

ANOTAÇÃO

Pelo Dr. José Osvaldo Gomes

A questão de facto decidida por este douto aresto, pode sintetizar-se nas seguintes proposições:

- a) Por requerimento dirigido ao Ministro das Finanças e do Plano, foi solicitada, em 14 de Março de 1979, a isenção de direitos de importação ao abrigo da alínea *k*) da base IX da Lei n.º 3/72, de 27 de Maio, regulamentada pelo Decreto-Lei n.º 74/74, de 28 de Fevereiro, bem como da sobretaxa de importação prevista no artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 217-A/75, de 31 de Maio, alterado pelo art. 7.º do Decreto-Lei n.º 701-F/75;
- b) A Direcção-Geral das Indústrias Química e Metalúrgica enviou, em 30 de Junho de 1980, o requerimento à Direcção-Geral das Alfândegas considerando que ele não merecia deferimento;
- c) Pela Direcção dos Serviços de Fiscalização e da Superintendência nos Regimes Gerais e Especiais da Direcção-Geral das Alfândegas foi emitido o seguinte parecer, datado de 18

de Novembro de 1980; sobre o requerimento acima referido:

«1.º No requerimento em referência é solicitada a isenção de direitos ao abrigo da Lei n.º 3/72, de 27/5, e da sobretaxa (D.L. n.º 271-A/75).

2.º A referida lei prevê benefícios fiscais a empresas novas ou que ampliem, reorganizem ou reconvertam a sua actividade.

3.º Obviamente, não cabem na previsão da lei as simples operações de substituição de materiais ou outras destinadas a assegurar a continuidade do processo produtivo.

4.º Em face do exposto nos números anteriores e em concordância com o parecer do MIT, parece-me ser de indeferir o requerimento acima mencionado, exigindo-se da requerente o pagamento dos direitos e da sobretaxa devida».

- d) Sobre este parecer, invocando delegação ministerial, o senhor Subdirector-Geral das Alfândegas exarou, em 19 de Novembro de 1980, o seguinte despacho: «Concordo. Indefiro».

Interposto recurso deste despacho, foi-lhe negado provimento.

O douto acórdão em anotação pronunciou-se sobre questões de grande interesse, limitando-se, porém, a nossa análise, aos seguintes pontos:

- Prazo para a revogação de actos constitutivos de direitos anuláveis;
- Fundamentação da chamada *revogação implícita*.

1. *Prazo para a revogação de actos constitutivos anuláveis*

1.1. O regime legal da revogação dos actos administrativos resulta actualmente do artigo 18.º da Lei Orgânica do Supremo Tribunal Administrativo (LOSTA) e do artigo 77.º do Decreto-Lei n.º 100/84, de 29 de Março.

O primeiro destes dispositivos legais estatui:

«A competência para a revogação ou suspensão das decisões e deliberações tomadas por quaisquer órgãos da administração pública pertence ao autor do acto, ou ao seu superior hierárquico, nos termos seguintes:

1.º Se o acto não for constitutivo de direitos, em todos os casos e a todo o tempo;

2.º Se o acto for constitutivo de direitos, apenas quando a revogação se fundar em ilegalidade e dentro do prazo fixado por lei para o recurso contencioso ou até à interposição dele.

§ único. — O acto de revogação é susceptível de recurso contencioso nos termos gerais de direito».

Por seu turno, o artigo 77.º citado, que seguiu de perto o artigo 83.º do Código Administrativo, determina:

«As deliberações dos órgãos autárquicos, bem como as decisões dos respectivos titulares, podem ser por eles revogadas, reformadas ou convertidas, nos termos seguintes:

- a) Se não forem constitutivas de direitos, em todos os casos e a todo o tempo;
- b) Se forem constitutivas de direitos, apenas quando ilegais e dentro do prazo fixado na lei para o recurso contencioso ou até à interposição deste».

A correcta interpretação destes dispositivos suscita algumas questões importantes que já mereceram a atenção da nossa melhor doutrina ⁽¹⁾.

