

durante a execução do orçamento do ano a que respeitam, podendo os saldos não utilizados transitar para o ano seguinte, nos termos da lei.

#### Artigo 10.º

##### Despesas

Constituem despesas das ARS, I. P., as que resultem de encargos decorrentes da prossecução das respectivas atribuições.

#### Artigo 11.º

##### Património

O património das ARS, I. P., é constituído pela universalidade de bens, direitos e obrigações de que sejam titulares.

#### Artigo 12.º

##### Sucessão

As ARS, I. P., sucedem, de acordo com a respectiva área geográfica de intervenção, nas atribuições do Instituto da Droga e Toxicodependência, I. P., no domínio do licenciamento das unidades privadas prestadoras de cuidados de saúde na área das toxicodependências e da execução dos programas de intervenção local, do património e dos recursos humanos afectos às delegações regionais.

#### Artigo 13.º

##### CrITÉRIOS de selecção de pessoal

É fixado como critério geral e abstracto de selecção do pessoal necessário à prossecução das atribuições das ARS, I. P., a que se refere o artigo anterior, o desempenho de funções no Instituto da Droga e Toxicodependência, I. P., directamente relacionadas com as atribuições transferidas, ou em áreas de apoio correspondentes às existentes nas ARS, I. P.

#### Artigo 14.º

##### Disposição transitória

1 — As unidades de intervenção local do extinto Instituto da Droga e Toxicodependência, I. P., com a estrutura e competências previstas nos artigos 1.º e 9.º dos Estatutos do Instituto da Droga e Toxicodependência, I. P., aprovados em anexo à Portaria n.º 648/2007, de 30 de Maio, alterada pela Portaria n.º 925/2010, de 20 de Setembro, e nos artigos 6.º a 14.º do Despacho Normativo n.º 51/2008, de 15 de Setembro, mantêm-se, transitoriamente, até 31 de Dezembro de 2012, no âmbito da organização interna das ARS, I. P., com jurisdição no respectivo âmbito territorial.

2 — Até ao final do prazo referido no número anterior os actuais dirigentes intermédios das unidades de intervenção local mantêm-se em funções de gestão corrente.

#### Artigo 15.º

##### Norma revogatória

É revogado o Decreto-Lei n.º 222/2007, de 29 de Maio, com excepção do artigo 22.º

#### Artigo 16.º

##### Entrada em vigor

O presente decreto-lei entra em vigor no 1.º dia do mês seguinte ao da sua publicação.

Visto e aprovado em Conselho de Ministros de 15 de Dezembro de 2011. — *Pedro Passos Coelho* — *Vitor Louça Rabaça Gaspar* — *Paulo José de Ribeiro Moita de Macedo*.

Promulgado em 13 de Janeiro de 2012.

Publique-se.

O Presidente da República, ANÍBAL CAVACO SILVA.

Referendado em 16 de Janeiro de 2012.

O Primeiro-Ministro, *Pedro Passos Coelho*.

## SUPREMO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO

### Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo n.º 1/2012

#### Processo n.º 35/10 — Pleno da 1.ª Secção

Acordam no Pleno do Contencioso Administrativo do STA:

Maria Manuela da Cruz Godinho Ribau Teixeira intentou no TAC de Lisboa, contra o Conselho Directivo do Instituto Nacional de Engenharia, Tecnologia e Inovação (INETI), processo executivo da sentença proferida por aquele Tribunal e confirmada TCAS.

*Essa execução só em parte foi julgada procedente* o que motivou recurso para o TCAS interposto pela Exequente.

*Sem êxito*, já que o TCAS confirmou a sentença do TAC de Lisboa.

É deste Acórdão do TCAS que, com fundamento em oposição de Acórdãos, vem o presente recurso.

*A Recorrente formulou as seguintes conclusões:*

a) O presente recurso tem por objecto o Acórdão proferido pelo Tribunal Central Administrativo Sul, em 17/09/2009 (acórdão impugnado), na parte em que decidiu que apenas seriam devidos juros de mora sobre as diferenças remuneratórias correspondentes ao reposicionamento da Recorrente, a partir da data de publicação do Acórdão n.º 254/2000 do Tribunal Constitucional, ou seja, desde 23 de Maio de 2000;

b) Este aresto está, no entanto, em manifesta contradição com o decidido no mesmo Tribunal, em 21/05/2009 (acórdão fundamento) que, perante um caso em tudo semelhante, entendeu que o Recorrente tinha direito ao pagamento dos juros de mora sobre as diferenças remuneratórias desde a data de vencimento de cada remuneração mensal;

c) Assim, relativamente ao mesmo fundamento de direito, e na ausência de alteração substancial de regulamentação jurídica, o Acórdão impugnado e o Acórdão fundamento perfilharam soluções jurídicas opostas;

d) Tal oposição consiste no facto de, perante a situação concreta em discussão, o Acórdão impugnado ter considerado que o direito da Recorrente exigir juros de mora nasceu apenas a partir da data da publicação do Ac. do Tribunal Constitucional que declarou inconstitucional,

com força obrigatória geral, a norma constante do n.º 1 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 294/91, enquanto no Acórdão fundamento se considerou que o Recorrente tinha direito ao pagamento das diferenças remuneratórias acrescidas dos respectivos juros de mora, desde a data da respectiva existência, ou seja, desde 1 de Julho de 1990;

e) Refira-se, aliás, que o entendimento constante do Acórdão impugnado contraria aquela que tem sido a jurisprudência unânime, nomeadamente do STA, nesta matéria;

