

Reitor da Universidade de Évora  
Número: 40/ A/99  
Processo: 1670/95  
Data: 25.05.1999  
Área: A4

Assunto: ADMINISTRAÇÃO DA JUSTIÇA - INEXECUÇÃO DE SENTENÇA ADMINISTRATIVA - UNIVERSIDADE DE ÉVORA - REINTEGRAÇÃO DE DOCENTE - PROCESSAMENTO DE VENCIMENTOS - ARQUIVAMENTO DE PROCESSO DISCIPLINAR

Sequência: Sem resposta

1. Em 14 de Abril de 1997, dirigi a Vossa Excelência a Recomendação n.º 29/ A/97, no sentido de se proceder à reintegração do Professor Doutor...e ao pagamento dos vencimentos a que este docente tinha direito, desde a data em que foi praticado o acto de aplicação da pena disciplinar de demissão, declarado nulo por decisão judicial transitada em julgado.

2. Esta minha intervenção impunha-se pela necessidade de garantir a efectivação de um direito que a Administração se vinha recusando a reconhecer como tal.

3. Importa, antes do mais, recordar os factos cuja relevância jurídica é essencial para definir a situação em apreço :

3.1. Por deliberação da Secção Disciplinar do Senado da Universidade de Évora, de ..., foi aplicada àquele docente a pena disciplinar de demissão.

3.2. O Tribunal Administrativo do Círculo de Lisboa veio a declarar nula esta deliberação, por sentença de ... 1994 (Processo n.º ... - ... Secção), com fundamento na incompetência absoluta da entidade autora do acto.

3.3. A Universidade de Évora recorreu da decisão para o Supremo Tribunal Administrativo, que, por Acórdão proferido, em ... 1995, no Processo n.º ..., ... Secção, ... Subsecção, deliberou não tomar conhecimento do recurso.

3.4. No âmbito das diligências empreendidas pela Provedoria de Justiça, na sequência do recebimento da queixa, a Universidade de Évora, informava, em ... (Refª...), que "tendo o TACL, em ... 1996, devolvido à Universidade de Évora o Processo disciplinar em causa (apenso ao recurso contencioso), o mesmo foi remetido a Sua Excelência o Ministro da Educação, em cumprimento do Acórdão do TACL, atento o disposto no n.º 4 do artº 17º do Estatuto Disciplinar", acrescentando-se "que o Sr. Prof.... até à presente data e após o trânsito em julgado do Ac. do STA não se apresentou na Universidade".

3.5. Por ofícios de ... (Refª...) e de (Refª...), dirigidos à Provedoria de Justiça, aquela instituição universitária reitera o entendimento manifestado no ofício precedente, não obstante o Prof. Dr. ...ter requerido a execução da sentença, com expressa invocação do artigo 5º do Decreto- Lei n.º 256- A/77, de 7 de Junho, em petição que deu entrada, na Universidade de Évora, em ....

4. É, pois, no quadro de um aparente desconhecimento da Lei, que entendi ser necessário emitir uma recomendação, onde se explicitasse o direito aplicável ao caso em apreço.

5. Não obstante se ter deixado bem clara a distinção entre actos e operações materiais que a Administração devia produzir para dar execução à sentença do Tribunal Administrativo do Círculo de Lisboa e actos visando a renovação do acto declarado nulo, a entidade a quem foi dirigida aquela Recomendação persiste em confundir os dois procedimentos, como se pode verificar pela resposta oferecida (cfr. ofício de ... - Refª ...):

" A Universidade de Évora entende que cumpriu a sentença do TACL remetendo para Sua Excelência o Senhor Ministro da Educação a proposta de demissão.

O Sr. Prof. Dr...., apesar de notificado do teor das decisões dos tribunais administrativos não só não requereu a execução da sentença - o que bem mostra - que entende que a mesma foi cumprida - como nunca se apresentou nesta Universidade - vivendo no estrangeiro - a fim de lhe ser distribuído serviço docente."

6. Como já se referiu, o Prof. Dr.... requereu à Universidade de Évora a execução da sentença, tendo- lhe sido respondido (por ofício de ..., Refª ...) que "a Universidade de Évora procedeu à execução do Acórdão do TACL, tendo remetido em ... 96, (...), a Sua Excelência o Ministro da Educação, o processo disciplinar para decisão".

