

O PROCESSO EXECUTIVO. A JURISPRUDÊNCIA DO STA À LUZ DO CPTA

JOSÉ SANTOS BOTELHO (*)

I — BREVE INTRODUÇÃO

O texto que se segue corresponde, no essencial, à intervenção efectuada no âmbito do Seminário sobre “Processo Tributário. Processo Administrativo”, realizado na Faculdade de Direito da Universidade do Porto, no dia 13-12-06, aproveitando-se, contudo, para referenciar o labor jurisprudencial que mediou entre a citada data e o momento da elaboração deste texto.

O que se pretende com esta resenha é dar notícia dos acórdãos que foram proferidos já na vigência do CPTA e que possam ter alguma relevância em sede do processo executivo, e, isto, sem que, obviamente, se vise fazer uma análise crítica da jurisprudência do STA, apenas se procurando delinear, ainda que sinteticamente, o quadro em que se moveu o Tribunal.

Vejamos, então.

II — COMPETÊNCIA

Uma das primeiras questões que o STA teve de resolver prendeu-se com o pressuposto processual da competência.

Concretamente, questionava-se qual o Tribunal competente para a execução de julgado anulatório, naqueles casos em que, tendo a decisão anulatória sido proferida por um TAC (dotado de juízos liquidatários, a quem incumbia decidir os processos pendentes à data da entrada em vigor do CPTA), o pedido de execução se tenha processado já na vigência do CPTA.

(*) Juiz Conselheiro do STA.

Na verdade, os juízos liquidatários defendiam, em regra, que, por se tratar, alegadamente, de processo novo (o processo executivo), se deveria aplicar a regra do n.º 1, do artigo 9.º do DL 325/2003 (diploma complementar do ETAF), segundo a qual não seriam de distribuir processos novos aos tribunais extintos, entendimento que, usualmente, não era compartilhado pelos TAF's.

O STA decidiu, reiteradamente, que o tribunal competente para a execução de sentenças de “anulação” de actos administrativos proferidas por tribunais em 1.ª instância é, precisamente, o tribunal em que a causa foi julgada, cabendo ao Juízo Liquidatário a que permaneça adstrito o respectivo processo de recurso contencioso, valendo, aqui, a regra do n.º 1, do artigo 176.º do CPTA, que corresponde, de resto, ao regime acolhido no n.º 1 do artigo 90.º do CPC, devendo o processo de execução ser pensado ao dito processo de recurso.

Cfr., a título meramente exemplificativo, os Acs. do STA de 1-2-05 — Rec. 2067/02, de 7-4-05 — Rec. 189/05, de 25-5-05 — Rec. 544/05, de 25-5-05 — Rec. 420/05, de 25-5-05 — Rec. 380/05, de 29-9-05 — Rec. 709/05, de 7-6-05 — Rec. 530/05, de 14-6-05 — Rec. 455/05, de 30-11-05 — Rec. 1072/05 e de 24-4-07 — Rec. 211/07.

III — LEI APLICÁVEL

O STA tem decidido, aliás em consonância, com o estipulado no n.º 4, do artigo 5.º da Lei n.º 15/2002, de 22-2, que às execuções de julgado instauradas a partir de entrada em vigor do CPTA (1-1-04) se aplicam as disposições deste diploma legal, ainda que a decisão “anulatória” tenha sido proferida no âmbito da legislação anterior (LPTA).

A questão não levanta particular dificuldade, atendendo ao teor do citado n.º 4 do artigo 5.º

Ver, entre outros, os Acs. de 3-11-04 — Rec. 46233A, de 5-7-05 (Pleno) — Rec. 45497-A, de 15-3-05 — Rec. 38240A, de 10-5-06 — Rec. 38240-A e de 15-2-07 — Rec. 1067/06.

IV — CONTRA-INTERESSADOS. LITISCONSÓRCIO NECESÁRIO

No tocante à intervenção de contra-interessados no âmbito do processo executivo, o STA, por Ac. de 3-11-04 — Rec. 46233A, decidiu ser

admissível tal intervenção, por força do preceituado no n.º 1 do artigo 177.º do CPTA.