f) Com efeito, e conforme se escreve no Acórdão fundamento «em julgado anulatório que reconheça o direito ao funcionamento a novo posicionamento em escalão e índices remuneratórios, a jurisprudência é unânime a considerar que a situação a reconstituir deve corrigir não só a falta desse pagamento, mas também a falta da sua tempestividade, fazendo-se a correcção dessa falta de oportunidade na satisfação dos abonos através do pagamento de juros moratórios calculados à taxa legal, sobre as prestações em atraso (abonos não processados, ou a diferença entre o processado e o devido conforme as circunstâncias), cf. Ac. do STA de 15.05.2003, Recurso 38575-A, mesmo no caso de sobre elas a sentença anulatória não se pronunciar»;

g) Ao não entender assim, o Acórdão impugnado acabou por violar o disposto no artigo 805.º, n.º 2, alínea a), bem como o disposto no artigo 806.º do Código Civil;

h) Não assiste, por outro lado, também razão ao Tribunal a quo quando, no Acórdão impugnado, afirma que «quanto aos juros, o Tribunal Constitucional limitou os efeitos da inconstitucionalidade declarada, por forma a não implicar a liquidação de diferenças remuneratórias ao período anterior a esta data»;

i) Acontece, no entanto, que apesar de o citado Acórdão ter restringido os efeitos da inconstitucionalidade a partir da data da sua publicação, ressaltou contudo as situações anteriores pendentes de impugnação, onde, naturalmente, se integrava a situação da Recorrente (que intentou uma acção para o reconhecimento do seu direito ao reposicionamento nos escalões da categoria de investigador principal em Dezembro de 1994 e que àquela data (Maio de 2000) ainda se encontrava pendente);

j) Deste modo, dúvidas não podem existir de que o Recorrido incorreu em mora a partir da data de vencimento de cada uma das remunerações mensais e não, como se entendeu no Acórdão impugnado, apenas a partir da data da publicação do Acórdão do Tribunal Constitucional;

k) Em todo o caso, e como se julgou no Acórdão fundamento, tendo a norma sido declarada inconstitucional a mesma foi eliminada da ordem jurídica, com efeitos retroactivos;

l) «No caso vertente são os próprios Acórdãos do Tribunal Constitucional que declararam inconstitucionais com força obrigatória geral as normas que inibiram a Administração de promover o recorrente desde 1.7.90 que ressaltaram a respectiva posição, expressamente como situações pendentes de impugnação contenciosa, cuja tutela está salvaguardada pela sentença que resolver os casos pendentes; anteriormente à prolação dos Acórdãos do Tribunal Constitucional como, aliás, o reconheceu a decisão sob censura.»

*O INETI, I. P., contra alegou para formular as seguintes conclusões:*

1 — O recurso para Uniformização de Jurisprudência vem interposto do mui Douto Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul, nos presentes autos, proferido em

17/09/2009, (Acórdão impugnado) o qual decidiu, pelos fundamentos aduzidos, negar provimento ao recurso e confirmar a sentença proferida pelo Tribunal Administrativo do Círculo de Lisboa, em 28.04.2008.

2 — O Executado, ora Recorrido, foi condenado a pagar à Recorrente juros de mora sobre a quantia de € 4172,25, à taxa legal, desde 23.05.2000, até integral pagamento (o INETI procedeu ao pagamento das diferenças remuneratórias em Maio de 2007).

3 — O Acórdão fundamento proferido, em 21/05/2009, no âmbito de um processo semelhante ao dos presentes autos, revogou a sentença proferida pelo Tribunal Administrativo e Fiscal de Lisboa, em 30/01/2007, por na mesma se haver decidido que havia lugar ao pagamento de juros de mora sobre o montante pago a título de diferenças remuneratórias desde 4.1.2006 a 21.4.2006. (período em que o INETI procedeu à execução do julgado)

4 — A condenação em juros de mora tem subjacente o facto de o INETI, após o trânsito em julgado da sentença exequenda proferida em 8/12/2005 — ao abrigo da Declaração de inconstitucionalidade, com força obrigatória geral (Ac. n.º 254/2000, de 23/05 e Acórdão n.º 323/2005 de 14/10), pelo 1.º Juízo Liquidatário do Tribunal Administrativo e Fiscal de Lisboa, proc. n.º 3/9, 2.ª Secção — ter procedido ao pagamento de diferenças remuneratórias, em 21 de Abril de 2006.

5 — Na verdade, o INETI ao abrigo do Acórdão n.º 254/2000 do Tribunal Constitucional tinha, ao tempo, procedido ao reposicionamento na categoria de investigador principal;

6 — Notificado da sentença, proferida em 8 de Dezembro de 2005, o INETI procedeu ao pagamento das diferenças remuneratórias correspondentes a esse reposicionamento.

7 — Nesta Sentença não foi o INETI condenado ao pagamento de juros nem os mesmos foram pedidos.

8 — O INETI está subordinado ao princípio da legalidade, como de resto o reconheceu a sentença exequenda (Acórdão fundamento) que a fl. 8, §2.º Diz: «E de facto, bem andou o Réu Conselho Directivo do INETI ao remunerar o Autor, nos períodos em análise, pelos escalões e índices supra enunciados, em estrita obediência à legislação em vigor, facto não contestado pelo demandante».

9 — O Tribunal reconheceu que a conduta do Conselho Directivo do INETI se pautou pela estrita obediência à lei. E, apesar dos limites estabelecidos, na produção dos seus efeitos, pelo Acórdão n.º 254/2000, de 23/05, e Acórdão n.º 323/2005, de 14/10, o INETI procedeu à execução da sentença exequenda.

10 — Agiu bem o Conselho Directivo do INETI ao aplicar, antes da declaração de inconstitucionalidade, o preceituado nos artigos 3.ºs dos Decretos-Lei n.º 204/91, de 7/06 e 61/92, de 15/04, logo não pode ser condenado em mora.