7. A resposta, na sua globalidade, constitui uma mera comunicação não fundamentada para o não acatamento da Recomendação, à revelia do disposto no artigo 38º, n.º 3, do Estatuto do Provedor de Justiça, aprovado pela Lei n.º 9/91, de 9 de Abril, que exige, expressamente a fundamentação, quando a Administração decida não tomar em consideração a recomendação que lhe foi dirigida.

8. Por ofício de ..., solicitei a comparência do Vossa Excelência, por entender "ser útil a realização de uma reunião onde se [pudesse], definitivamente, alcançar uma boa solução".

9. A reunião realizou- se na data aprazada - 24 de Novembro - mas sem a presença de Vossa Excelência, que justificou a ausência. Esteve presente a Sr.ª Dr.ª ..., da Assessoria Jurídica da Universidade de Évora.

10. Ficou a aguardar- se, em vão, qualquer comunicação da Universidade que reflectisse a posição formada após a realização da reunião.

11. Tomei, entretanto, conhecimento de outros factos que me pareceram ser reveladores do propósito de não dar execução à sentença:

11.1. Em ... de 1996, acompanhando a devolução do processo disciplinar instaurado em 1993, foi remetido à Universidade de Évora o Parecer n.º ..., da Auditoria Jurídica do Ministério da Educação, homologado por despacho de Sua Excelência o Secretário de Estado do Ensino Superior, de que me permito destacar as seguintes duas conclusões:

"B] O processo disciplinar mostra [no texto do parecer, acrescenta- se "sem sombra de dúvida"] que é praxe generalizada na Universidade de Évora os docentes ausentarem- se sem conhecimento do despacho do Senhor Reitor, que pode ser muito posterior ao início da deslocação, desde que saibam do parecer favorável do Conselho Científico;

C] No caso concreto dos autos o despacho reitoral só em ... 1993 foi proferido [a deslocação deveria ocorrer, tal como se verificou, entre ... e ...], quando o requerimento de equiparação a bolseiro fora apresentado em ... desse ano.

11.2. Por ofício de ..., o processo disciplinar era novamente remetido ao Ministro da Educação, em cumprimento da deliberação da Secção Disciplinar do Senado Universitário, que manteve a proposta "aprovada pela referida Secção em ...".

11.3. A Chefe do Gabinete de Sua Excelência o Secretário de Estado do Ensino Superior solicitou à Universidade de Évora, em ... informação "sobre a eventual existência de novos elementos, a fim de que o processo [pudesse] ser submetido a decisão superior", do mesmo passo que remetia ofício do Auditor Jurídico do Ministério, em que se escrevia:

"Em aditamento ao parecer n.º ... deste Serviço, venho informar V.ª Excia. que, caso S. Excia. o Secretário de Estado entenda ser de aplicar ao Arguido pena não superior à de suspensão, deverá declarar- se amnistiada a infracção disciplinar, nos termos da alínea jj ) do artigo 1º da Lei n.º 15/94, de 11 de Maio, e considerando que os factos referidos na acusação foram praticados anteriormente a ...1994".

11.4. Não obstante o teor do ofício do Gabinete daquele membro do Governo, a Universidade de Évora continuou a aguardar que fosse proferida decisão final no processo disciplinar, como resulta dos ofícios de ...

e de ...

11.5. No primeiro destes ofícios:

a) Realça- se "o facto de a proposta de sanção ter sido aprovada por unanimidade, o que bem denota que por parte desta Instituição se considera inviabilizada a manutenção da relação funcional";

b) Informa- se que, apesar de o Acórdão de Supremo Tribunal Administrativo ter sido proferido em ...95, o Professor Doutor... nunca mais se apresentou ao Serviço, pelo que vai ser elaborado, para efeitos disciplinares, auto por falta de assiduidade;

c) Informa- se que o mesmo Professor foi pronunciado pela prática de um crime de peculato, em processo crime que corre no Tribunal Judicial de Évora, em que é lesada a Universidade de Évora.