Por sua vez, no Ac. de 12-4-07 — Rec. 291/06, foi decidido que a Administração e a Recorrida Particular que foram parte vencida no recurso contencioso que anulou o acto de graduação final de um concurso de provimento são também partes na acção executiva da sentença anulatória, em litisconsórcio necessário, pelo que o recurso jurisdicional interposto pela executada particular aproveita à Administração, não podendo os interesses em causa ser regulados e obter-se o efeito útil normal do meio processual, sem envolver todos aqueles intervenientes na relação jurídica, nos termos dos artigos 28.º e 683.º, n.º 1, do CPC.

V — PRAZOS (NATUREZA). APLICAÇÃO DA LEI NO TEMPO. CADUCIDADE DO DIREITO. SUCESSÃO DE REGIMES. TEMPESTIVIDADE

No que diz respeito ao prazo previsto no n.º 1 do artigo 175.º do CPTA, o Ac. de 2-2-06 — Rec. 48017A, decidiu que o mesmo tem natureza administrativa (procedimental), contando-se, por isso, nos termos do artigo 72.º do CPA, enquanto que o prazo fixado no n.º 2 do artigo 176.º do CPTA foi tido como de caducidade, a contar nos termos do artigo 279.º do CC.

No Ac. do Pleno, de 25-1-06 — Rec. 24690A (tirado por maioria, com 8 votos de vencido), decidindo-se uma questão bastante complexa e atinente com a tempestividade da instauração da execução de um julgado anulatório, concluiu-se que o CPTA introduziu um novo regime nas execuções de julgados instauradas após a sua entrada em vigor, com regras, pressupostos, prazos e efeitos diferentes dos estabelecidos na LPTA, sendo que, o que houve, assim em relação à LPTA (que foi expressamente revogada pelo artigo 6.º, alínea *e*), da Lei n.º 15/2002, de 22-2, que aprovou o CPTA), foi uma sucessão de regimes, não se podendo falar de uma sucessão de prazos, daí que, para o apuramento da aludida tempestividade se tenha considerado não ser de convocar a disciplina do artigo 297.º do CC, que apenas regula a estrita sucessão de prazos, antes se devendo fazer tal apuramento em face da disciplina estabelecida na citada Lei n.º 15/2002, cujo artigo 5.º, n.º 4, manda aplicar as novas disposições respeitantes à execução das sentenças aos processos executivos que sejam instaurados após a entrada em vigor do novo Código, acrescentando-se

no dito aresto que, por novas disposições se deve entender o novo regime na íntegra, razão pela qual, o que há que apurar é se, à data da entrada em vigor do CPTA, já havia expirado o prazo para instauração dessa execução, com base na aplicação integral do regime da LPTA, devendo, em caso negativo, conceder-se aos interessados, para o efeito, os prazos de três mais seis meses, estabelecidos nos artigos 175.º e 176.º do CPTA.

Por sua vez, no Ac. do Pleno, de 10-5-06 — Rec. 388420A (tirado por maioria, com 4 votos de vencido), decidindo-se questão similar, também se entendeu que, por via da aplicação do n.º 4, do artigo 5.º da Lei n.º 15/2002, naqueles casos em que os pedidos de execução de sentenças de condenação em prestação de facto ou de anulação anteriores, mas requeridas depois de 1-1-04, em relação aos quais ainda não tenham expirado os prazos de propositura da lei velha, se terá de observar o prazo de três meses para execução espontânea seguido de mais seis meses para o Particular requer ao Tribunal a execução, de tal modo que a caducidade do exercício do direito de exigir a execução perante o órgão jurisdicional só ocorrerá apenas depois de vencidos estes dois prazos sucessivos da lei nova.

VI — SANÇÕES PECUNIÁRIAS

Em sede das sanções pecuniárias compulsórias previstas nos artigos 179.º, n.º 3, e 169.º, n.º 2, do CPTA, o STA decidiu, no seu Ac. de 3-5-07 — Rec. 30373A, que a sua aplicação corresponde a um faculdade que o tribunal pode usar, a requerimento das partes ou oficiosamente, para prevenir situações, ainda que se perspectivem, apenas, como de eventual incumprimento, não tendo, por isso, como pressuposto necessário um anterior comportamento culposo, que tivesse de ser invocado e demonstrado, da entidade responsável pela execução do julgado.