11 — O Acórdão fundamento revogou a sentença proferida em 30.01.2007, a qual condenou o INETI a pagar juros de mora, desde 4.1.2006 a 21.4.2006. Decidindo haver lugar a juros de mora desde a data da existência do 1.º reposicionamento, 1.7.90, louvando-se nos próprios Acórdãos do Tribunal Constitucional, Ac. n.º 254/2000 e Ac. n.º 323/2005, que declaram com força obrigatória geral as normas que, em obediência ao princípio da legalidade, o INETI aplicou antes de declarada a inconstitucionalidade.

12 — No Acórdão impugnado, a procedência da acção exequenda fundamenta-se no julgamento de inconstitucionalidade das normas contidas nos artigos 3.ºs, n.ºs 1, do Decreto-Lei n.º 204/91, de 7 de Junho e Decreto-Lei n.º 61/92, de 15 de Abril.

13 — E é pelo facto das supra identificadas normas terem sido declaradas inconstitucionais que é reconhecido à A., ora recorrente, o direito a ser reposicionada nos escalões da categoria de Investigador Principal.

14 — Não se pronunciou o Tribunal sobre o direito e condenação às diferenças remuneratórias e muito menos sobre juros, que aliás não foram pedidos.

15 — Nem o fundamento da pretensão formulada pela A., ora Recorrente, reside em prática ilegal do Conselho Directivo do INETI.

16 — O INETI, como organismo público, está obrigado constitucionalmente a agir de acordo com a lei em vigor e foi o que sempre fez.

17 — Antes de ser declarada a inconstitucionalidade é que o INETI não podia deixar de aplicar a legislação em vigor por não lhe competir, naquele caso, aferir da inconstitucionalidade daquelas normas.

18 — Procedendo de acordo com a lei, não pode o INETI entrar em mora.

19 — Para haver lugar a juros de mora necessário é que a retardação da prestação seja imputável ao devedor, artigo 804.º, n.º 2, do Código Civil, o que não é o caso.

20 — Constata-se assim não existir contradição entre os Acórdãos do Tribunal Central Administrativo Sul porque embora se diga no Acórdão fundamento «que a situação a reconstituir deve corrigir não só a falta desse pagamento, mas também a falta da sua tempestividade, «[...]», «desde a data da respectiva existência» [...], o facto é que tal falta não reside em conduta ilegal do INETI.

21 — A tese da recorrente não é aceitável por que as situações em apreço, embora possam traduzir duas situações idênticas, atentas as circunstâncias gerais e ao princípio que lhes subjaz, foram objecto de diferente apreciação. Tratar de modo diferente a realidade em apreciação significa que, muito embora a situação da vida real seja, *ab initio*, idêntica, as duas Decisões não são opostas.

O Ex.<sup>mo</sup> Sr. Procurador-Geral Adjunto emitiu parecer no sentido da inexistência de oposição de julgados pelas razões que a seguir se transcrevem:

«O recurso para uniformização de jurisprudência, previsto no art. 152.º do CPTA, só é admissível quando, sobre a mesma questão fundamental de direito, exista contradição entre o acórdão recorrido e o acórdão fundamento.

A contradição de decisões sobre a mesma questão fundamental de direito pressupõe semelhança ou igualdade substancial da situação de facto.

Não há contradição sobre a mesma questão fundamental de direito quando as soluções divergentes foram determinadas pela diferenciação dos pressupostos de facto sobre que recaíram e não por diversa interpretação dos mesmos critérios legais.

3 — Assim, não sendo idênticos os fundamentos jurídicos que estiveram na base dos dois acórdãos ora em confronto não pode configurar-se um recurso para uniformização de jurisprudência como o deste processo. E por isso, o mesmo deve considerar-se findo.»

Colhidos os vistos *cumpre decidir*.

#### Fundamentação

##### I — Matéria de facto

A decisão recorrida *julgou provados os seguintes factos*:

A) A Autora exerceu funções no INETI, de 01.07.1990 a 31.12.1993.

B) A partir de 01.01.1994, a Autora passou a exercer funções no Ministério do Ambiente.

C) Na sequência de acção de reconhecimento de direito intentada pela Autora, em 28.11.1997, este Tribunal proferiu sentença determinando que:

*Como também se via, o artigo 3.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 204/91 e 61/92 estabeleceu que os funcionários e agentes promovidos após 1 de Outubro de 1989 seriam integrados em escalão da nova categoria a que correspondesse um índice de valor não inferior a 10 pontos relativamente aquele a que teriam direito pela progressão na categoria anterior.*

*Esta regra destinava-se a prevenir injustiças na transição resultante da aplicação do novo sistema retributivo.*

*A verdade é que tal não aconteceu se interpretada nos moldes pretendidos pelo RR.*

*Consequentemente entende-se que tais normas ser consideradas inconstitucionais, por violação do princípio da igualdade contido no artigo 59.º, n.º 1, alínea a), da CRP, no segmento em que restringe o benefício remuneratório concedido «aos funcionários promovidos após 1 de Outubro de 1989» e na medida em que esse limite temporal implique que funcionários mais antigos da mesma categoria ou de categoria superior passem a auferir uma remuneração inferior à daqueles.*

*Deste modo:*

1 — *A passagem, a partir de 01.07.90, dos investigadores do subgrupo C para o escalão 2, índice 205, deveria ter sido acompanhada pela progressão dos investigadores do subgrupo B para o escalão 1, índice 220;*