11.6. Na data em que foi expedido o ofício, já o arguido tinha sido absolvido por Acórdão do ... Criminal do Tribunal Judicial da Comarca de ... (Processo n.º ...), transitado em julgado em ... 1996.

11.7. Por despacho de ..., foi instaurado processo disciplinar ao aqui reclamante, por faltas dadas ao Serviço desde ... até àquela data.

12. Tendo- se insistido por uma resposta concreta quanto ao acatamento da Recomendação, por ofício de ..., a Universidade de Évora limita- se a dizer que o processo disciplinar foi remetido ao Ministério da Educação.

13. Voltei a convocar Vossa Excelência para uma nova reunião, que acabou por realizar- se em ... do corrente ano. Pude, desta vez, contar com a presença de Vossa Excelência, mas não se logrou estabelecer uma plataforma de entendimento comum quanto à execução do julgado. Como posição final, Vossa Excelência referiu que iria submeter o assunto à consideração de Sua Excelência o Ministro da Educação.

14. Em vão, se aguardou qualquer comunicação que expressasse a posição final da Universidade de Évora.

15. A tese sufragada por Vossa Excelência não encontra apoio na Lei, nem qualquer suporte na doutrina ou na jurisprudência, como se procurará demonstrar, mais uma vez, dando resposta às objecções virtualmente contidas na silenciosa posição dogmática, reiteradamente assumida por alguns dos órgãos dessa instituição universitária.

Assim:

16. Como se escreve no Parecer n.º 86/92, do Conselho Consultivo da Procuradoria- Geral da República (publicado no Diário da República, 2.ª série, de 25 de Setembro de 1993, pág. 9985 e segs.), "no contencioso administrativo, e ao contrário do que sucede no contencioso de plena jurisdição, a tutela é indirecta, ou seja, não se opera pela restauração directa da situação do lesado, decorrente da própria decisão, antes cabendo à Administração tomar as providências adequadas em ordem a que a decisão anulatória produza os seus efeitos práticos normais."

17. Nas palavras de Freitas do Amaral (em Direito Administrativo, vol. IV, Lisboa, 1988, pág. 229), "da sentença que conceda provimento ao recurso [contencioso] resulta, nos termos da Lei, para a Administração activa, o dever de extrair todas as consequências jurídicas da anulação ou declaração de nulidade ou de inexistência decretada pelo tribunal ou, por outras palavras, o dever jurídico de executar a sentença do tribunal administrativo".

18. O Supremo Tribunal Administrativo, em Acórdão de 26 de Janeiro de 1994 (publicado em Acórdãos Doutrinários do Supremo Tribunal Administrativo, n.º 391, pág. 868 e segs.), explicita o seu entendimento sobre a questão, de forma cristalina:

"Como é sabido, a anulação de um acto administrativo implica a sua eliminação da ordem jurídica, tudo se passando como se tal acto nunca tivesse sido praticado, desaparecendo todos os seus efeitos e ficando eliminados todos os actos dele consequentes. A decisão de anulação tem, assim, efeitos retroactivos

eliminados todos os actos dela consequentes. A decisão de anulação tem, assim, efeitos retroactivos.

Não obstante esta eliminação de efeitos, por vezes subsistem consequências práticas que só são afastadas por via de novos actos ou de operações materiais. Quando tal acontecer, a administração tem o dever de os praticar, em execução da decisão anulatória, com vista a repor a situação jurídica violada com o acto anulado (neste preciso sentido, Freitas do Amaral, em A execução das sentenças dos Tribunais Administrativos, 2ª edição, Almedina, 1997, pág. 45).

É o que sucede por exemplo no caso de funcionário punido com pena de demissão entretanto anulada por falta de audição do arguido. Em casos como este, se a administração se mantiver passiva, não tomando nenhuma atitude após a decisão anulatória, não se pode dizer que tenha sido reposta a situação jurídica violada, em toda a sua extensão. O funcionário demitido continuaria afastado do serviço e continuaria sem os vencimentos correspondentes ao tempo em que esteve afastado. Se tal acontecesse, bem se poderia dizer que a administração não executou a sentença anulatória."