VII — PROCESSO DE EXECUÇÃO DE SENTENÇAS DE ANULAÇÃO DE ACTOS ADMINISTRATIVOS (SUA NATUREZA)

No Ac. de 3-5-07 — Rec. 330373A, decidiu-se que o processo de execução tem natureza eminentemente declarativa, que visa apreciar, pela primeira vez e em complemento do processo de anulação, o conteúdo das relações jurídicas emergentes da anulação (ou da declaração de nulidade ou

inexistência) de um acto administrativo e, se for caso disso, impor, através de sentença, a adopção dos actos e a realização das operações necessárias ao restabelecimento da legalidade ofendida, sendo que, por outro lado, a declaração dos actos devidos foi tida como correspondendo à decisão de procedência do pedido de condenação formulado pelo interessado e passível de execução forçada, assumindo a natureza de título executivo.

VIII — RESSARCIMENTO DOS PREJUÍZOS DECORRENTES DA RÁTICA DE ACTO JUDICIALMENTE ANULADO (MEIO PROCESSUAL A UTILIZAR). CONVOLAÇÃO. INDEMNIZAÇÃO POR DANOS DECORRENTES DA INEXECUÇÃO DE JULGADO ANULATÓRIO

O Ac. de 15-2-07 — Rec. 1067/06, considerou que, à luz do CPTA, inexistente a possibilidade de tal ressarcimento se processar de outra forma que não mediante o processo prescrito nos artigos 173.º e seguintes do CPTA daí que, caso o particular tenha utilizado a via da acção administrativa comum, se deva equacionar a hipótese de convalidação para o processo adequado, nos termos do artigo 199.º do CPC e dos princípios *pro actione* e da celeridade processual.

Por sua vez, no Ac. de 11-10-05 — Rec. 251A/03, concluiu-se ser possível formular no processo de execução pretensões indemnizatórias por danos decorrentes da inexecução do julgado anulatório.

IX — CAUSA LEGÍTIMA DE INEXECUÇÃO. DENSIFICAÇÃO DO CONCEITO DE “IMPOSSIBILIDADE ABSOLUTA” DE EXECUÇÃO (N.º 1 DO ARTIGO 163.º DO CPTA)

No Ac. de 9-12-04 — Rec. 30373, decidiu-se que à luz do CPTA a declaração de inexistência de causa legítima deixou de constituir um momento autónomo do processo de execução.

Quanto à aludida densificação, nos Acs. de 9-12-04 — Rec. 30373 e de 3-5-07 (Pleno) — Rec. 30373A, entendeu-se que a impossibilidade terá de ser absoluta, não relevando uma mera dificuldade na execução do julgado, ou o seu carácter eventualmente oneroso, devendo, por isso, existir um obstáculo de natureza material ou legal à execução do julgado, que se traduza em impedimento inultrapassável.

X — EXECUÇÃO DE JULGADO ANULATÓRIO (VÍCIOS DE FORMA E PROCEDIMENTAIS)

O STA tem continuado a entender que, neste domínio, a execução do julgado deverá passar pela prática de novo acto, agora expurgado do vício que determinou a anulação contenciosa, sendo que, por exemplo, se se tratar de vício de forma por falta de fundamentação, a Administração deverá praticar novo acto, mas agora com a explicitação das razões fácticas e jurídicas que permitam ao interessado conhecer perfeitamente os fundamentos da decisão (cfr., a título exemplificativo, o Ac. de 24-2-05 — Rec. 868A/02), e, no caso de acto anulado por vício procedimental, por preterição do exercício do direito de audiência, a execução do julgado deverá consubstanciar-se na retoma do procedimento no ponto em que, finda a instrução, foi omitida a notificação para o exercício de tal direito (ver, a este propósito, entre outros o Ac. de 14-3-06 — Rec. 1439A/03).