Neste momento, apenas nos propomos analisar as questões que se prendem com o prazo de revogação dos actos constitutivos de direitos anuláveis ⁽²⁾.

Antes, porém, cumpre referir que o regime traçado para a irrevogabilidade dos actos constitutivos de direitos é aplicável a todos os actos de que resultem posições favoráveis para os administrados ou sempre que estejam em causa interesses legalmente protegidos (v. artigo 268.º, n.º 3 da Constituição, art. 51.º, n.º 1, alínea f) do E.T.A.F. e arts. 69.º e 70.º do Decreto-Lei n.º 267/85, de 16 de Julho).

1.2. O Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 1 de Junho, após determinar que os recursos contenciosos eram interpostos mediante petição dirigida ao tribunal competente e apresentada perante a autoridade que os tivesse praticado (v. art. 2.º, n.º 1), determinava no n.º 2 deste artigo:

«A autoridade recorrida poderá, no prazo de trinta dias, revogar ou sustentar, no todo ou em parte, o acto impugnado».

⁽¹⁾ V. Prof. Marcello Caetano, *Manual de Direito Administrativo*, 9.ª ed., pp. 531 e segs.; Prof. Diogo Freitas do Amaral, *Direito Administrativo*, vol. III, Lisboa, 1984, pp. 236 e segs.; Dr. José Robín de Andrade, *A Revogação dos Actos Administrativos*, 2.ª ed., pp. 44 e segs. e «A Competência para a Revogação de Actos Administrativos»; Dr. José M. Sérvulo Correia, *Noções de Direito Administrativo*, p. 471; Dr. Mário Esteves de Oliveira, *Direito Administrativo*, vol. I, pp. 606 e segs.

⁽²⁾ Anota-se que usamos a expressão *anuláveis*, em vez de *légais*, pois abrangendo a *ilegalidade* não só a anulabilidade, mas também a inexistência e nulidade poderíamos ser levados a concluir que os actos inexistentes ou nulos são revogáveis, quando eles apenas podem ser declarados inexistentes ou nulos (cfr. art. 215.º do P.C.P.A.G.).

Face a este normativo, sempre entendemos que os órgãos da Administração central e local podiam revogar os actos recorridos até à interposição do recurso, mas também dentro do prazo de trinta dias referido no artigo 2.º, n.º 2 transcrito.

No entanto, defendemos que era ilegal a substituição do acto recorrido por nova regulamentação, durante a fase précontenciosa e que a admissão de uma revogação parcial ou modificação do acto recorrido nesta fase era inconveniente, pois podia dificultar ou impedir o *controle* jurisdicional da actividade administrativa, podendo implicar a interposição de sucessivos e infundáveis recursos contenciosos (*).

O processo précontencioso (*Vorverfahren*) deu origem a vários inconvenientes e daí que o artigo 35.º do Decreto-Lei n.º 267/85, de 16 de Julho tivesse retomado — e bem — o sistema tradicional da apresentação da respectiva petição na secretaria do tribunal a que é dirigida, facilitando-se, contudo, a sua apresentação noutros tribunais e o seu envio, sob registo postal, nos casos referidos nos n.ºs 2, 3, 4 e 5 do citado dispositivo. No entanto, a interposição do recurso não coarctava a possibilidade da autoridade recorrida revogar o acto, pois o artigo 47.º do Decreto-Lei n.º 267/85 veio determinar:

«O acto recorrido pode ser total ou parcialmente revogado, nos termos da lei, até ao termo do prazo para a resposta ou contestação da autoridade recorrida».

Daqui resulta, por um lado, que a interposição do recurso deixou de constituir limite temporal à revoga-

(*) V. *Revogação Implícita de Actos Tácitos Positivos*, in *Bol. Min. Justiça*, n.º 294, pp. 61 e segs.

