilidade da instância. E deles decorre que o Ministério Público, se pretender invocar novos vícios, exerce o respectivo direito de acção, interpondo o competente recurso.

(20) A faculdade prevista no art. 58.º, no sentido de o Ministério Público poder fazer prosseguir o processo, supõe naturalmente que tenha transitado em julgado a decisão que negue o conhecimento do recurso.

Se as coisas fossem de outro modo, se a lei quisesse, ou também quisesse, que o Ministério Público pudesse invocar novos vícios, ter-se-ia, pelo menos, referido genericamente no art. 58.º do Regulamento, *como fez nos §§ 3 e 4 do art. 57.º*, às circunstâncias que afectem o prosseguimento do recurso, e não apenas às que se traduzem no seu não conhecimento.

Se assim tivesse procedido, então sim, poderia entender-se ter a lei considerado a possibilidade do prosseguimento do processo também no caso de, *conhecendo-se* do recurso, o mesmo ter sido liminarmente rejeitado por manifesta ilegalidade. E, em tal hipótese, supondo esse conhecimento a prévia ultrapassagem de eventuais vícios de forma, o prosseguimento do processo teria de ter lugar para apreciação de novas questões.

Não foi, porém, esse o caminho adoptado pelo legislador.

Mas a maneira de ver que se vem a defender é de algum modo reforçada pelo seguinte:

De harmonia com o referido art. 58.º, o processo pode prosseguir para o «julgamento de questão não abrangida» pela decisão que negue o conhecimento do recurso.

Esta maneira de dizer — «questão não abrangida» — aponta no sentido de que as questões para cuja apreciação o recurso pode prosseguir são questões que, *por já suscitadas*, poderiam ter sido eventualmente abrangidas na decisão do Tribunal. Na realidade, as questões — novos vícios — ainda não suscitadas no processo estão *antecipadamente* excluídas de apreciação, pelo que não é ajustado fazer-lhes referência como questões não abrangidas pela decisão.

Acrescentar-se-á mais uma observação já com incidência mais geral — para além do quadro do mencionado art. 58.º — relativamente à invocação pelo Ministério Público de novos vícios.

No âmbito desse preceito, verificado o restante conditionalismo que nele se refere, se o Ministério Público pretender fazer prosseguir o processo, tem de o requerer no prazo de dez dias após a notificação que negue o conhecimento do recurso.

E, naturalmente, se assim não proceder, extingue-se o direito de provocar esse prosseguimento.

Sendo assim, e suposto — contra o que se pensa — que no mesmo prosseguimento se poderia abranger o conhecimento de novos vícios, não se compreenderia que o Ministério Público, por um lado, apenas pudesse requerer nesse sentido dentro do mencionado prazo de dez dias, e que, por outro lado, pudesse invocar novos vícios em qualquer outro momento do processo, conforme se tem entendido.

Em resumo:

O art. 58.º do Regulamento não dá qualquer achega à tese de que nos recursos directos pode o Ministério Público invocar novos vícios.

Pelo contrário, como fica assinalado, aquilo que dispõe vai ao arrepio de tal entendimento. Se o Ministério Público nem sequer pode invocar novos vícios no quadro limitativo e condicionado do citado art. 58.º, muito menos pode fazê-lo irrestritamente em qualquer outro momento da sequência processual (21).

4.1. Pensa-se que alcance semelhante tem o art. 70.º do Regulamento.

Dispõe este preceito que «a desistência do recorrente antes do julgamento extingue o recurso, o qual poderá, *contudo*,

(21) Anotar-se-á que a possibilidade de o Ministério Público, no âmbito do disposto no art. 58.º do Regulamento, introduzir no processo a arguição de novos vícios não seria particularmente perturbadora do mesmo.

É que a decisão a que se reporta esse preceito é proferida logo na fase inicial do recurso, antes da entidade recorrida ser ouvida e da apresentação de contestações, e portanto muito antes da fase das alegações. Assim, a arguição de novos vícios *nessa ocasião* pouco afectaria o traçado processual de recurso.

Deste modo, de *iure condendo* não se vê que exista objecção relevante a entendimento diverso daquele que se defende de *iure condito*.