19. No mesmo sentido, se pronuncia o mesmo Venerando Tribunal, em Acórdão de 10 de Junho de 1997 (publicado em Acórdãos Doutrinários do Supremo Tribunal Administrativo, n.º 434, pág. 163 e segs.), nos termos assim condensados no respectivo sumário:

"II. O artigo 5º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 256- A/77, de 17 de Junho, é consagração do princípio de que todos os órgãos administrativos, tenham ou não tido intervenção no recurso contencioso, são sujeitos do dever de executar a sentença anulatória (dever de se conformar com as consequências da anulação no plano substantivo e de praticar os actos da sua competência em ordem à reconstituição da situação actual hipotética).

.....  
IV. O princípio da reconstituição da situação actual hipotética exige logicamente a regra de que os actos administrativos praticados em execução do julgado se refiram ao momento da prática do acto anulado, pelo que, como ponto de partida, os actos e operações de execução têm de considerar a situação de facto e a legislação em vigor a essa data."

20. Retomando a lição de Freitas do Amaral (em A execução das sentenças dos Tribunais Administrativos, 2ª edição, Almedina, 1997, pág. 111), conclui-se que: "não pode pois deixar de entender-se que o dever de executar se constitui com o trânsito em julgado e não apenas com o requerimento da execução que os interessados venham a apresentar: o requerimento da execução desempenha antes, no nosso direito, a função de fixar o prazo definitivo dentro do qual a Administração tem de cumprir o dever de executar, já constituído."

21. Estas considerações doutrinárias e jurisprudenciais fundam-se obviamente na Lei, pelo que não será despidendo transcrever as principais disposições aplicáveis.

22. Desde logo, importa recordar a norma do artigo 205º, n.ºs 2 e 3, da Constituição da República Portuguesa :

"2- As decisões dos tribunais são obrigatórias para todas as entidades públicas e privadas e prevalecem sobre as de quaisquer outras autoridades.

3- A Lei regula os termos da execução das decisões dos tribunais relativamente a qualquer autoridade e determina as sanções a aplicar aos responsáveis pela sua inexecução."

23. O disposto no primeiro destes preceitos decorre "naturalmente da natureza dos tribunais como órgãos de soberania (art. 202º-1) dotados da respectiva autoridade, titulares exclusivos da função jurisdicional (art. 202º-2)", como comentam Gomes Canotilho e Vital Moreira (Constituição da República Portuguesa Anotada, 3ª edição revista, Coimbra Editora, 1993, pág. 799).

24. A propósito da segunda norma, escrevem os mesmos autores (obra citada, anotação IV ao artigo 208º): "A execução das decisões dos tribunais em relação às demais autoridades públicas exige garantias especiais. O problema é particularmente relevante na execução das decisões dos tribunais administrativos (e fiscais), em matéria de recurso contencioso, seja para anular um acto administrativo, seja para obter a tutela de um direito

a um certo acto ou prestação da Administração (cfr. art. 268º-4).

25. Na Lei de Processo nos Tribunais Administrativos, aprovada pelo Decreto- Lei n.º 267/85, de 16 de Julho, dispõe- se no artigo 95º :

"As decisões dos tribunais administrativos transitadas em julgado são obrigatórias, nos termos da Constituição da República, e à sua execução pelas autoridades competentes é aplicável o disposto nos artigos 5º e seguintes do Decreto- Lei n.º 256- A/77, de 17 de Junho, salvo o preceituado no artigo seguinte."

26. No artigo 96º, n.º 1, estatui- se:

" Na falta de execução espontânea, pela Administração, de sentença que anule acto administrativo, o requerimento de execução, nos termos do artigo 5º do Decreto- Lei n.º 256- A/77, pode ser apresentado pelo interessado no prazo de três anos, a contar do trânsito em julgado da sentença (...). "

27. O Decreto- Lei n.º 256- A/77, de 17 de Junho, estabelece nos artigos 5º e 6º, o seguinte:

" Artigo 5º - 1. A execução de sentença proferida em contencioso administrativo, quando não seja efectuada espontaneamente pela Administração, no prazo de trinta dias, a contar do trânsito em julgado, pode ser requerida pelo interessado ao órgão que tiver praticado o acto recorrido (...).