ção dos actos constitutivos de direitos, pois a autoridade recorrida pode revogar tais actos até ao termo do prazo de um mês fixado na lei para a resposta ou contestação do recurso interposto (art. 45.º do Decreto-Lei n.º 287/85, de 16 de Julho), mesmo que já tenha decorrido o prazo mais longo para o recurso contencioso.

Por outro lado, a lei veio admitir a revogação, por substituição, do acto recorrido, permitindo que o recorrente substitua o objecto do recurso quando pretenda impugnar o novo acto com os mesmos fundamentos, desde que o requeira antes da extinção do recurso, por decisão transitada em julgado (v. art. 51.º, n.º 2 do Decreto-Lei n.º 267/85, de 16 de Julho).

A expressão «com os mesmos fundamentos» tem de ser entendida com *grano salis*, pois o novo acto constituindo uma nova regulamentação tem fundamentos próprios, que devem ser apreciados contenciosamente. Daí que nos parece que a lei se queira referir ao mesmo tipo de fundamentos, permitindo alegar novos vícios próprios do acto revogatório.

Anote-se que nos casos de revogação parcial, o recorrente pode solicitar o prosseguimento do recurso para apreciação da parte não revogada.

Figuremos o caso de um acto com várias condições ilegais: a revogação de uma delas não pode impedir o prosseguimento do recurso. Do mesmo modo, um acto de conteúdo complexo ou múltiplo deve poder continuar a ser impugnado relativamente à parte ou partes não revogadas.

1.3. Havendo vários prazos para o recurso contencioso, cabe perguntar: *qual o prazo dentro do qual é possível a revogação de actos constitutivos de direitos anuláveis?*

Como vimos, a lei determina que os actos constitutivos de direitos anuláveis só podem ser revogados dentro do prazo fixado na lei para o recurso contencioso.

Dado que, no regime do Código Administrativo, o prazo dos recursos contenciosos de actos anuláveis era o mesmo para todos os recorrentes, tínhamos de concluir que decorridos três meses (v. art. 828.º) tais actos se tornavam irrevogáveis, salvo, contudo, o disposto no artigo 2.º, n.º 2 do Decreto-Lei n.º 256-A/77.

Nos casos de a lei fixar prazos diversos, como era o caso do artigo 51.º do Regulamento do S.T.A., entendia-se que era aplicável o prazo mais longo (*).

O artigo 28.º do Decreto-Lei n.º 267/85, de 16 de Julho veio estabelecer um regime uniforme dos prazos de recursos contenciosos para o Supremo Tribunal Administrativo e para os Tribunais Administrativos de Círculo, estatuidos:

«1. Os recursos contenciosos de actos anuláveis são interpostos nos seguintes prazos, salvo o disposto no n.º 5 do artigo 18.º do Estatuto Orgânico de Macau:

- a) 2 meses, se o recorrente residir no continente ou nas regiões autónomas;
- b) 4 meses, se o recorrente residir no território de Macau ou no estrangeiro;
- c) 1 ano, se o recorrente for o Ministério Público;
- d) 1 ano, se respeitarem a indeferimento tácito, nos termos do n.º 1 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho.

2. Os prazos estabelecidos no número anterior

(*) Esta posição foi acolhida no Projecto do Código de Processo Administrativo Gracioso: «Se houver recorrentes com prazos diferentes para o recurso, atender-se-á ao que terminar em último lugar» (v. art. 219.º, n.º 2).

contam-se nos termos do artigo 279.º do Código Civil, sem prejuízo do disposto nos artigos 31.º, n.º 2 e 85.º».

A aplicação destes prazos à revogação dos actos constitutivos de direitos anuláveis suscita-nos os seguintes comentários:

- a) Na contagem dos prazos deve agora atender-se ao disposto no artigo 279.º do Código Civil.

Esta remissão *in totum* leva-nos a concluir que estes prazos passaram a ter natureza substantiva, contrariando a orientação largamente maioritária das nossas jurisprudência e doutrina segundo as quais o prazo do recurso era de natureza adjectiva ou processual (*).