2 — *A partir de 01.01.91 os mesmos investigadores do subgrupo B deveriam ter acompanhado a progressão dos investigadores do subgrupo C para o escalão 3, índice 225, com passagem para o escalão 2 respectivo, índice 230;*

3 — *A A. não pode, por força do aludido princípio, ser prejudicada relativamente aos seus colegas investigadores principais do subgrupo B, só pelo facto de ter sido promovida em data anterior, pelo que deverá ser igualmente remunerada;*

4 — *É que a referida restrição não deve ser aplicada porque inconstitucional, na medida atrás referida.*

5 — *A A. deverá, assim, ser reposicionada nos termos seguintes:*

a) *De 01.07.90 a 31.12.90 no escalão 1, índice 220;*

b) *De 01.01.91 a 31.12.91 no escalão 2, índice 230;*

c) *De 01.01.92 a 31.12.94 no escalão 3, índice 250;*

d) *De 1.01.95 no escalão 4, índice 260.*

6 — *A A. não deverá ser reposicionada como requer no artigo 79 da douda petição, pois não lhe pode ser atribuída remuneração superior aos seus colegas da mesma categoria. É que esta acção apenas poderá proceder por se considerarem inconstitucionais as aludidas normas, com base no citado princípio de que a trabalho igual deve corresponder salário igual. E tendo em consideração o que fica exposta, ela acompanhará esses colegas e será melhor remunerada do que os colegas de inferior categoria. Desta forma, a A. ficará com direito ao reposicionamento nos escalões da categoria de investigador principal a partir de 1 de Julho de 1990 de acordo com a regra de que a remuneração dos investigadores principais do subgrupo B e da A seja ajustada de modo a que a mesma seja feita pelo escalão, na estrutura remuneratória da categoria para a qual se verificou a promoção — investigador principal — a que corresponda o índice superior mais*

*aproximado daquele que caberia em caso de progressão na categoria inferior — investigador auxiliar.*

VI

*Por todo o exposto se decide o seguinte:*

1 — *Julgar os RR. Ministros das Finanças e da Economia parte ilegítima para a presente acção e absolvê-los da instância.*

2 — *Julgar a acção procedente nos termos referidos, e, em consequência reconhecer-se à A. o direito a ser reposicionada nos escalões da categoria de investigador principal, nos termos seguintes:*

- a) *De 01.07.90 a 31. 12.90 no escalão 1, índice 220;*
- b) *De 01.01.91 a 31.12.91 no escalão 2, índice 230;*
- c) *De 01.01.92 a 31.12.94 no escalão 3, índice 250;*
- d) *1.01.95 no escalão 4, índice 260.*

D) Na sequência de interposição de recurso jurisdicional, por parte do MP, da sentença exequenda, para o Tribunal Constitucional, em 10.03.1999, este órgão jurisdicional, através do Acórdão n.º 180/99, decidiu «julgar inconstitucionais as normas contidas nos artigos 3.º/1, do Decreto-Lei n.º 204/91, de 1/06, e 3.º/1, do Decreto-Lei n.º 61/92, de 15/04, no segmento em que restringe o benefício remuneratório concedido aos funcionários promovidos após 1 de Outubro de 1989, na medida em que esse limite temporal implique que os funcionários mais antigos na mesma categoria passem a auferir uma remuneração inferior às dos beneficiados, por violação do disposto no artigo 59.º, n.º 1, alínea a), da Constituição, confirmando consequentemente o juízo de inconstitucionalidade constante da decisão recorrida».

E) Na sequência de interposição de recurso jurisdicional por parte do INETI, da sentença exequenda, para o TCA Sul, este órgão jurisdicional decidiu rejeitar o mesmo, por acórdão que transitou em julgado em 22.02.2007 — doc. de fls. 67/72, cujo teor se dá por reproduzido.

F) Através do ofício 02534, de 23.05.2007, o INETI deu conta à exequente de que «em cumprimento da sentença [...] foi processada no corrente mês de Maio a importância ilíquida de € 9.287,62 [...], sobre a qual recaíram descontos no montante de € 3.655,17 [...], tendo sido creditada a importância de € 5.632,45, conforme recibo de vencimento» — doc. de fls. 73/74, cujo teor se dá por reproduzido.

G) A discriminação dos quantitativos processados pelo INETI em nome da A. constam de fls. 161/167, cujo teor se dá por reproduzido, sendo a importância líquida dos descontos devida de € 4172,25.

H) Em 26.04.2000, o Tribunal Constitucional proferiu o Acórdão n.º 254/00, que declarou inconstitucionais com força obrigatória geral, por violação do artigo 59.º/1/a), da CRP, as normas dos artigos 3.º/1, do Decreto-Lei n.º 204/91, de 7/06, e 3.º/1, do Decreto-Lei n.º 61/92, de 15/04, «na medida em que, limitando o seu âmbito a funcionários promovidos após 1 de Outubro de 1989, permitem o recebimento de remuneração superior por funcionários com menor antiguidade na categoria».

I) Mais se determinou no Acórdão referido na alínea anterior que: «Limita[va-se] a produção dos efeitos da inconstitucionalidade por forma a não implicar a liquidação das diferenças remuneratórias correspondentes ao ‘reposicionamento’, agora devido aos funcionários, relativamente ao período anterior à publicação do presente acórdão no *Diário da República* e sem prejuízo das situações ainda pendentes de impugnação».

J) O Acórdão em referência foi publicado no *Diário da República*, 1.ª série-A, n.º 119, de 23.05.2000.

II — O Direito

1 — Os recursos para uniformização da jurisprudência destinam-se a obter decisão que fixe a orientação jurisprudencial nos casos em que, sobre a mesma questão fundamental de direito, tenha havido decisões contraditórias proferidas em Acórdãos já transitados do STA ou deste e do TCA ou entre acórdãos do TCA.