O Ac. de 1-6-06 — Rec. 1240A/02, decidiu que os actos praticados no cumprimento do julgado anulatório devem tomar como base factual e jurídica a que se verificava aquando da prática do acto anulado.

XI — PROCESSO DE EXECUÇÃO (OBJECTO)

Nesta temática a jurisprudência do STA não tem sido uniforme.

Com efeito, enquanto que no Ac. de 10-1-06 — Rec. 3414A/03, se decidiu não ser de conhecer, no processo de execução, de eventuais vícios que possam inquinar o novo acto (praticado em execução de julgado tida por conforme com os ditames decorrentes da decisão anulatória) já no Ac. de 11-5-05 — Rec. 385/02, se decidiu que podem fazer parte do objecto do processo de execução e, portanto, podendo ser aí apreciadas — mais concretamente na sua fase declaração — questões novas, não levantadas nem conhecidas na decisão exequenda, incluindo os vícios subsequentes nos actos renovados.

Esta questão viria a ser apreciada no Ac. do Pleno, de 15-11-06 — Rec. 1/02-20 (A), tirado por maioria, com 7 votos de vencido, tendo-se decidido que o processo executivo tende a conferir efectividade prática ao respectivo título, a que por inteiro se subordina, não servindo para se obterem pronúncias declarativas sobre questões novas e independentes.

XII — FIXAÇÃO DOS ACTOS E OPERAÇÕES DE EXECUÇÃO (N.º 3 DO ARTIGO 176.º DO CPTA). JUROS DE MORA. RECONSTITUIÇÃO DA CARREIRA (PROMOÇÕES). RECONSTITUIÇÃO DA SITUAÇÃO ACTUAL HIPOTÉTICA (ARTIGO 173.º DO CPTA) DE ACTO PRATICADO NO EXERCÍCIO DO UM PODER DISCRICIONÁRIO QUANTO AO “AN” RECURSO JURISDICCIONAL. ESGOTAMENTO DO PODER JURISDICCIONAL

No Ac. de 22-3-07 — Rec. 24690A, o STA, desatendendo a arguição de nulidade por excesso de pronúncia, considerou que do disposto no n.º 3 do artigo 176.º do CPTA não decorre que o Tribunal esteja vinculado a seguir, unicamente, o caminho indicado pelo Exequente nem, tão pouco, que só possa decidir dentro dos limites por ele fixados, nada impedindo o Tribunal de condenar a Administração em coisa diversa do que havia sido pedido, desde que se entenda ser essa a forma legalmente adequada para a execução do julgado anulatório.

Naqueles casos em que a situação a reconstituir envolva o pagamento de vencimentos em atraso ou diferença de vencimentos o STA tem decidido que a reconstituição deve corrigir não só essa falta ou diferença de pagamento, mas também que se deverá proceder à condenação no pagamento de juros moratórios, calculados à taxa legal, sobre as prestações, ou respectivas diferenças, em atraso.

Confrontar, em especial, os Acs. de 9-12-04 — Rec. 30373, de 17-2-05 — Rec. 31134A e de 31-10-06 — Rec. 79/06.

Em sede da reconstrução da carreira dos funcionários o Ac. de 9-12-04 — Rec. 30373 decidiu que, se o acto anulado tiver afectado o normal desenvolvimento da carreira, se impõe a sua reconstrução, reassumindo-se tudo o que nela seguramente ocorreria na hipótese de a ordem jurídica nunca ter sido violada, sendo que, contudo, ao nível da dita reconstituição só se pode, em regra, atribuir relevância a promoções relativamente às quais esteja excluída qualquer dose de aleatoriedade, como acontece, designadamente, com promoções exclusivamente dependentes do preenchimento de pré-determinados módulos de tempo de exercício em funções em categoria inferior.

Em face de acto anulado praticado no âmbito de um poder discricionário quanto ao “an” ou seja, quanto à prática do acto e não só quanto ao

seu conteúdo, como foi tido o caso do poder expropriativo, no Ac. de 24-10-06 — Rec. 40141A, decidiu-se que o Tribunal não podia impor à Administração o reexercício desse poder, uma vez que tem de respeitar os espaços de valoração próprios do exercício da função administrativa, em consonância com o estipulado nos artigos 111.º, n.º 1, da CRP e 179.º do CPTA.