Consequentemente, não é aplicável nestes domínios o disposto no artigo 144.º do Código de Processo Civil, na redacção do Decreto-Lei n.º 381-A/85, de 28 de Setembro.

- b) Dado que o artigo 28.º transcrito, alterou os prazos de interposição de recursos contenciosos fixados no artigo 51.º da LOSTA e no artigo 828.º do Código Administrativo terá de ponderar-se o estatuído no artigo 297.º do Código Civil, que constitui uma «norma sobre norma», aplicável também neste domínio (*).

(*) V., por último, Acs. Trib. Pleno, de 5 de Março de 1985 e de 22 de Junho de 1983, in *Acs. Douc.*, 284-285/976 e 266/225 e jurisprudência aí referida.

Dado que a revogação podia ter lugar dentro do prazo do recurso contencioso, escrevia o Dr. Robin de Andrade: «...deve considerar-se o prazo de que pretende a revogabilidade dos actos legais como um autêntico prazo adjectivo, apesar de se aplicar à regulamentação de um instituto de direito substantivo — V. *A revogação...*, pp. 229.

(*) Sobre a aplicabilidade deste normativo aos prazos judiciais, v. Prof. Antunes Varela, J. Miguel Bezerra e Sampaio e Nora, *Manual de Processo Civil*, 1984, pp. 61-62.

- c) A aplicação dos prazos do recurso contencioso à revogação de actos constitutivos de direitos anuláveis suscita vários inconvenientes.

Em primeiro lugar, implicando o decurso do prazo a caducidade do direito de recorrer, teremos de concluir que existem diversos prazos conforme os recorrentes.

Além disso, resultando do decurso do prazo a sanção dos vícios do acto geradores de anulabilidade (v. art. 89.º do Decreto-Lei n.º 100/84, de 29 de Março), haverá sanções subjectivas, que só se objectivarão e se tornarão efectivas após o decurso do prazo mais longo.

Na verdade, enquanto não decorrer o prazo para o recurso do Ministério Público, o acto não se poderá considerar objectivamente sanado na sua ilegalidade, pois tal sanção não é oponível *erga omnes*.

Em segundo lugar, cumpre referir que se, em regra, o prazo para a interposição de recurso de acto expresso se conta da respectiva notificação, quando esta seja imposta por lei (v. art. 29.º, n.º 1 do Decreto-Lei n.º 267/85), a lei manda atender, em certos casos, ao conhecimento do início da respectiva execução (v. art. 29.º, n.º 3), noutros, à notificação ou entrega da certidão contendo a fundamentação integral da decisão e as demais indicações referidas no artigo 30.º do mesmo diploma; e, noutros ainda, ao trânsito em julgado da decisão que indefira o pedido de intimação para consulta de documentos ou passagem de certidões, ou ao cumprimento da que o defira,

salvo se este constituir expediente manifestamente dilatatório (v. art. 85.º do mesmo diploma legal).

Localizados neste ponto poderá perguntar-se: a infixidez do termo *a quo* do recurso contencioso repercute-se necessariamente no prazo da revogação dos actos constitutivos anuláveis?

No caso de não ser requerida notificação dos elementos em falta ou passagem de certidão, ao abrigo do referido artigo 31.º, nem intimação, nos termos do artigo 85.º, somos de parecer que o prazo para a revogação se conta sempre a partir da notificação ou publicação do acto, mesmo que elas sejam insuficientes.

Se o interessado usar das faculdades consignadas nos artigos 31.º e 85.º, parece-me que o prazo para a revogação não se interrompe, nem suspende (¹).

Esta conclusão é indiscutível sempre que se trate de pessoa sem legitimidade para recorrer, pois a lei fala em recorrente e prazo para o recurso, e este só pode ser interposto pelo Ministério Público e pelos titulares de interesse directo, pessoal e legítimo (v. art. 821.º do

(¹) O artigo 31.º do Decreto-Lei n.º 267/85 consagra uma causa de interrupção do prazo do recurso contencioso, pois este só se conta a partir da notificação ou da entrega da certidão requerida. Na verdade o requerimento inutiliza, apaga o tempo decorrido, começando a correr novo prazo (v. arts. 326.º e 327.º do Código Civil e Prof. Manuel de Andrade, *Teoria Geral da Relação Jurídica*, vol. II, Coimbra 1972, p.p. 455).

