

RELAÇÕES JURÍDICAS DEPENDENTES E EXECUÇÃO DE SENTENÇA

A PROPÓSITO DE DOIS ACÓRDÃOS
DO SUPREMO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO (*)

pelo Dr. Rui Chancelle de Machete

1. A Empresa Pública de Parques Industriais, criada pelo Decreto-Lei n.º 133/73, de 28 de Março, foi extinta pelo Decreto-Lei n.º 39/86, de 4 de Março. Neste último diploma previa-se, no artigo 1.º, que seria «nomeada uma comissão liquidatária por despacho conjunto do Ministro das Finanças e do Ministro do Plano e da Administração do Território, no prazo de cinco dias a contar da data da publicação do presente diploma, constituída por 1 presidente e 2 vogais». Os membros do Conselho de Administração da EPPI interpuseram recurso do acto da extinção, considerando-o ilegal por violação do disposto no artigo 42.º do Decreto-Lei n.º 260/76, de 8 de Abril — Estatuto das Empresas Públicas —, o qual preceitua que «o decreto que extingue a empresa e determina a sua entrada em liquidação, nomeará os liquidatários, os quais podem ser os antigos administradores ou escolhidos de entre estes».

Por Acórdão da 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo, de 3/6/88 (Caso da Empresa Pública de Parques Indus-

(*) Texto elaborado a partir de um parecer sobre a legitimidade dos bancos depositários se recusarem a satisfazer os saques da Comissão Liquidatária da EPPI, após o trânsito da sentença.

triais), confirmado pelo Acórdão do Pleno da 1.^a Secção do Supremo Tribunal Administrativo, de 23 de Janeiro de 1990, foi dado provimento ao recurso e anulado o acto de extinção da EPPI. (1)

2. Os dois Acórdãos referidos, que são coincidentes quanto ao essencial da argumentação deduzida, evidenciam uma orientação consolidada sobre a impugnabilidade dos actos organizatórios, mesmo quando praticados sob a forma de lei. Mas, são, sobretudo, uma interessante oportunidade para fazer algumas reflexões, necessariamente sucintas, sobre certos aspectos específicos da execução das sentenças administrativas.

3. Não vamos debruçarmo-nos sobre o primeiro ponto: — o da recorribilidade dos actos organizatórios —, muito embora a questão seja merecedora de análise mais detalhada do que a breve atenção que os Acórdãos lhe dedicam. Digamos, apenas, que seja o poder de organização uma figura autónoma, ou decorra como corolário lógico do poder de direcção, os actos em que se caracteriza, são, pela sua estrutura e efeitos, actos administrativos (2), isto é, nos termos tradicionais na nossa doutrina, actos definitivos e executórios. Daí ser correcto o entendimento do Supremo Tribunal Administrativo, ao admitir tratar-se de um acto administrativo, ainda que praticado sob a forma de um decreto-lei — Constituição, artigo 268.º, n.º 4.

4. Em articulação com o problema que iremos tratar a seguir, certa orientação entende que, pelo seu conteúdo, os actos praticados no exercício de um poder organizatório, quando dizem

(1) Nenhum dos dois Acórdãos foi publicado. Dada a prática identidade de pontos de vista e de argumentação dos arestos, optou-se por publicar, apenas, o segundo (em anexo).

(2) Cf. Mario Nigro, «Studi Sulla Funzione Organizzatrice della Pubblica Amministrazione», Milão, 1966, pág. 150 e segs. Veja-se, também, um bom panorama sobre as diversas posições da doutrina alemã sobre o poder organizatório em A. Koettgen, «Die Organisationsgewalt» no Caderno 16 das «Veroeffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer», Berlim, 1958, pág. 154 e segs.

respeito à instituição ou extinção de pessoas colectivas, órgãos ou «ofícios», não só não são disciplinados por normas de relação — um dos ramos da conhecida dicotomia estabelecida por Guiccardi, entre normas de relação e de acção —, como tão pouco delas advêm consequências imediatas para a esfera jurídica dos privados, ao contrário do que acontece nas típicas relações jurídico-administrativas, em que, de um dos lados, está o poder e, do outro, o interesse legítimo. É apenas de um modo mediato, pela «interpositio» de outros actos administrativos, designadamente de nomeação de funcionários ou agentes, que estes actos organizatórios se repercutem nas situações subjectivas dos particulares. Poderia assim sustentar-se que o processo administrativo que tenha por objecto a fiscalização dos actos de organização, constitui um processo de controlo ⁽³⁾, embora interpartes. Em rigor, não haveria interesses legítimos a defender, assemelhando-se a posição de recorrente particular à do Ministério Público. Estaríamos perante um caso típico de contencioso objectivo, com as suas necessárias consequências quanto à eficácia «erga omnes» do respectivo caso julgado.

A aproximação dos problemas sobre a existência das pessoas colectivas das questões de estado das pessoas singulares — e do correspondente artigo 674.º do Código do Processo Civil — apontaria também em favor do valor «supra partes» do julgado. Não é, porém, como veremos, orientação que mereça acolhimento.