Mais precisamente: de *iure condendo*, pensa-se que ao Ministério Público deveria ser possível arguir novos vícios mas só no seu visto *inicial*, a que se refere o art. 57.º do Regulamento.

Tratar-se-ia, então, como que de um *complemento* da petição inicial, apresentado *imediatamente* após a mesma, e portanto sem nada perturbar os termos do processo.

prosseguir se o Ministério Público, a bem da justiça e do interesse público, assim o requerer no prazo de trinta dias a contar da data em que tenha sido notificada a decisão».

Facilmente se vê, também à luz deste preceito, não ter o Ministério Público possibilidade de arguir no processo novos vícios do acto impugnado.

A interpretação do mesmo preceito não parece oferecer dificuldades: *em princípio* a desistência do recorrente implica a extinção do recurso; «*contudo*» essa extinção não terá lugar se o Ministério requerer o seu prosseguimento.

Compreende-se.

O Ministério Público podia ter recorrido do respectivo acto administrativo com fundamentos idênticos aos invocados pelo recorrente.

Mas explicavelmente *fiado* na actuação deste, absteve-se de «repetir» um recurso interposto por outrem.

Todavia, essa confiança vem a ser *traída*: antes do julgamento o recorrente, porventura arbitrariamente, desiste do recurso.

Naturalmente, a lei procura evitar que possa ser iludida a explicável confiança depositada pelo Ministério Público na actuação do recorrente.

Este, contra a legítima expectativa do Ministério Público, desiste do recurso?

Pois bem. A lei permite que o Ministério Público o faça prosseguir.

Para quê?

Mas não há margem para dúvida: para permitir que sejam apreciadas *aquelas mesmas questões* que o seriam a pedido do recorrente se não fora a desistência.

Esta impediria que fossem apreciadas as questões *já suscitadas* no recurso.

O Ministério Público pode fazer prosseguir o processo como *resposta* à desistência.

Consequentemente, nesse prosseguimento só podem ser apreciadas tais questões, *aquilo mesmo* que, em princípio, deixaria de ser apreciado por virtude da desistência.

Sendo a desistência que abre ao Ministério Público a possibilidade de, neutralizando-a, fazer prosseguir o processo, não se entenderia que aquele, a *despropósito*, numa reacção *excessiva* em relação à causa que a justifica, pudesse *aditar* ao processo novas questões, em particular a arguição de novos vícios ⁽²²⁾ ⁽²³⁾.

Conclui-se, assim, que também no art. 70.º do Regulamento se não pode colher qualquer subsídio para a tese de que o Ministério Público pode arguir novos vícios nos recursos contenciosos interpostos pelos interessados.

⁽²²⁾ De anotar que a arguição de novos vícios no quadro do art. 70.º seria, ou poderia ser, altamente perturbadora. Basta pensar na hipótese de a desistência ter lugar já depois da resposta da entidade recorrida e/ou da contestação, ou até depois das alegações.

⁽²³⁾ São de assinalar algumas diferenças entre os arts. 58.º e 70.º do Regulamento.

Segundo o art. 58.º, o prosseguimento do processo, nos termos que prevê, destina-se a permitir o julgamento de *questões não abrangidas pela decisão liminar*.

O art. 70.º não contém expressão paralela a esta.

Compreende-se a diferença.

A desistência prevista no preceito conduziria, em princípio, a não serem decididas *todas* as questões ainda em aberto, para além, porventura, das já apreciadas em termos liminares.

Dá ser desnecessário vincar que o prosseguimento do processo é para a apreciação de questões não decididas, digamos não *«desistidas»*, *Nada se decidindo* sobre as questões ainda pendentes, abrangendo-as a desistência a *todas*, todas ficam por definição em aberto. Para a apreciação de *todas* prosseguirá o processo.

Diversamente são as coisas no que respeita ao art. 58.º

Porque este preceito supõe que *algo* é decidido em termos liminares, entendeu-se vincar nele que o processo apenas prosseguirá para apreciação das *restantes* questões, não decididas.

Decerto que, mesmo aqui, ter-se-á sido excessivamente *prudente*: da circunstância de as questões decididas terem sido... decididas — com trânsito —, concluir-se-ia que o prosseguimento do processo apenas se destina ao julgamento do que se não decidiu.

Mas entende-se a preocupação de deixar explicitada tal ideia.