O incidente regulado nos artigos 82.º e seguintes não interrompe o prazo do recurso contencioso, apenas o suspende, pelo que não se conta o tempo decorrido desde a data de apresentação do requerimento de intimação até ao trânsito em julgado da decisão que indefira o pedido ou ao cumprimento da que o defira, salvo se este constituir expediente manifestamente dilatatório (v. art. 85.º). Deste modo, o tempo decorrido antes soma-se ao tempo decorrido depois da suspensão.

Código Administrativo e art. 46.º do Regulamento do S.T.A.).

Além disso, os artigos 31.º e 85.º referidos visam assegurar e facilitar o exercício do direito de recorrer, constituindo um poder do recorrente e não do autor do acto.

Anote-se, aliás, que se tais faculdades forem usadas indevidamente, em virtude de a notificação ou publicação conter os elementos referidos no artigo 30.º, o Tribunal poderá rejeitar o recurso por intempestivo. E se assim for, não se justifica que o autor tenha beneficiado de um prazo que não veio a ser reconhecido ao recorrente.

Esta solução seria manifestamente inaceitável, nos casos em que o interessado não interpusse o recurso contencioso ou, sempre que o acto tivesse uma pluralidade de destinatários e só alguns deles usassem das faculdades previstas nos artigos 31.º e 85.º, mas não viessem a recorrer ⁽⁸⁾.

No que toca à intimação para consulta de documentos ou passagem de certidões, é o próprio artigo 85.º que impede a suspensão de prazos sempre que o incidente constitua expediente manifestamente dilatatório. Dado que tal decisão só pode ter lugar *a posteriori*, somos de opinião que neste caso também não há suspensão do prazo para a revogação.

De acordo com o artigo 29.º, n.º 4 do Decreto-Lei n.º 267/85, o prazo para a interposição de recurso pelo

(8) Face aos artigos 31.º e 38.º do Decreto-Lei n.º 267/85, não me parece que a interrupção ou suspensão de prazos neles previstas beneficiem todos os recorrentes. Na verdade, cremos que só o recorrente que usou das referidas faculdades pode beneficiar das consequências daí resultantes, embora seja de ordenar a apensação dos recursos, de acordo com o artigo 39.º do mesmo diploma.

Ministério Público conta-se da data da prática do acto ou da sua publicação, quando esta seja imposta por lei (v. art. 29.º, n.º 4).

Dado que o prazo para o recurso do Ministério Público é o mais longo — 1 ano (v. art. 28.º, n.º 1, alínea c)) —, cabe questionar se ele pode também usar das faculdades concedidas no artigo 31.º e 85.º citados e, em caso afirmativo, qual a sua repercussão no prazo da revogação de actos constitutivos de direitos anuláveis.

Em primeiro lugar, cabe afirmar que o artigo 82.º se refere expressamente ao Ministério Público. No entanto, o prazo do recurso só se suspende se o requerimento de intimação for apresentado no Tribunal antes de ele ter terminado, pois só podem ser *suspensos* os prazos em curso e não extintos. Dado que a intimação judicial só pode ser requerida após terem decorrido 10 dias, a contar do requerimento do interessado ou do Ministério Público, sem que os documentos ou processos sejam facultados ou as certidões passadas (v. art. 82.º, n.º 1 e 2), entendemos que o incidente deve ser rejeitado liminarmente se apresentado antes, não havendo também suspensão de prazo.

O incidente poderá constituir expediente manifestamente dilatatório, nomeadamente se a consulta tiver sido facultada e as certidões tiverem sido emitidas, pelo que nestes casos não há também suspensão de prazos.