Todavia, e existência dessa contradição não é o único requisito de admissão desse tipo de recursos uma vez que estes só podem ser admitidos quando ela se refira a decisões expressas e não a julgamentos implícitos, quando os quadros normativos e as realidades factuais subjacentes às decisões contraditórias sejam substancialmente idênticos e, por isso, que essa contradição tenha resultado apenas de divergente interpretação jurídica, e quando haja desconformidade da orientação perfilhada no acórdão impugnado com a jurisprudência mais recentemente consolidada no STA. — V. artigo 152.º/1 do CPTA e, entre muitos outros, Acórdãos do Pleno da 1.ª Secção de 16/09/2010 (proc. 262/10), de 18/10/2010 (proc. 355/10) e de 18/11/2011 (proc. 482/11).

E, se assim é, a primeira questão a resolver é a de saber se, subjacente às decisões proferidas nos Acórdãos em confronto, existe as referidas identidade legislativa e de facto e se, portanto, *foi a divergente interpretação da lei a determinar a contradição de julgados sobre a mesma questão fundamental de direito.*

2 — *O Acórdão recorrido confirmou a sentença do TAC de Lisboa — proferida em sede de execução de uma sentença de acção de reconhecimento de direito — que:*

1) Condenou o Conselho Directivo do INETI a pagar à Exequente a quantia de € 4172,25 referente a diferenças remuneratórias que lhe eram devidas em função do seu tardio posicionamento no lugar de Investigador Principal e os juros de mora que lhe correspondiam desde 23.05.2000, data de publicação do Acórdão n.º 254/2000 do Tribunal Constitucional,

2) E que recusou a condenação do Executado:

a) No pagamento da quantia de € 4813,89 que havia sido pedida, por entender que aquele não estava obrigado a pagar diferenças remuneratórias relativas a prestações vencidas posteriormente à saída da Exequente do INETI, e

b) E no pagamento de juros contados desde as datas em que essas diferenças se venceram.

Justificando esse julgamento escreveu-se no Acórdão recorrido:

«Assim, a recorrente alega que o INETI aceitou os termos em que foi condenado, para todos os efeitos legais, pelo que lhe compete executar a sentença proferida em 28.1.97 (título executivo), tal como peticionado pelo exequente na petição inicial, e conclui que o tribunal errou ao não ter condenado o executado a pagar à recorrente a quantia de € 4.813,89, a título de diferenças remuneratórias devidas em função do seu reposicionamento nos escalões da categoria de investigador principal entre 1 de Janeiro de 1995 e 31 de Dezembro de 1997.

A recorrente alega, ainda, que o Tribunal *a quo* errou, ainda ao decidir que o INETI apenas se constituiu em mora após a data da publicação do Acórdão n.º 254/2000

do Tribunal Constitucional, e que portanto a exequente apenas teria direito aos juros de mora sobre as diferenças remuneratórias a partir daquela data.

Recorda a recorrente, louvando-se em jurisprudência do STA, que, tratando-se de execução de julgado em que se reconheça o direito do funcionário a novo reposicionamento em escalões e índice remuneratório, a situação a reconstituir deve corrigir não só a falta deste pagamento, mas também a falta da sua tempestividade, fazendo-se a correcção dessa falta de oportunidade na satisfação dos abonos através do pagamento de juros moratórios calculados à taxa legal sobre as prestações em causa.

Sem pôr em causa essa jurisprudência, parece-nos que não assiste razão à recorrente.

Senão vejamos.

Na sequência de acção de reconhecimento de direito intentada pela A., ora recorrente, o TAC de Lisboa, em 28.11.97, proferiu sentença que reconheceu à A., ora recorrente, o direito a ser reposicionada nos escalões da categoria de investigador principal.

Todavia, e como diz o Conselho Directivo do INETI, nas suas alegações, o Tribunal não se pronunciou sobre o direito e condenação às diferenças remuneratórias, e muito menos sobre juros, que aliás não foram pedidos.

E a recorrente deixou de pertencer aos quadros de pessoal do INETI a partir de 31.12.93, passando a exercer funções, a partir dessa data, no Instituto do Ambiente, pelo que são da responsabilidade deste Instituto as diferenças remuneratórias a partir desta data.

Na verdade, a recorrente não pode exigir ao INETI o pagamento de serviços que não lhe foram prestados, uma vez que as diferenças remuneratórias, a que agora entende ter direito, correspondem a períodos de tempo e prestação de serviço em outro organismo público.

Como diz o Digno Magistrado do MP, a sentença exequenda, ao reconhecer o direito da recorrente a ser reposicionada, como ali se refere, deve ser interpretada em termos de não implicar o pagamento de remunerações reconhecidamente indevidas pelo recorrido e a que este, aliás, não foi expressamente condenado.

Não estando o INETI obrigado ao pagamento de tais remunerações, não está, obviamente, obrigado ao pagamento dos juros incidentes sobre as mesmas. Sendo de notar, por último, que, quanto aos juros, o Tribunal Constitucional limitou os efeitos da inconstitucionalidade declarada, por forma a não implicar a liquidação de diferenças remuneratórias ao período anterior a esta data. E, por outro lado, como refere ainda o Ministério Público, atendendo à causa da dívida, deve entender-se que o recorrido, só depois da declaração da inconstitucionalidade se pode considerar em mora. Antes disso, por força do princípio da legalidade formal que lhe competia estritamente acatar, apenas podia liquidar as remunerações da recorrente como fez, pois não tinha competência para reconhecer ou declarar a inconstitucionalidade das normas legais a que devia cumprimento.»