5. A questão mais relevante que se suscita na sequência dos Acórdãos referidos — e que nos propomos tratar embora sumariamente — formula-se deste modo: podem terceiros, que não intervierem no processo e não pertencerem à Administração Pública recorrida, retirar consequências jurídicas da sentença de anulação, agindo imediatamente na sua respectiva esfera de actua-

⁽³⁾ Usamos aqui a expressão «processo de controlo» no sentido em que a clarificou Enzo Capaccioli, no seu estudo «Per la Effettività della Giustizia Amministrativa», in «Il Processo Amministrativo», Milão, 1979, pág. 191 e segs. Não perfilhamos, porém, as posições do autor sobre a limitação do julgado administrativo ao efeito de preclusão, com exclusão de poder ter a força de verdadeiro caso julgado em sentido material.

ção, ou, pelo contrário, pertencendo o dever de executar o Acórdão transitado à Administração, só a esta cabe praticar os actos necessários ao cumprimento da sentença, devendo os terceiros, entretanto, aguardar ou, sendo caso disso, solicitar ao tribunal competente a devida execução?

A relevância prática, no caso concreto, da solução adoptada é grande. Cite-se, a título de exemplo, que os bancos depositários de dinheiros à ordem de comissão liquidatária podem ou não recusar a movimentação das contas abertas por aquela comissão, consoante uma ou outra posição; o mesmo acontecerá com todas as relações jurídicas que pressupõem a extinção da EPPI e a plena capacidade de actuação da comissão liquidatária por terem sido constituídos após o acto de extinção daquela: contratos de trabalho, de alienação de bens, trespasses, etc. Deve, aliás, notar-se, como facilmente se deduz de alguns dos problemas práticos que acima se referiram, que as implicações da posição que deve ser adoptada não se restringem apenas ao Direito Público; muito pelo contrário, dado estarmos perante a extinção e a posterior ressurreição de uma empresa pública, é no campo das relações jurídico-privadas que se registam as consequências de maior relevo.

6. A resposta para a alternativa acima posta deverá ser procurada nos limites subjectivos do caso julgado administrativo e na determinação do conteúdo do dever de execução das sentenças. É o que tentaremos fazer, sublinhando e procurando superar as dificuldades da doutrina dominante.

É sabido que a doutrina e a jurisprudência portuguesa, na sua maioria, considera que o caso julgado das sentenças administrativas anulatórias tem eficácia «erga omnes» (4). Nestes ter-

(4) Permitimo-nos remeter para o nosso estudo «O Caso Julgado Nos Recursos Directos De Anulação», publicado em 1969 no Vol. II do «Dicionário Jurídico da Administração Pública». A evolução do ordenamento jurídico-constitucional português e do nosso próprio pensamento, levam-nos, hoje, a entender que, no contencioso de anulação, as acções públicas e as acções populares têm um objecto diferente do do recurso dos particulares, e que essas subdivisões no processo de impugnação conduzem também a resultados diferentes, no que se refere aos âmbitos objectivos e subjectivos do caso julgado. É matéria, porém, que não podemos aprofundar aqui.

mos, restaria apenas apurar se nos encontramos perante um acto consequente do acto ilegal anulado, isto é, na definição de Freita do Amaral, «se os actos cujo valor e regime se pretende apurar foram «praticados», ou dotados de certo conteúdo, em virtude da prática de um acto administrativo anterior» (5). Seguindo ainda a lição do mesmo Professor, haveria que distinguir entre as sentenças anulatórias de actos irrenováveis e renováveis, pois que o conteúdo concreto de cada execução varia «em função do acto anulado e dos vícios determinantes da anulação» (6). O vício que inquinou o acto de extinção da EPPI é nitidamente um vício de forma — a nomeação da Comissão Liquidatária não foi contextual, não tendo sido incluída no articulado do Decreto-Lei n.º 39/86, de 24 de Março. O acto de extinção é, assim, renovável, se tal for considerado conveniente pela Administração, desde que a repetição do acto não incorra no vício reprovado pela anterior sentença anulatória.

Neste caso, e ainda segunda a orientação que estamos a citar, não existiria o dever de remoção dos actos consequentes do acto anulado. A reconstituição da sentença actual hipotética que existiria se o acto viciado não tivesse sido praticado, conduz a «haver todas as razões para crer que essa (a resolução depurada do vício) teria sido a resolução tomada da primeira vez, se não tivesse ocorrido qualquer ilegalidade» (7). Em suma, a situação actual hipotética coincide com a situação actual real (8).

De acordo com esta doutrina, há que esperar qual é a decisão da Administração. Se esta substituir o acto anulado por um acto do mesmo sentido — renovar a extinção da EPPI, nomeando, no próprio Decreto-Lei, a mesma comissão liquidatária, não há

(5) «A Execução Das Sentenças Dos Tribunais Administrativos», Lisboa, 1967, pág. 99.

(6) Ob. cit., pág. 69. A distinção é feita, de resto, por toda a doutrina que se tem ocupado do tema, embora com algumas diferenças importantes quanto ao conteúdo e extensão do dever de obediência ao julgado. Cf., por todos, Prosper Weil, «Les Conséquences de l'annulation d'un acte administratif pour excès de pouvoir», Paris, 1952.

(7) Ibidem, pág. 114.

(8) Ibidem, págs. 115-116.

que introduzir quaisquer alterações na situação real. Se, pelo contrário, assumir um comportamento de sentido contrário ao do acto anulado, querendo que a EPPI continue a viver, então deverá praticar os actos necessários para suprimir os efeitos do acto ilegal anulado.