No tocante à faculdade concedida pelo artigo 31.º, cremos que ela também pode ser usada pelo Ministério Público. No entanto, este dispositivo estabelece um regime uniforme para todos os interessados, pelo que o prazo de um mês fixado para a apresentação do requerimento é também aplicável ao Ministério Público. Deste modo, a *interrupção* do prazo para o recurso contencioso

só terá lugar se for respeitado o dispositivo no n.º 1 do artigo 31.º.

Nos casos em que o Ministério Público usar das faculdades consignadas nos artigos 31.º e 85.º, *maxime* neste dispositivo legal, o prazo para o recurso contencioso será alargado excessivamente.

No entanto, e pelas razões referidas a propósito dos recorrentes particulares, entendemos que o prazo para a revogação de actos constitutivos anuláveis não é *alargado* nos casos em que o Ministério Público usar das faculdades consignadas nos citados artigos 31.º e 85.º, pelo que o prazo de um ano se deverá contar da prática do acto ou da sua publicação, quando esta seja imposta por lei.

Sublinhe-se que relativamente ao prazo para o recurso do Ministério Público, a lei manda contá-lo a partir da prática do acto, sempre que este não tiver de ser publicado.

No caso de os administrados interporem recurso contencioso, pode questionar-se a aplicabilidade, também, do prazo mais longo fixado para o recurso do Ministério Público.

Antes do mais, cumpre referir que, em nosso entender, o autor do acto pode revogá-lo, até ao termo do prazo para a resposta ou contestação, mesmo que este se verifique após o decurso do prazo para o recurso do Ministério Público.

Mas se o prazo para a resposta ou contestação terminar antes do decurso do prazo para o recurso do Ministério Público, entendemos que não se abre novo prazo para a revogação.

Por um lado, o estatuído no artigo 47.º do Decreto-Lei n.º 267/85 constitui um desvio à regra segundo a qual a revogação só é possível dentro do prazo fixado

para o recurso contencioso ou até à interposição dele (cfr. art. 18.º da LOSTA e art. 77.º do Decreto-Lei n.º 100/84, de 29 de Março).

Interposto o recurso, entendemos que só é possível revogar o acto, nos termos fixados no citado artigo 47.º e esgotado o prazo aí fixado, caduca a possibilidade de revogação do acto recorrido.

Por outro lado, a interposição do recurso constitui, no regime do artigo 18.º da LOSTA e do artigo 77.º do Decreto-Lei n.º 100/84, o termo final do poder revogatório, mesmo que ainda não tenha decorrido o prazo mais longo para o recurso contencioso. Daí que a lei se refira à possibilidade da revogação «dentro do prazo fixado por lei para o recurso contencioso ou até à interposição dele», sem distinguir os recorrentes.

No caso de o recorrente vir a desistir do recurso ou de este ser rejeitado antes de decorrido o prazo para o recurso contencioso do Ministério Público, pode perguntar-se se não se abre novo prazo para a revogação.

Aqui importa distinguir duas hipóteses:

- a) Se o autor do acto ainda não tiver respondido ou contestado, entendemos que poderá usar da faculdade consignada no artigo 47.º do Decreto-Lei n.º 267/85;
- b) Se tiver havido já resposta ou contestação, entendemos que já não é possível a revogação.

Na verdade, se houver decisão, ainda não transitada, que tenha posto termo ao recurso por desistência ou outro fundamento impeditivo do conhecimento do objecto, o Ministério Público pode requerer, assumindo a posição de *recorrente*, o prosseguimento do recurso interposto durante o prazo em que podia impugnar o

respectivo acto (v. art. 27.º, n.º 2, alínea e) do Decreto-Lei n.º 267/85).

Tratando-se do prosseguimento do recurso interposto, é manifesto que não haverá lugar a nova resposta ou contestação, e, conseqüentemente, não se renova o prazo para a revogação prevista no artigo 47.º do citado diploma legal.