Como se pode ver, não obstante ausência de linearidade na sua fundamentação, o *Acórdão recorrido confirmou*, na sua totalidade, *uma sentença que tinha emitido duas pronúncias claras*:

A primeira, a de que a Exequente (ora Recorrente) só tinha direito ao pagamento de € 4172,25 de diferenças

salariais e não dos pretendidos € 4813,89 e isto porque ela tinha deixado de exercer funções no Executado (INETI) a partir de 31/12/93 e este não ser obrigado a pagar os diferenciais nascidos depois dessa data e

A segunda, a de que sobre a quantia em dívida incidiam juros moratórios contados desde 23/05/2000, data da publicação do Acórdão n.º 254/2000 do Tribunal Constitucional que declarou a inconstitucionalidade da norma em causa, e não desde a data em que as referidas diferenças remuneratórias eram devidas.

2.1 — O *Recorrente não aceita essa decisão* não só por a considerar, em si errada, mesma mas também por estar em contradição com o que se decidiu no Acórdão do TCAS de 21/05/2009 (proc. 2915/07), oposição que consistia «no facto de, perante a situação concreta em discussão, o Acórdão impugnado ter considerado que o direito da Recorrente exigir juros de mora nasceu apenas a partir da data da publicação do Ac. do Tribunal Constitucional que declarou inconstitucional, com força obrigatória geral, a norma constante do n.º 1 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 294/91, enquanto no Acórdão fundamento se considerou que o Recorrente tinha direito ao pagamento das diferenças remuneratórias acrescidas dos respectivos juros de mora, desde a data da respectiva existência, ou seja, desde 1 de Julho de 1990.»

E a verdade é que, diga-se desde já, *a Recorrente tem razão quanto à existência de oposição* já que perante uma realidade fáctica e um quadro jurídico idênticos — o de execuções de sentenças proferidas em acções de reconhecimento de direito que reconheceram aos Autores, investigadores do INETI, não só o direito a serem reposicionados na categoria de Investigador Principal em determinadas datas e a receberem as correspondentes diferenças salariais mas também o direito aos juros moratórios que sobre elas incidiam — aqueles *Arestos sinalizaram diferentemente o momento em que estes juros deviam começar a ser contados*.

Senão vejamos.

2.2 — O *Acórdão fundamento* começou por referir que o que estava em causa era a «execução do julgado que condenou a Administração a reconhecer ao Recorrente o direito a progredir de escalão na categoria de investigador principal, desde 01.07.1990 até 31.12.1997» e que tal passava não só pelo pagamento das quantias em dívida mas também pela reparação da falta de tempestividade desse pagamento e que, sendo assim, a questão a resolver era a de «saber a partir de que momento nasce o direito a exigir o pagamento de juros de mora». Ou seja, sendo já seguro que a Exequente tinha direito não só ao pagamento das diferenças salariais de que fora privada mas também aos juros de mora que lhes correspondiam em razão da sua falta de pagamento atempado havia que identificar o momento em que tais juros deveriam começar a ser pagos.

E, apreciando essa questão, afirmou que, em execução de julgado anulatório, a Administração tinha o dever de reconstituir a situação hipotética e que essa correcção passava não só pelo pagamento das diferenças salariais em falta mas também pelo pagamento de juros moratórios correspondentes a esse atraso mesmo que a sentença anulatória não se tivesse se pronunciado sobre eles. Entendimento que devia «ser aplicado às acções de reconhecimento de direito, como a dos presentes autos, desde logo porque este tipo de acção só tem lugar quando o recurso contencioso, incluindo a respectiva execução, não assegure

a efectiva tutela jurisdicional do direito ou interesse em causa e depois porque a efectivação do direito não pode ficar aquém do que resultaria da sentença anulatória». E, porque assim era, condenou o Executado a pagar juros moratórios sobre as diferenças remuneratórias contados desde a data da respectiva existência e não, como fizera o Acórdão recorrido, a contar de 23/05/2000, data da publicação do Acórdão n.º 254/2000 do Tribunal Constitucional que declarou a inconstitucionalidade das normas constantes do n.º 1 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 204/91, de 7 de Junho, e do n.º 1 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 61/92, de 15 de Abril.

Está, assim, *claramente demonstrada a existência de contradição de julgados*.

Importa, pois, prosseguir para resolver essa divergência, isto é, para decidir em que momento os juros moratórios que ambos os Arestos consideraram ser devidos devem começar a ser contados.

3 — Este Tribunal tem, repetidamente, afirmado que *no âmbito da execução de sentenças anulatórias* a Administração está obrigada a *reconstituir a situação actual hipotética*, isto é, está obrigada a *repor a situação que existiria se o acto anulado não tivesse sido praticado* e que tal passa pela reintegração da ordem jurídica violada, isto é, pela reparação de todos os danos sofridos em resultado da prática do acto ilegal. O que implica praticar os actos jurídicos e as operações materiais necessárias à eliminação da ordem jurídica de todos os efeitos positivos ou negativos que contrariem a legalidade. Pode, assim, afirmar-se que a execução do julgado anulatório só está concluída quando hajam sido cumpridas as operações indispensáveis à colocação do Exequente na posição em que se encontraria não fora a prática do acto ilegal. — V. artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17/06, (agora artigo 173.º do CPTA), F. do Amaral, *A Execução das Sentenças dos Tribunais Administrativos*, pp. 45 e segs., V. Andrade, *Justiça Administrativa*, 8.ª ed., pp. 419 e segs., e Acórdãos do Pleno deste Tribunal de 13/03/2003 e de 2/06/2004 (recs. n.ºs 44140-A e 41169) e da Secção de 20/2/2001 (rec. n.º 46 818), de 22/5/2001 (rec. 46 716), de 24/5/2001 (rec. 47 205) de 11/10/2001 (rec. 47 927), de 15/03/2003 (proc. 38575-A) e de 3/03/2005 (rec. 41.794-A) e numerosa jurisprudência neles citada.