Artigo 6º - 1. A sentença deve ser integralmente executada dentro do prazo de sessenta dias, a contar da apresentação do requerimento a que se refere o n.º 1 do artigo anterior, salvo ocorrência de causa legítima de inexecução."

28. Nesta conformidade, deve concluir- se que:

a) Retomar o procedimento disciplinar significa, apenas, que estamos perante um conjunto de actos renováveis, cuja conclusão, no entanto, não possui a virtualidade de produzir efeitos retroactivos. Estes actos, pela sua natureza, não são enquadráveis no âmbito de execução da sentença do TACL (cfr. n.ºs 15 a 20 da Recomendação n.º 29/ A/97);

b) Não tendo procedido à reintegração do Professor..., a Universidade de Évora não reinvestiu este docente na qualidade de agente administrativo, pelo que nenhuma falta podem ser imputadas a alguém que se encontra desvinculado devido a uma omissão dos órgãos dessa instituição, que não ocorreria se tivesse sido dada execução à sentença. Para haver violação do dever de assiduidade, seria necessário que este docente tivesse sido notificado para se apresentar na Universidade numa data precisa, procedimento que legitimaria, então, a acção disciplinar por quebra do referido dever de assiduidade;

c) A instauração deste segundo processo disciplinar parece estar ferida de desvio de poder, na exacta medida em que só se desencadeia esta acção depois de se ter verificado que o membro do Governo competente não iria aplicar a pena de demissão proposta, sendo que, por outro lado, não se tem em vista o exercício do poder disciplinar, mas antes a aplicação de uma concreta pena expulsiva (cfr. a utilização que se fez, no processo, do disposto no artigo 72º do Estatuto Disciplinar). A não ser assim, ter- se- ia instaurado o referido processo no momento próprio. Com efeito, prevê- se no artigo 71º, n.º 1, do Estatuto Disciplinar, aprovado pelo Decreto- Lei n.º 24/84, de 16 de Janeiro, que seja levantado auto por falta de assiduidade, "sempre que um funcionário ou agente deixe de comparecer ao serviço durante 5 dias seguidos (...) sem justificação". Ora, de ... 1996 a ... 1997, passaram- se quinze (15) meses, durante os quais a Universidade de Évora considerou o Professor... em situação perfeitamente regular. Tudo isto nos reconduz ao princípio da boa fé, hoje consagrado no artigo 6º- A do CPA, mas já implícito na redacção originária do Código. Num dos seus vectores, de sentido negativo, inscreve- se a proibição de venire contra factum proprium, proscrevendo comportamentos contraditórios, como são os que se revelam na situação em apreço, já suficientemente explicitada acima (neste sentido, ver o acórdão publicado em "Acórdãos Doutriniais do Supremo Tribunal Administrativo, n.º 289, pág. 62 e seguintes, bem como Diogo Freitas do Amaral, " Direitos Fundamentais dos Administrados", in " Nos dez anos da Constituição", IN/ CM, 1986, n.ºs 9 a 11).

d) Por outro lado, ainda neste último processo disciplinar, se perdeu completamente de vista o prazo de prescrição (de três meses) definido no artigo 4º, n.º 2, do Estatuto Disciplinar, de que resultaria a verificação da impossibilidade de sancionar disciplinarmente as faltas (aleadamente) dadas entre 1996 e 1997

da inobservância de serem disciplinarmente arrolados (arrolamento) dados entre ... 1996 e ... 1997.

Nos termos do artigo 20º, n.º 1, alínea a), da Lei n.º 9/91, de 9 de Abril,

RECOMENDO

a V.ª Exª que proceda à reintegração do Professor Doutor..., ordenando o processamento dos vencimentos a que este tem direito desde a data em que produziu efeitos o acto declarado nulo e, complementarmente, determinar o arquivamento do processo disciplinar instaurado em ... 1997, por desrespeitar o dever de execução da sentença do Tribunal Administrativo do Círculo de ..., proferida em ... de 1994 e por ser manifesto inexistir infracção disciplinar.

O PROVIDOR DE JUSTIÇA

JOSÉ MENÉRES PIMENTEL