Nesta linha, e porque, contrariamente ao que defende o Prof. Diogo Freitas do Amaral, o prazo de um ano para a revogação não se deve contar da prática do acto (⁹), temos de concluir que o nosso regime legal está, neste ponto, completamente desajustado, merecendo ser revisto em duas direcções: primeiro, devem estabelecer-se prazos mais reduzidos, para a revogação dos actos constitutivos anuláveis, do que para o recurso contencioso, pois só deste modo se pode assegurar a estabilidade das situações favoráveis, tanto mais que a sua irrevogabilidade não tem carácter excepcional, constituindo antes o corolário lógico do princípio de intangibilidade da esfera dos direitos e interesses legítimos individuais (¹⁰); segundo, o termo *a quo* do prazo para a revogação deve fixar-se na data da prática do acto, pois o seu autor dispõe, desde logo, de todos os elementos que o habilitem a aferir da sua nulidade e revogabilidade e, além disso, a *interrupção e suspensão* dos prazos do recurso contencioso só se justificam na perspectiva dos recorrentes.

(⁹) *Direito Administrativo*, vol. III, p.p. 255.

(¹⁰) V. Dr. José Robin de Andrade, *A revogação...*, p.p. 92 e autores aí citados.

2. *Fundamentação da revogação implícita*

2.1. O douto aresto em anotação, após afirmar que se formou o deferimento tácito previsto no n.º 3 do artigo 28.º do Decreto-Lei n.º 74/74 e que este configura um acto constitutivo do direito à isenção dos direitos aduaneiros, analisou a questão de o autor da revogação de tal deferimento tácito agir no uso de competência delegada.

Durante muito tempo se afirmou o princípio inderrogável de que o delegado não pode revogar os actos do delegante ⁽¹¹⁾.

Analisando a sua aplicação aos chamados actos tácitos positivos, defendemos que o delegado pode revogar o deferimento tácito de pretensões dirigidas ao delegante e contidas no âmbito da delegação, e escrevemos a propósito:

«Neste caso, não é posta em cheque a posição do delegante, pois este não se pronunciou expressamente sobre o caso. Além disso, parece que esta competência revogatória tem claro fundamento no normal exercício dos poderes delegados e está nele implícita» ⁽¹²⁾.

⁽¹¹⁾ No Projecto do Código de Processo Administrativo Gracioso propõe-se:

ARTIGO 223.º

(Revogação de actos praticados por delegação de competência)

1. Os actos administrativos praticados por delegação de competência podem ser revogados pelo órgão delegante, bem como pelo delegado enquanto vigorar a delegação recebida.

2. Os actos praticados pelo órgão delegante não podem ser revogados pelo delegado».

⁽¹²⁾ «*Revogação Implícita...*», cit., p.p. 38.

2.2. Entrando na análise da falta de fundamentação alegada pelo recorrente apenas nas alegações, e não na petição inicial, o douto aresto recorrido entendeu que a informação da Direcção dos Serviços de Fiscalização e da Superintendência nos Regimes Gerais e Especiais da Direcção-Geral das Alfândegas, conjugada com o parecer da Direcção-Geral das Indústrias Química e Metalúrgica (v. n.º 1, supra) «constituem fundamentação suficiente, porquanto fica-se a saber perfeitamente a razão do indeferimento do requerimento, ou seja, tratar-se de simples operação de substituição de materiais para assegurar apenas a continuidade do processo produtivo».

Entendendo-se, que se trata de um acto de conteúdo múltiplo, pois, por um lado, indeferiu expressamente o requerimento apresentado e, por outro, revogou implicitamente o deferimento tácito, cabe perguntar: *a fundamentação teria de abranger também a revogação implícita?*

Sobre esta questão já escrevemos noutro local:

A revogação implícita constitui um acto unitário de conteúdo complexo. Afirmado o princípio de que ela tem de se conformar com o regime geral dos actos administrativos, importa averiguar se a sua fundamentação, quando exigível, tem de respeitar apenas às decisões expressas ou tem de estender-se também à decisão implícita.