E, porque assim é, quando está em causa a prestação de quantias pecuniárias devidas em resultado da anulação de acto denegatório da colocação de funcionário no escalão a que tinha direito, *a reintegração da situação «passa não só pelo pagamento dos montantes em falta como pelo pagamento dos juros de mora que lhes correspondem»* visto só dessa maneira se garantir que o acto violador da legalidade não deixa rastro e se poder afirmar que a situação foi reconstituída e o julgado foi integralmente cumprido.

*E tal não é afectado pelo facto da sentença anulatória ter sido omissa quanto a juros.*

Com efeito, como se afirmou no Pleno deste Tribunal:

«a) O facto de o acórdão exequendo nada dizer sobre juros de mora nada significa, pois o âmbito da actividade reconstitutiva que se impõe fazer na sequência de uma anulação contenciosa não é definido no julgado anulatório, que por definição se limita a pronunciar a anulação ou declaração de nulidade ou inexistência de um dado acto administrativo;

b) Os juros de mora são o modo adequado de compensar o prejuízo derivado do pagamento tardio das

verbas a que o funcionário tem direito, face à pressão inflacionista, e representam, realmente, uma via indemnizatória destinada a ressarcir uma omissão ilícita e culposa da Administração;

c) Neste tipo de casos, mostra-se completada toda a indagação que seria possível efectuar a propósito da exigência de juros de mora, pelo que seria de todo desnecessário e sem sentido remeter o interessado para uma acção autónoma para obter a condenação no pagamento dos juros. Além disso, a imposição do pagamento de juros de mora integra-se na função que é própria desta fase de execução de julgado, inclinada que está à reconstituição da chamada situação actual hipotética, operação esta que, em hipóteses congéneres, não se esgota com o pagamento das remunerações do funcionário que forem devidas, pois além de corrigir a falta de pagamento haverá também que ser corrigida a falta da sua tempestividade....»<sup>(1)</sup>

4 — Todavia, o Recorrido rejeita que este entendimento se possa aplicar ao caso «*sub judicio*» fundamentando essa rejeição no facto de, por um lado, a sentença exequenda não se ter pronunciado *sobre o direito e condenação às diferenças remuneratórias e muito menos sobre juros, que aliás não foram pedidos* e, por outro, de não ter sido a prática de um acto ilegal a determinar o desatempado recebimento das quantias devidas à Exequente, visto esse intempestivo pagamento ter resultado da interpretação que fez de normas que vieram a ser declaradas inconstitucionais a qual, até à data dessa declaração, era legítima. Deste modo, e porque estava submetido ao princípio da legalidade e lhe faltava competência para decidir, arguir ou promover a declaração de inconstitucionalidade da norma que aplicava, cabia-lhe respeitar o que nela se estatuiu até ao momento em que esta foi declarada inconstitucional, o que se traduzia em proceder como procedeu. E não sendo o seu comportamento censurável, não podia ser condenado no pagamento de juros de mora por falta de um dos pressupostos essenciais a que alude o artigo 804.º/2 do CC: a culpa do devedor (v. conclusões 14.ª a 19.ª).

Ou seja, e no essencial, o Recorrido rejeita a possibilidade dos princípios que regulam a execução do julgado anulatório serem extensíveis à execução de sentença proferida numa acção para reconhecimento de direitos pugnando para que, nesta sede, *a condenação se limite à estrita satisfação do que foi decidido na acção declarativa*. E, porque assim era, não podia ser condenado no pagamento de juros.

Vejamos se litiga com razão.

5 — A acção para reconhecimento de direito é de plena jurisdição o que quer dizer que a extensão e conteúdo do pedido nela formulado é definido pelo Autor, ou seja, e dito de forma diferente, é uma acção onde é o Autor que, *prima facie*, traça os limites do julgamento.

Se assim é poderia parecer que o Recorrente litiga com razão quando sustenta que uma eventual condenação no pagamento de juros é ilegal e conduziria à nulidade da sentença [artigo 668.º/1/e) do CPC] visto eles não terem sido pedidos e, por isso, não terem sido objecto de pronúncia na sentença exequenda.

Mas não é assim.

Com efeito, ao tempo em que a acção cuja sentença ora se executa foi proposta vigorava a LPTA que elegia o recurso contencioso de anulação como o meio processual por excelência de defesa dos direitos e interesses

legalmente protegidos reservando as acções de reconhecimento de um direito ou interesse legalmente protegido para os casos em que os restantes «meios contenciosos, incluindo os relativos à execução de sentença, não assegurem a efectiva tutela jurisdicional do direito ou interesse em causa.» (artigo 69.º/2 da LPTA). O que significa que o interessado devia servir-se primacialmente do recurso contencioso de anulação para defesa dos seus direitos ou interesses legalmente protegidos, por este ser o meio normal que a lei pôs ao seu serviço para esse efeito, mas que se esse veículo processual fosse incapaz de conduzir à satisfação daqueles direitos ou interesses podia intentar acção de reconhecimento de direito.