A conclusão a tirar, para a alternativa que expusemos, será claramente a de que os bancos depositários, os fornecedores, os trabalhadores, etc., deverão aguardar qual a decisão da Administração tomada em execução da sentença. Não podem prevalecer-se do carácter «erga omnes» do julgado e, invocando directamente a eficácia «ex tunc» da sentença, considerar em conformidade modificadas as relações jurídicas estabelecidas com intervenção da comissão liquidatária. A mesma solução terá de ser aplicada para as relações jurídicas que sofreram as consequências da extinção da EPPI e que, apesar dos efeitos repristinatórios da anulação judicial do acto, têm de aguardar pelo momento ulterior, em que a Administração Pública tome posição sobre como vai proceder face ao acórdão.

Nesta linha de pensamento, os efeitos repristinatórios reais da anulação são reduzidos ao mínimo; praticamente, só à eliminação dos efeitos directos do acto de primeiro grau objecto de anulação⁽⁹⁾. Por esta via se consegue, também, obviar a alguns inconvenientes da eficácia «erga omnes» da sentença e da extensão incontrolada, «ad infinitum» da cadeia de consequências do efeito de anulação. Sublinha igualmente o papel normal do processo administrativo na dinâmica da vida administrativa. O processo contencioso insere-se depois do procedimento administrativo cujo acto final foi impugnado, e condiciona o exercício do poder no procedimento administrativo posterior à sentença. Não pensamos, porém, que esta teoria, apesar dos seus méritos e promissoras intuições, possa ser subscreta.

(9) Sobre a distinção entre retroactividade real e retroactividade obrigacional do anulamento ver Bigiavi, «Irretroattività della Risoluzione per Inadempimento», «Rivista di Diritto Commerciale», 1934, I, pág. 695 e segs., e para o direito processual administrativo, A. Piras, «Interesse Legittimo e Giudizio Amministrativo», vol. II, Milão, 1962, pág. 605 e segs.

7. A primeira dificuldade que esta teoria nos suscita, resulta da utilização da «Begründungstheorie»⁽¹⁰⁾ já não para determinar a extensão do efeito conformativo do julgado no futuro exercício do poder, mas para fixar o modo de acesso ao decidido na sentença e o tipo de repercussão sobre os actos consequentes.

Se a decisão anulatória se funda num vício de natureza tal que não é possível a renovação do exercício do poder através de um acto com o mesmo objecto, decalcado sobre o acto anulado, mas eliminando a ilegalidade que o viciou, a execução integral da sentença compreende não apenas a substituição do acto ilegal e a supressão de novos efeitos positivos e negativos, mas também na eliminação «ope legis» dos actos consequentes⁽¹¹⁾. Estes são assim nulos e não apenas anuláveis.

Já, no que respeita aos efeitos nos actos consequentes das sentenças anulatórias dos actos renováveis, haveria, como vimos, que esperar pela opção a tomar pela Administração, mantendo-se aqueles actos, se for publicado um acto no mesmo sentido, ou desaparecendo «ope legis», se o acto ilegal for substituído por outro de sentido contrário.

No primeiro caso, teremos efeitos automáticos e imediatamente vinculativos do julgado, sem margens para discricionariedade; no segundo, há que esperar pela nova deliberação da Administração para se conhecer da sorte dos actos consequentes, ficando a eficácia (a produção de efeitos) e o próprio significado da sentença, quanto aos actos subsequentes, dependentes de uma ulterior decisão administrativa.

⁽¹⁰⁾ É sabido que foi Zeuner («Die objektiven Grenzen der Rechtskraft im Rahmen rechtlicher Sinnzusammenhaenge», Tubinga, 1959) quem, em tempos recentes, contribuiu para esclarecer a importância da fundamentação da sentença para a definição do âmbito objectivo do caso julgado no processo civil e, assim, ajudou a aprofundar um fenómeno importantíssimo para o contencioso administrativo. Sobre a Teoria da Fundamentação» ver, entre nós, Castro Mendes, «Limites Objectivos do Caso Julgado em Processo Civil», Lisboa, 1968, pág. 143 e segs.

⁽¹¹⁾ É a posição defendida por Marcelo Caetano, «Manual de Direito Administrativo», 9.ª ed., vol. II, Coimbra, 1972, pág. 1193 e seguida por Freitas do Amaral, «A Execução...» cit., págs. 102-106.

Os óbices à aceitação deste resultado tornam-se ainda maiores se tivermos em conta que esta formulação é normalmente feita no quadro de uma orientação doutrinal que defende o carácter «erga omnes» do caso julgado. Acresce, ainda, que a cadeia de repercussões do anulamento é frequentemente apresentada como irrestrita, reconstituindo-se «ad infinitum» os actos e as relações, de acordo com a nova regulamentação resultante da anulação, e tanto no domínio do direito público como no do direito privado.

8. Admitimos que o problema a que nos estamos referindo, extremamente complexo pelas suas conexões com temas mais gerais, só possa, por isso mesmo, receber uma resposta satisfatória no quadro de uma ampla reconstrução de justiça administrativa, em que o objecto do processo de impugnação dê o lugar devido às situações subjectivas feitas valer em juízo, e as relações entre o processo declaratório administrativo e o executivo sejam convenientemente articuladas. Sem esquecer que nesta matéria do caso julgado, «tudo é controverso» (12), e nos limites de umas notas a propósito do caso da anulação judicial de extinção da EPPI, tentar-se-á, apenas, sugerir algumas perspectivas que, sem negligenciar o contributo importante da teoria dominante entre nós, permitam evitar alguns dos seus escolhos.