O nosso Supremo Tribunal Administrativo parece satisfazer-se com a primeira. Cremos, porém, que após a publicação do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho, é necessário ir mais longe.

Na verdade, e conforme já defendemos, admitir que tais actos não estão sujeitos ao *dever legal de fundamentar*, traduzia-se em abrir uma profunda brecha no sis-

tema legal que *expressis et apertis verbis* não consagra qualquer excepção deste tipo.

Aliás o legislador português pressentiu tal necessidade, pois, por um lado, não exigiu que o acto na sua totalidade preenchesse a previsão das diversas alíneas do n.º 1 do artigo 1.º, e daí a referência a actos administrativos que, total ou parcialmente, neguem, afectem, decidam, impliquem...; por outro, impôs tal exigência não só em relação aos actos administrativos vinculados e discricionários que neguem, extingam ou restrinjam ou por qualquer modo afectem direitos e interesses legalmente protegidos ou imponham ou agravem deveres, encargos ou sanções (v. alíneas *a*) e *b*) do n.º 1 do artigo 1.º do citado diploma legal), mas, também, relativamente àqueles actos que impliquem revogação, modificação ou suspensão de acto administrativo anterior (v. alínea *g*)).

É a *fundamentação* que, em muitos casos, nos permite determinar o verdadeiro alcance da decisão, através da reconstrução do pensamento do seu autor.

A revogação implícita de acto tácito positivo cai no âmbito destes dois normativos, e daí que tenha de ser fundamentada *in totum*, sob pena de se subverterem os objectivos do legislador.

Em abono deste entendimento ainda se pode invocar a circunstância de as legislações terem considerado necessário uma disposição expressa para afastar tal entendimento.

Com efeito, a lei francesa de 11 de Julho de 1979^(*), que regulamentou a motivação dos actos administrativos, veio determinar que «une décision implicite inter-

(*) J.O., 12 Juillet 1979, n.º 17111, e *L'Actualité Juridique — Droit Administratif*, n.º 9, Setembro 1979, pág. 61.

venue dans les cas où la décision explicite aurait dû être n'est pas illégale du seul fait qu'elle n'est pas assortie de cette motivation» (v. art. 5.º).

Este desvio aos princípios tem sido duramente criticado pela doutrina, na medida em que põe em causa o próprio dever de fundamentar, pois a Administração pode, através de decisões implícitas, eximir-se ao seu cumprimento (14).

Afirmar que os actos revogatórios mesmo implícitos estão sujeitos ao dever de fundamentar não resolve todas as questões.

Com efeito, é necessário averiguar se a chamada fundamentação implícita (15) satisfaz a exigência legal.

Face ao n.º 2 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 256-A/77, que exige uma fundamentação expressa e escrita, cremos que tal não é possível. Aliás, admitir a fundamentação implícita seria frustrar plenamente os fins previstos na lei ao consagrar tal exigência.

Localizados neste ponto temos de concluir que:

- a obrigação de fundamentar abrange todo o conteúdo ou as decisões incluídas, expressa ou implicitamente, no acto;
- a fundamentação tem, mesmo em relação à decisão implícita, de ser expressa.

(14) Serge Sur, *Motivation ou non-motivation des actes administratifs?*, em *L'Actualité Juridique — Droit Administratif*, n.º 9, Setembro 1970, págs. 5 e seguintes.

(15) Esta tem lugar, por exemplo, quando o júri atribui uma classificação a todos os concorrentes integralmente coincidente com a «informação anual de serviço» e sem qualquer alusão a fundamentos de facto ou de direito (v. Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, de 7 de Fevereiro de 1974, nos *Acórdãos Doutrinários*, n.ºs 152-153, pág. 1021).

Embora concordemos com o douto aresto quando afirma que a fundamentação do acto permite saber a razão do indeferimento, somos de parecer que das informações e pareceres constantes do processo não constam quaisquer fundamentos de facto ou de direito da revogação, pelo que o acto seria anulável por insuficiência de fundamentação.

Lisboa, 8 de Novembro de 1985.