O Ac. de 9-6-05 — Rec. 1350/04, decidiu caber recurso jurisdicional da decisão que, em sede executiva, condene o executado na prática de actos e operações de execução, por se tratar de decisão sobre o mérito da causa, nos termos do preceituado no n.º 1 do artigo 142.º do CPTA.

Nesta linha, no Ac. de 22-5-07 — Rec. 98/07-11, entendeu-se que, com a prolação da decisão que estabeleceu os actos e operações integradores da execução do julgado anulatório, se esgotou o poder jurisdicional quanto ao mérito da causa.

XIII — EXTENSÃO DOS EFEITOS DE SENTENÇA (ARTIGO 161.º DO CPTA) TRIBUNAL COMPETENTE. APLICAÇÃO DE LEI NO TEMPO. REGIME TRANSITÓRIO (N.º 4 DO ARTIGO 6.º DA LEI N.º 15/2002, DE 22-02). REQUISITOS. CONSTITUCIONALIDADE

Os Acs. de 16-11-04 — Rec. 1709/02.12-B, de 18-1-05 — Rec. 1709A/02 e de 10-3-05 — Rec. 1026A/03, decidiram que o tribunal competente para proferir a decisão a que se refere o n.º 4 do artigo 161.º do CPTA (extensão dos efeitos da sentença) é aquele que tenha proferido a sentença em primeiro grau de jurisdição ou aquele que seja competente para a proferir, no caso de o processo ainda estar pendente.

Nos Acs. de 22-11-06 — Rec. 819/06 e de 17-1-07 — Rec. 883/06, decidiu-se que o meio processual previsto no artigo 161.º do CPTA pode ser utilizado relativamente a sentenças proferidas em processos iniciados antes da entrada em vigor do CPTA.

Os Acs. acabados de citar decidiram, também, que no regime transitório derivado do n.º 4, do artigo 6.º da Lei n.º 15/2002, de 22-2, em que a extensão dos efeitos da sentença ao abrigo do n.º 6, do artigo 161.º do CPTA, é efectuada em relação a recursos contenciosos em que são impugnados actos de segundo grau que apreciaram o mesmo acto primário, tem de atender-se, para apreciação da inutilidade super-

veniente da lide, a este acto primário subjacente às impugnações administrativas.

No Ac. de 19-4-07 — Proc. 164/04-11 (A) decidiu-se que o instituto de extensão dos efeitos, acolhido no artigo 161.º do CPTA não é privativo dos “processos em massa”, mais se tendo concluído que a sua aplicação passa, designadamente, pela emissão de pronúncia judicial, no âmbito de um processo declarativo, que reconheça a existência ou a confirmação da “mesma situação jurídica” (ver, também, neste sentido e quanto a este último aspecto, o Ac. de 17-5-05 — Proc. 48087/01/A), processo esse que poderá abrir caminho a pretensões executivas.

Quanto aos requisitos de que depende a extensão dos efeitos, o STA, nos seus Acs. de 24-10-96 — Rec. 46417-A, de 19-4-07 — Proc. 164/04-11 e de 17-5-07 — Proc. 48087/01 (A), decidiu que são os seguintes:

- a) Que os Requerentes se encontrem na mesma situação jurídica das pessoas a que se reporta a decisão que tenha anulado o acto administrativo desfavorável ou que tenha reconhecido uma situação jurídica favorável a uma ou várias pessoas;
- b) Que não haja sentença transitada em julgado relativamente aos mesmos Requerentes;
- c) Que os casos decididos sejam perfeitamente idênticos;
- d) Que, no mesmo sentido, tenham sido proferidas cinco sentenças transitadas em julgado ou, existindo situações de processos em massa, nesse sentido tenham sido decididos em três casos os processos seleccionados segundo o disposto no artigo 48.º do CPTA.