9. A sentença de mérito, em que o processo administrativo normalmente desemboca, representa um juízo sobre factos passados, mas também um comando que condiciona, no futuro, o exercício do poder administrativo. Esta sua particular incidência sobre um acto que, como concretização do exercício de um poder, se insere numa realidade dinâmica — a função administrativa —, realidade que continua em movimento mesmo depois da prática do acto, implica algumas consequências importantes. Ao lado dos efeitos de eliminação e de repristinação da anulação «ex tunc», existe também um efeito conformador do reexercício do poder. Este último efeito, que também poderemos designar por ordena-

(12) A expressão é de Mario Nigro, «Giustizia Amministrativa», 3.ª ed., Bologna, 1983, pág. 383.

dor ou determinativo, aproxima muito as sentenças administrativas anulatórias — mas também as declarativas da nulidade absoluta dos actos —, das sentenças de condenação, desde que desliguemos este último conceito do seu nexa com a execução fundada num título executivo.

Os actos administrativos, se não feridos de nulidade absoluta, são dotados de imperatividade, isto é, apesar da sua unilateralidade, produzem desde logo efeitos na esfera jurídica dos seus destinatários, os quais vêem as suas situações jurídicas modificadas ou extintas por força desses mesmos actos e independentemente da sua vontade. Produzem o que, de forma plástica mas incorrecta, a velha doutrina italiana denominava a degradação dos direitos sobre que incidam os seus efeitos. Autorizam, também, quando os seus efeitos não bastarem, a prática imediata de actos de execução que alterem a realidade de acordo com a regulamentação dos interesses que impuseram. Os efeitos que produzem e a execução que legitimam são porém provisórios, sempre passíveis de eventual anulação por vício que os inquene, até que o decurso do prazo de impugnação ou sentença administrativa transitada lhes garantam a estabilidade definitiva.

A sentença elimina o acto viciado. Mas, porque a anulação é retroactiva, repristina «*ipso jure*» os actos e situações que tenham sido alterados pelo acto que agora deixou de existir. Quando tenha havido execução, necessariamente provisória, envolve, ainda, a adequação do estado de direito e de facto existente no momento da sentença à situação definida por esta, situação que se reporta ao momento anterior à prática do acto agora anulado. Anulada a sanção disciplinar de demissão, seja por que motivo for, o acto da readmissão ao serviço limita-se a repor as coisas como eram na altura. A reconstrução da situação no âmbito dos efeitos repristinatórios comporta ainda elementos que não se verificaram, mas que são decorrências de restauração operada, v.g. o pagamento dos vencimentos ao funcionário durante todo o período entre a demissão e a readmissão ou a reconstituição da carreira.

A nosso ver, o juízo da Administração Pública é aqui inteiramente vinculado quanto aos efeitos obrigacionais de repristinação, e não há que distinguir se o acto anulado é ou não renová-

vel, sendo a solução a mesma independentemente do vício que fundamentou a sentença que deu provimento ao recurso.

A actividade da Administração, porém, no cumprimento do seu dever de prossecução do interesse público, não pára. E é nesta actividade virada ao futuro que se revela toda a importância e dimensão do «accertamento» feito com força de caso julgado na sentença. É o carácter conformador ou determinativo de sentença administrativa que empresta ao juízo de execução ou do seu próximo «processo d'ottemperanza» toda a sua relevância e garante um aspecto decisivo da efectividade da tutela no Estado de Direito. Representa também um ponto crucial na transformação do processo de impugnação de um juízo sobre actos num juízo sobre relações. O efeito determinativo da sentença vincula o exercício do poder administrativo doravante, sendo o seu alcance determinado pela fundamentação da decisão anulatória («teoria da fundamentação»). Os considerandos da sentença representam uma referência vinculativa nova que reduz a discricionariedade do poder administrativo que eventualmente existiria se a sua ocorrência se não verificasse ⁽¹³⁾.

10. Neste quadro dos efeitos da sentença transitada, parte importante dos actos consequentes são directamente abrangidos pelo caso julgado, em razão da repristinação. Esse é, em norma, o caso dos actos da mesma autoridade administrativa tendo como destinatários os mesmos sujeitos e que tenham como pressuposto necessário o acto anulado. A questão tornava-se, porém, mais complicada em relação a actos que tenham por destinatários terceiros ou que se insiram ou dêem azo a relações jurídicas diversas da criada ou extinta pelo acto impugnado e que se encontrem em situação de prejudicialidade-dependência daquela; a Administração, v.g., nomeou para o lugar do quadro do funcionário demitido uma outra pessoa, ou integrou numa concessão terrenos cuja expropriação se veio a revelar ilegal, etc..

⁽¹³⁾ Sobre este efeito conformador veja-se além de Nigro, ob. ant. cit., pág. 387 e sgs., Caianiello, «Diritto Processuale Amministrativo», Turim, 1988, pág. 760 e sgs.