*As acções de reconhecimento de direito funcionavam, assim, como um meio subsidiário, complementar, do recurso contencioso reservadas para os casos em que este, incluindo a respectiva execução, não assegurasse a efectiva tutela jurisdicional do direito ou interesse em causa.*

O que fica dito evidencia que recurso contencioso de anulação e acção de reconhecimento de direito eram os meios processuais legalmente previstos para defesa dos direitos ou interesses legalmente protegidos e que ambos tinham igual dignidade, funcionando num registo de complementaridade. Por ser assim, a *efectivação do direito declarado em sentença proferida em acção de reconhecimento de direito não podia ficar aquém do que se obteria em resultado de sentença anulatória*. Ou seja, e dito de forma diferente, a execução de sentença proferida em acção de reconhecimento de direito tinha também de conduzir a que o executado fosse colocado na situação que existiria se não tivesse sofrido o prejuízo que o levou a instaurá-la.

*Só assim se colocavam em situação de igualdade os interessados que, por razões que os ultrapassavam, tiveram de recorrer a um ou a outro daqueles meios processuais para defesa dos seus direitos.*

Esta certeza advém não só do facto da lei ter colocado o recurso e a acção em situação de paridade ainda que previstas para diferentes situações, como também do facto de inexistir comando legal que obrigue o interessado a provocar a prática de acto administrativo para, depois, o impugnar judicialmente e, dessa forma, forçar a definição do direito. Se assim é e se o uso da acção só pode ter lugar quando o recurso se mostre incapaz de assegurar a efectiva tutela jurisdicional do direito ou interesse em causa — isto é, se a acção foi desenhada como um reforço das garantias processuais do lesado — não fará sentido que a execução do julgado nessa sede não coloque o lesado na situação que ele teria se tivesse tido possibilidade de intentar recurso contencioso de anulação.

6 — Regressando ao caso *sub judice* e aplicando o entendimento acabado de expor logo se vê que o *Recorrido terá de reparar todos os prejuízos sofridos pela Exequente* e que tal passa pelo pagamento dos juros moratórios devidos contados do momento em que as diferenças salariais deveriam ter sido pagas e isto porque só dessa maneira se colocará aquela na situação que teria não fora a lesão do seu direito.

E a tal não obsta o facto de — de acordo com o alegado pelo Recorrido — a violação do direito da Exequente não ter resultado da prática de um acto ilegal mas, apenas e tão só, da interpretação que fez de uma norma que veio a ser declarada inconstitucional, interpretação essa que até à data desta declaração era perfeitamente legítima e de, por isso, o seu comportamento não ser censurável e, não o sendo, não poder ser condenado no pagamento de juros de mora

por falta de um dos pressupostos essenciais a que alude o artigo 804.º/2 do Código Civil: a culpa do devedor.

Com efeito, a sede em que nos encontramos é a da execução de sentença e nesta o que releva é, como acima se afirmou, colocar o Exequente na situação que existiria se a lei tivesse sido cumprida *visto ele não poder ser prejudicado por ocorrências desconformes à lei para as quais não concorreu*.

Depois, o princípio colhido no artigo 804.º/2 do CC — que relaciona a mora do devedor com o incumprimento culposos da prestação — tem de ser aqui postergado não só porque o seu cumprimento *determinaria uma deficiente execução do julgado* mas também porque, *nesta sede, as normas e os princípios de direito administrativo acima apontados devem sobrepor-se ao legislado no direito civil* e deles decorre que, na ausência de lei ou regime especial que isente a Administração do pagamento da totalidade dos juros moratórios pelo retardamento no cumprimento das suas prestações devedoras, os mesmos são devidos e vencem-se no momento em que aquelas prestações deveriam ter sido pagas e não o foram.

Finalmente, porque *estando em causa a execução de sentença, o conteúdo da prestação é fixado nessa sede* o que esvazia de sentido as considerações feitas pelo Recorrido relativamente ao facto de a sentença exequenda ter sido omissa em matéria de juros.

*Em conclusão*: se o que aqui está em causa é o cumprimento integral do julgado e se tal passa por colocar a Exequente em situação que permita afirmar que ela não sofreu qualquer prejuízo em resultado da actuação do Executado haverá que concluir que ao pagamento das diferenças remuneratórias a que aquela tem direito se deve somar o pagamento dos correspondentes juros moratórios desde o momento em que aquelas diferenças deveriam ter sido pagas.

*Uniformiza-se, pois, a jurisprudência nos seguintes termos*:

Estando em causa, no âmbito da execução de sentença proferida numa acção de reconhecimento de direito, a prestação de quantias pecuniárias relativas a diferenças remuneratórias essa execução passa não só pelo pagamento dos montantes que são devidos como pelo pagamento dos correspondentes juros moratórios, os quais são contados desde o momento em que as diferenças salariais a que o Exequente tem direito deveriam ter sido pagas.

Face ao exposto os Juizes que compõem este Tribunal acordam em *conceder provimento ao recurso* e, anulando-se o Acórdão sob censura, *condenar o Executado no pagamento dos juros moratórios sobre as diferenças remuneratórias a partir do momento em que estas eram devidas*.

Custas pelo Recorrido.

Publique-se.

(<sup>1</sup>) Acórdão de 19/02/2003 (proc. 38602-A).

Lisboa, 16 de Novembro de 2011. — *Alberto Acácio de Sá Costa Reis* (relator) — *Rosendo Dias José* — *José Manuel da Silva Santos Botelho* — *Américo Joaquim Pires Esteves* — *Luís Pais Borges* — *Jorge Manuel Lopes de Sousa* — *Adérito da Conceição Salvador dos Santos* — *Rui Manuel Pires Ferreira Botelho* — *Jorge Artur Madeira dos Santos* — *António Bernardino Peixoto Madureira* — *Alberto Augusto Andrade de Oliveira* — *António Políbio Ferreira Henriques* — *António Bento São Pedro* — *Fernanda Martins Xavier e Nunes*.