Importa aqui salientar que no Ac. do Pleno, de 3-5-07 — Rec. 46417A, se definiu que o conceito de “sentença”, contido no n.º 2 do artigo 161.º do CPTA, tem significado coincidente com o que é dado pelo artigo 156.º, n.º 2, do CPC, sendo que, no caso de acções apensadas, todas elas decididas pelo mesmo acto judicial, para os efeitos visados do dito n.º 2 do artigo 161.º, apenas é de considerar como sendo um sentença e não tantas sentenças quantos os processos judiciais apensados.

Por outro lado, o Ac. de 19-4-07 — Proc. 164/04-11 (A), desatendendo invocação nesse sentido do Ente Público demandado, não teve por inconstitucional o regime acolhido no n.º 1 do artigo 161.º do CPTA, não o considerando contrário aos princípios do Estado de Direito Democrático, da Igualdade, da Segurança Jurídica e da Protecção da Confiança.

XIV — EXECUÇÃO DE JULGADO. CASO JULGADO. VÍCIOS DO ACTO ANULADO CONTENCIOSAMENTE. ARTIGO 179.º, N.º 2, DO CPTA

No Ac. de 31-10-06 — Proc. 47964A foi decidida uma questão de alguma complexidade, tratava-se de aferir, para efeitos de execução, se a Administração tinha ou não agido de acordo com o dever de conformação com o julgado anulatório.

Concretamente estava em causa saber se era possível ou não, no âmbito do processo de execução, para os efeitos previstos no n.º 2, do artigo 179.º do CPTA, questionar a legalidade do novo acto (praticado em execução de julgado) com base em vícios que, tendo sido arguidos pelo Recorrente com atinência ao acto anterior, tinham sido afastados pelo Tribunal, em sede do recurso contencioso, onde se concluiu pela sua não procedência, não tendo a anulação radicado em tais vícios.

Neste particular contexto, a resposta dada pelo STA foi negativa.

E, isto, fundamentalmente, pelas razões que se podem sintetizar da seguinte forma:

- Transitada em julgado a decisão anulatória à Administração incumbe extrair as devidas consequências, sendo que, no caso do reexercício do poder exercido no acto anteriormente anulado, terá de respeitar o “accertamento” contido no julgado anulatório;
- Temos, por isso, que o dever de conformação se consubstancia em dois momentos distintos, ainda que complementares: o dever de executar e o dever de respeitar o caso julgado;
- Existe, assim, como que um efeito preclusivo, operado pela decisão anulatória, ao nível do ulterior exercício da competência por parte da Administração, que se manifesta, designadamente, na impossibilidade de reincidir no vício que fundamentou tal decisão, não tendo, contudo, a Administração um qualquer dever de expurgar o procedimento de supostas ilegalidades que radiquem em vícios tidos por não verificados no julgado anulatório;
- Daí que o trânsito em julgado de decisão anulatória que não julgou procedente a arguição de certos vícios por parte dos então Recorrentes, os impeça, designadamente, de vir a solicitar ao Tribunal, para os efeitos previstos no n.º 2, do artigo 179.º do CPTA, a aferição da conformidade dos actos praticados pela Administra-

ção com referência a questões que se encontrem a coberto de pronúncia (desfavorável) contida no questionado aresto;

- A Administração, tal como o Recorrente contencioso, terá, por isso, de respeitar o carácter de imutabilidade, obrigatoriedade e indiscutibilidade que, em regra, caracteriza a decisão revestida da autoridade do caso julgado;
- A pronúncia do Tribunal a propósito de um concreto vício atinente com a validade do acto administrativo objecto de impugnação contenciosa, faz caso julgado em termos de obviar, por força do princípio segundo qual o caso julgado implica a preclusão do deduzido, que ele volte a ser discutido a propósito de outro acto administrativo (praticado no estrito âmbito de execução de julgado anulatório), razão pela qual, ficam definitivamente decididas as questões de ilegalidade (vícios) não acolhidos no julgado anulatório, o que, renovado o acto, obsta a uma segunda pronúncia sobre tais vícios.

- Cfr., nesta linha, os Acs. de 19-1-93 (Pleno) — Rec. 24606 e de 5-4-01 — Rec. 45405, tirados no quadro da legislação anterior.
Ver, também, o Ac. de 25-1-07 — Proc. 39893A.