Os exemplos acima dados chamam a nossa atenção para dois aspectos importantes e interrelacionados: a necessidade de submeter a análise crítica a eficácia «erga omnes» da sentença anulatória e a de estabelecer uma distinção entre os efeitos do caso julgado substancial e aqueles que resultam da sentença como simples facto jurídico.

11. Começemos por este segundo ponto.

No seu estudo sobre os efeitos da sentença em relação a terceiros, Enrico Allorio distingue bem os vários tipos de efeitos: a reflexão do caso julgado em termos das «Reflexwirkungen» de Jhering, os efeitos executórios da sentença e os efeitos da sentença como simples facto ⁽¹⁴⁾. Neste último caso, o ordenamento jurídico não está a considerar o particular conteúdo da decisão e a declaração autoritária que foi feita («accertamento») mas, apenas, os efeitos do facto jurídico, inseridos na cadeia dinâmica dos eventos jurídicos. No caso concreto da EPPI, houve uma pessoa colectiva que foi recriada pela sentença anulatória. Este efeito da sentença não pode como tal deixar de existir para todos os sujeitos do ordenamento. É neste sentido que Anelli escreve «a realidade é que o efeito anulatório («caducatorio») do acto é idêntico para todos os sujeitos interessados, tenham ou não sido partes em juízo; em relação a este efeito não pode, por isso, ter qualquer sentido o problema da eficácia subjectiva do caso julgado da sentença anulatória declarativa («accertamento») da situação jurídica que o sujeito faz valer com a acção constitutiva-negativa ⁽¹⁵⁾. Uma coisa é o efeito do anulamento que deriva da sentença, como mutação jurídica, outra o efeito declarativo de uma sentença. É a não utilização desta distinção que favorece o natural pendor para afirmar a eficácia universal do caso julgado da sentença constitutiva que anula um acto administrativo.

⁽¹⁴⁾ «La Cosa Giudicata Rispetto Ai Terzi», Milão, 1935, pág. 110 e segs. Veja-se, tb. Peter Schlosser, «Gestaltungsklagen und Gestaltungsurteile», Bielefeld, 1966, pág. 20 e segs.

⁽¹⁵⁾ Carlo Anelli, «L'Efficacia Delle Cose Giudicate Con Particolare Riguardo Ai Limiti Soggettivi Del Giudicato Amministrativo», in «Studi in Onore di Antonio Papaldo», Milão, 1975, pág. 387.

A anulação do acto de extinção da Empresa Pública de Parques Industriais envolve a chamada à vida daquela empresa e, «*ipso facto*», o desaparecimento da comissão liquidatária. Este último aspecto, a não se introduzir qualquer limitação na cadeia, arrastaria consigo a extinção de todas as relações jurídicas que tivessem sido constituídas por actos seus, unilaterais ou bilaterais, e até a eventual reconstituição de relações jurídicas que imediatamente as tivessem antecedido. Estas seriam as consequências puramente lógicas e jurídicas da conjugação da eficácia retroactiva da sentença anulatória com os nexos de prejudicialidade existentes entre as relações jurídicas, por as previsões das normas que as concretizam de algum modo se referirem a actos ou a efeitos de actos da comissão liquidatária da EPPI (16).

12. Nem sempre os puros raciocínios lógicos constituem o método seguro para o encontro das soluções jurídicas mais apropriadas. A circunstância de a anulação ter uma eficácia «*ex tunc*» não obriga a revolver custe que custe todos os factos ou relações jurídicas a jusante do acto anulado e que, de algum modo, podiam ter sido influenciados por este. A introdução da noção dos efeitos reflexos permite compreender que há intensidades maiores e menores nonexo prejudicialidade-dependência. O valor da estabilidade dos actos e efeitos jurídicos limita também a relevância da mudança originada pela retroacção. É, assim, que se os actos e as relações jurídicas a que deram lugar já se esgotaram no período em que vigorou a regulamentação do acto anulado — v.g. relações do crédito cujos pagamentos já foram efectuados —, não se vê razão para os destruir retroactivamente. O mesmo acontecerá a uma relação jurídica fundamental («*Grundverhaeltnis*»), constituída anteriormente, como no caso do originado pelo contrato de depósito bancário, quer a respeito das obrigações singulares derivadas já extintas, quer da própria relação mãe, enquanto não houver um acto que faça cessar os efeitos do contrato para o futuro.

(16) Para a caracterização do nexos de prejudicialidade-dependência, ver, por todos, Allorio, ob. cit., pág. 67 e segs.

Esta solução, a propósito do contrato de depósito bancário, que constitui uma das questões práticas que suscitam a execução dos Acórdãos salvaguarda o carácter sinalagmático do contrato. A posição defendida por algumas entidades bancárias de, a partir da passagem em julgado do Acórdão, considerar a comissão liquidatária impedida de sacar cheques sobre as disponibilidades em numerário que tinha depositadas, não é coerente, pois, pressupõe um acesso directo à regulamentação dos interesses feitos na sentença — o que pelas razões que expusemos se nos não afigura admissível —, mas, nessa hipótese, a consequência a tirar seria a nulidade do contrato de depósito celebrado e a restituição imediata à empresa do dinheiro depositado. Não pertencendo os bancos ao círculo dos que podiam invocar o julgado e pedir a sua execução, deveriam aguardar que a Administração agisse, respeitando, entretanto, o contrato. O princípio de conservação e de estabilidade dos actos e efeitos jurídicos requer que aqueles se mantenham, se não houver interesse relevante em sentido contrário. Para a maioria dos terceiros, as consequências da anulação são indiferentes, ou insuficientemente relevantes para justificar uma alteração dos negócios «medio tempore» celebrados, mesmo quando a sua execução perdure para além do momento da sentença.

13. Após as considerações que expendemos nos dois números anteriores, compreender-se-á porque entendemos que a doutrina da eficácia universal do caso julgado das sentenças anulatórias deva ser sujeita a revisão, não apenas considerando a questão do objecto do processo, mas também do lado do acesso directo à regulamentação da sentença, o qual na prática se traduz no direito de pedir a execução da mesma.

A sentença administrativa transitada em julgado deve ser cumprida pela Administração, isto é, é a esta que cabe o dever de cumprir as obrigações resultantes do efeito repristinatório e acomodar a sua acção para o futuro em função do efeito conformador. Não são os particulares que podem, por si, dar cumprimento à sentença. Mas o dever de cumprimento por parte da Administração tem, como correspondência, do lado activo, o direito dos interessados exigirem o seu cumprimento — artigo 5.º, n.º 1 do

Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho. No processo judicial de execução, é, ainda, à Administração que cabe o seu cumprimento.

A execução da sentença não pode ser pedida por qualquer sujeito do ordenamento. Não é uma acção popular. O círculo dos que podem pedir a execução da sentença, dos titulares do direito de exigir o dever de executar, deve fazer parte do âmbito subjectivo do caso julgado (17). São só os terceiros a que se estende o julgado que podem também pedir a execução da sentença, para além naturalmente das partes no processo (18). Esses terceiros que tinham legitimidade para impugnar o acto, estão vinculados à sentença, quer lhes seja favorável ou desfavorável, não porque sintam os seus efeitos como um simples facto, mas porque estão abrangidos pelo caso julgado. Em relação a eles, os actos subsequentes de que sejam destinatários ou que pudessem defender em juízo como contra-interessados, são anulados a mesmo título que o acto impugnado objecto de sentença.

Retornando ao exemplo de há pouco dos bancos depositários, estes não podiam interpor recurso nem ser contra-interessados no processo da impugnação do acto de extinção da EPPI. Não são titulares do direito de exigir o cumprimento da sentença (19).

(17) O círculo subjectivo do julgado deve ser composto pelos que são titulares do direito de exigir a execução da sentença e pelo grupo dos contra-interessados no processo cuja sentença se executa.

(18) A doutrina sobre o direito processual civil oferece um importante ponto de apoio para a determinação da extensão do julgado a terceiros. Recorde-se, a propósito, o fundamental estudo de Allorio já citado.

(19) Defendemos, assim, que o caso julgado tem sempre na justiça administrativa eficácia limitada. Esta é hoje a orientação da doutrina alemã e, menos enfaticamente, da doutrina italiana. A primeira, face ao preceito específico que limita ao julgado apenas as partes e seus sucessores — parágrafo 121 da «*Verwaltungsgerichtsordnung*» —, tende a alinhar-se por posições muito similares às defendidas para o processo civil. Veja-se, por todos, C.H. Ule, «*Verwaltungsprozessrecht*», 9.ª ed., Munique, 1987, pág. 314 e segs. e Eyermann/Froehler, «*Verwaltungsgerichtsordnung — Kommentar*», 9.ª ed., Munique, 1988, pág. 777. A segunda, a doutrina italiana, abandonado quase unanimemente a tese do carácter objectivo da jurisdição administrativa, transporta para o processo administrativo a problemática levantada em torno à interpretação do artigo 2909 do Código Civil italiano, que considera igualmente aplicável ao processo administrativo. Veja-se, por exemplo, V. Caianello, «*Diritto Processuale Amministrativo*», ob. cit., págs. 768-770. Posi-

14. Estamos, agora, em condições de dar a solução à alternativa atrás posta: os terceiros que não intervierem no processo — e acrescentamos, nem tinham legitimidade para intervir como parte principal —, não são titulares do direito de pedir a execução, têm de aguardar que a Administração, «sponte sua» ou obrigada pelo tribunal, pratique os actos necessários à execução da sentença.

Para chegar a este resultado percorremos um longo caminho, ainda que o tivéssemos feito por forma sumária, como é próprio de umas notas tomadas a propósito de problemas suscitados pela execução dos Acórdãos que anularam o acto de extinção da EPPI. Tivemos oportunidade de distinguir entre os efeitos do julgado e da sentença como facto e de, assim, eliminar um dos habituais argumentos para, quase intuitivamente, afirmar o carácter «erga omnes» do julgado da sentença anulatória⁽²⁰⁾. Essa distinção permite-nos, também, no que se reporta aos terceiros titulares de relações jurídicas ou o que é o mesmo, destinatários — em sentido amplo de modo a abranger os actos de duplo efeito — de actos consequentes, isto é, ligados por um nexo de prejudicialidade-dependência, de separar os indiferentes dos que têm um interesse na regulamentação feita na sentença. Os primeiros, de acordo com o princípio de conservação dos actos, não deverão ver as suas situações modificadas em virtude de retroactividade dos efeitos de anulação. Esta diferenciação entre terceiros conduz a interrogarmo-nos, também por esta via — para além da questão da definição do objecto do processo —, sobre a validade da teoria dos efeitos «erga omnes» da sentença anulatória. Parece-nos importante sublinhar que decorre da natureza das coisas, isto é, do facto de se apreciar um acto que representa o exercício de um poder, é dotado de imperatividade e se encontra inserido numa realidade dinâmica, que seja a Administração

ção diferente toma Benvenuti, «Giudicato-Diritto Amministrativo», «Enciclopedia del Diritto», vol. XVIII, pág. 907-909, ligando e fazendo depender, em virtude da tese que defende quanto à jurisdição administrativa, o âmbito subjectivo do julgado do círculo de destinatários da eficácia do acto.

(20) Os efeitos de sentença como facto correspondem ao efeito «real» da anulação por contraposição aos aspectos «obrigacionais».

a única entidade que pode e tem o dever de executar as sentenças. A esse dever de executar corresponde um direito. Este, porém, não é universal, só cabe a determinadas pessoas. O grupo de pessoas titulares desse direito e o grupo de contra-interessados no processo cuja sentença é exequenda, constitui o âmbito subjetivo do caso julgado. Se a sentença tivesse uma eficácia «erga omnes», qualquer poderia pedir a execução. Se assim não é e vale uma solução idêntica à da definição da legitimidade para interpor o recurso, então o caso julgado limita-se «inter partes», estendendo-se a terceiros apenas em contados casos.

Reconhecemos que este último ponto carece de investigação aprofundada e é passível de controvérsia, em particular quanto ao modo de fundamentar o direito à execução. Evidencia-o de modo particularmente vivo a discussão sobre a matéria que se tem desenrolado na Alemanha ⁽²¹⁾. Compreendemos ainda que a forma de o abordar foi oblíqua, em razão do ponto de partida; outra perspectiva poderia certamente ser tomada se o estudássemos de per si. O nosso propósito, porém, foi outro. Partindo de uma interrogação concreta, cuja resposta parecia óbvia, expor as dificuldades que se nos depararam ao aplicar a doutrina dominante e as reflexões que nos levaram a abandoná-la. Trata-se, porém, mais de um questionário sobre matéria ainda insegura e de esboços de construções a serem aprofundadas, do que de um repositório de soluções julgadas completamente satisfatórias e de problemas encerrados.

Apesar do seu carácter de apontamento, pensamos que estas reflexões têm em si a dose suficiente de provocação que justifique serem publicadas...

Rui Chancerelle de Machete

Setembro de 1990.

⁽²¹⁾ A investigação sobre a «Folgenbeseitigungsanspruch» recebeu um impulso decisivo no trabalho de Bachof, «Die Verwaltungsgerichtliche Klage auf Vornahme einer Amtshandlung», Tubinga, 2.ª ed. imodificada da ed. de 1951, 1968, pág. 98 e segs. Um bom resumo da discussão pode ver-se em Rosslein, «Der Folgenbeseitigungsanspruch», Berlim, 1968.

SUPREMO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO

RECURSO N.º 23.875

Acordam, em conferência, no PLENO da 1.ª Secção do SUPREMO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO

1. O Senhor PRIMEIRO MINISTRO *VEREM* — no recurso contencioso interposto 1.ª Secção do SUPREMO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO por JOSÉ EDUARDO FERNANDES SANCHES OSÓRIO, CARLOS ALBERTO COELHO DE SOUSA E JOSÉ ANTÓNIO MUNOZ MIGUEL com os restantes sinais nos autos, para verem anulado o acto de extinção E.P.P.I. — EMPRESA PÚBLICA DE PARQUES INDUSTRIAIS, E.P., constante do DECRETO-LEI (DL) n.º 39/86, de 04-03, por violação dos arts. 42 e 9, n.º 1, als. *e* *g*) do DL n.º 260/76, de 08-04, *este último na redacção do DL n.º 29/84. 20-01- RECORRER* do acórdão de 03-06-88 que, dando provimento ao recurso anulou o acto recorrido por violação do referido art. 42 do DL n.º 260/76 formulando nas suas alegações as seguintes CONCLUSÕES:

- a) O art. 42.º do Decreto-Lei n.º 280/76, não exige, que o Conselho de Ministros no decreto-lei de extinção, individualize as pessoas que irão fazer parte da Comissão liquidatária da empresa pública extinta, mas tão somente que indique a composição dessa comissão, forma de nomeação dos seus membros e quaisquer poderes especiais que pretenda conferir-lhe com vista à liquidação.

- b) O DECRETO-LEI n.º 39/86 de 4 de Março que extinguiu a E.P.P.I. Empresa Pública de Parques Industriais deu cumprimento ao preceituado na citada disposição legal.

Termos em que o douto acórdão deverá ser revogado e mantido o acto de extinção da E.P.P.I. nos termos constantes do Decreto-Lei n.º 39/68 (deve ter-se querido escrever 39/86), de 4 de Março.

Assim se fazendo

JUSTIÇA

Contra-alegando os ora RECORRIDOS pronunciaram-se no sentido de ser negado provimento ao recurso e o mesmo entendimento sufragou o EXCELENTÍSSIMO PROCURADOR-GERAL ADJUNTO no seu DOUTO PARECER de fls. 114.

Colhidos os vistos legais cumpre-nos decidir.

2. Resulta do DL n.º 260/76, nomeadamente dos seus arts. 4.º, n.os 1 e 2⁽¹⁾, 8.º, n.os 1 e 2⁽²⁾, 37.º, n.º 1⁽³⁾, 38.º⁽⁴⁾

⁽¹⁾ Nos quais se lê: «1. As propostas de criação de empresas públicas, acompanhadas dos necessários estudos técnicos e económico-financeiros, são submetidas a, Conselho de Ministros, o qual deliberara sobre a sua criação e designa o Ministro da Tutela.

2. A constituição de empresas públicas faz-se por decreto referendado pelo Primeiro-Ministro, pelos Ministros das Finanças e pelos Ministros responsáveis pelo planeamento e pelo Ministro da Tutela.»

⁽²⁾ Na redacção do DL n.º 29/84, de 20-01, no qual se lê: «1. O conselho da administração e o órgão de gestão da empresa é composto por 5 a 11 membros, sempre que a lei não disponha de forma diferente.

2. O presidente, vice-presidente e os demais membros do conselho de administração são nomeados e exonerados pelo Conselho de Ministros, sob proposta do Ministro da Tutela.»

⁽³⁾ No qual se lê: «1. — A extinção de uma empresa pública pode visar a reorganização das actividades desta, mediante a sua cisão ou a fusão com outras, ou destinar-se a pôr termo a essa actividade, sendo então seguida da liquidação do respectivo património.»

⁽⁴⁾ No qual se lê: «A fusão, cisão e liquidação de empresas públicas é da competência Conselho de Ministros e faz-se por decreto referendado nos termos do artigo 4.º.»

e 42.º⁽⁵⁾ que o legislador teve a especial intenção de reservar para a competência do Conselho de Ministros a nomeação dos liquidatários, obrigando por forma expressa e insusceptível de outra interpretação, tal a sua clareza literal e contexto em que se integra, que no «*decreto que extingue a empresa e determina a sua entrada em liquidação*» sejam nomeados «*os liquidatários*»⁽⁶⁾.

Atenta a especial gravidade e importância, quer da extinção da empresa, quer da nomeação dos seus liquidatários, que ficam munidos de extensos e relevantíssimos poderes, a lei impõe que para o efeito só seja competente o Conselho de Ministros, e mais, em nenhuma passagem do aludido diploma se prevê sequer a possibilidade de o Conselho de Ministros delegar a sua competência em quem quer que seja, para tal efeito.

Ao contrário do que pretende a AUTORIDADE, ora RECORRENTE, a expressão «*nomeará os liquidatários*», que se lê no art. 42.º do DL n.º 260/76⁽⁷⁾ «*tem necessariamente de entender-se como indicativa da nomeação individualizada de pessoas*» sob pena de termos de concluir que o legislador não soube exprimir devidamente o seu pensamento, o que nada nos autoriza a fazer.

De resto, a proposta para a liquidação de uma empresa pública deverá ser submetida a Conselho de Ministros, acompanhada dos necessários estudos⁽⁸⁾ nos quais se deverão incluir os elementos destinados a possibilitar ao referido Conselho deliberar sobre as pessoas, individualmente consideradas, que deverão compor a sua comissão liquidatária e, deste modo, aquele órgão

(5) No qual se lê: «O decreto que extingue a empresa e determina a sua entrada em liquidação nomeará os liquidatários, os quais podem ser os antigos administradores ou escolhidos entre estes a terão os poderes necessários para liquidar o património da empresa extinta incluindo os de venda de bens imobiliários sem precedência de qualquer autorização respeitado que seja o destino assinalado a todos ou alguns bens pelo decreto de extinção.»

(6) Vd. art. 42. transcrito na nota 3.

(7) Vd. nota 3.

(8) Vd. n.º 1 do art. 4 do DL n.º 260/76, transcrito na nota 4, para onde remete o art. 38, do mesmo diploma transcrito na nota 4.

ficará em tão boas condições como os *ministérios da tutela*» para saberem quem são «*as entidades privilegiadas para proceder à individualização dos membros das comissões liquidatárias*», ao contrário do que pretende o ora RECORRENTE nas suas alegações.

Ora, sendo assim, e dispondo-se no n.º 1 do art. 3.º do DL n.º 39/86, de 04-03 (º) que «*será nomeada uma comissão liquidatária por despacho conjunto do Ministro das Finanças e do Ministro do Plano e da Administração do Território, no prazo de 5 dias a contar da data da publicação do presente diploma, constituída por 1 presidente e 2 vogais*», e manifesto que, como vem decidido, se violou o transcrito n.º 1 do art. 42.º do DL n.º 260/76.

3. Pelo exposto e sem necessidade de mais considerações, nega-se provimento ao recurso.

Sem custas.

Lisboa, 23 de Janeiro de 1990.

Assinaturas ilegíveis

RECEBIMENTO

Em 23/1/1990 foram recebidos estes autos.

O Escrivão,
Assinatura ilegível

(º) Cujo objecto é, como se lê no seu art. 1, a extinção da EFFI — EMPRESA PÚBLICA DE PARQUES INDUSTRIAIS, E.P. «que, nesta data, entra em liquidação.»