de convidado, não apresentou conclusões das suas alegações, nem indicou a norma jurídica em seu entender violada pela sentença.

Recurso n.º 20.370; Recorrente: Alípio Antunes Marques & Irmão, Lda.; Recorrido: Fazenda Pública; Relator: Exmº Consº Baeta Queiroz.

ALÍPIO ANTUNES MÁRQUES & IRMÃO, LIMITADA, com sede no Montijo, recorreu do acórdão do Tribunal Tributário de 2ª Instância que, por falta de oportuna apresentação de conclusões, julgou deserto o recurso interposto de sentença do Mmº. Juiz do Tribunal Tributário de 1ª Instância de Setúbal que julgara improcedente a impugnação da liquidação de contribuição industrial relativa ao exercício do ano de 1984, declarando pretender alegar no tribunal *ad quem*.

Notificada para alegar, veio fazê-lo, porém, sem formular proposições conclusivas nem indicar a norma ou normas jurídicas que entende violadas.

Convidada para apresentar conclusões e apontar a(s) norma(s) jurídica(s) violada(s), com a cominação do artigo 690ºnº 3 do Código de Processo Civil, com nada veio.

O Exmº. Procurador-Geral Adjunto junto deste Tribunal promove que, em consequência, se não conheça do recurso.

Obteve-se, entretanto, informação de que a contribuição industrial cuja liquidação está impugnada foi paga nos termos do decreto-Lei nº 225/94.

O processo vem à conferência com dispensa de vistos aos Exmºs. Adjuntos. Tudo visto,

Considerando que a recorrente não apresentou conclusões em que sintetize as suas alegações de recurso, nem apontou os preceitos jurídicos em seu entender desrespeitados pelo acórdão recorrido, e visto o disposto no artigo 690ºnº 3 do Código de Processo Civil, acordam os juízes da Secção de Contencioso Tributário deste Supremo Tribunal Administrativo em não conhecer do recurso.

Custas a cargo da recorrente, fixando-se a taxa de justiça em 15.000$00.

Lisboa, 16 Junho de 1999. — *Baeta de Queiroz* (Relator) — *Mentes Pimentel* — *Fonseca Limão* —MºPº *Madalena Robalo*.

Acórdão de 16 de Junho de 1999.

Assunto:

Sisa. Impugnação de acto de avaliação. Regimes anterior e posterior ao código de processo tributário. Inconstitucionalidade do art. 97.º do C.I.M.S.I.S.D. Discricionariedade técnica. Direito ao recurso contencioso.

Doutrina que dimana da decisão:

1 — O direito ao recurso contencioso de quaisquer actos administrativos definitivos e executórios, assegurado nos arts. 269.º, n.º 2, e 268.º, n.º 3, da Constituição, nas redacções de 1976 e de 1982, não podia ser res-

tringido relativamente a actos que, por sua natureza, não fossem de excluir de controlo jurisdicional, sendo apenas actos deste tipo que poderia entender-se estarem incluídos numa zona de discricionariedade técnica.

2 — *Em face da previsão expressa no Código de Processo Tributário da possibilidade de impugnar actos de quantificação da matéria colectável e actos de fixação de valores patrimoniais com fundamento em qualquer ilegalidade, tem de concluir-se que os actos desses tipo não podem considerar-se como actos que, por sua natureza, não possam ser jurisdicionalmente controlados.*

3 — *Assim, o art. 97.°do C.I.M.S.I.S.D., ao restringir o direito de impugnação contenciosa dos actos de fixação de valor aos casos de preterição de formalidades legais, afastando da possibilidade de impugnação a próprio impugnação do valor fixado, é materialmente inconstitucional, por restringir tal direito de impugnação contenciosa em matéria que, por sua natureza, não é incompatível com controlo judicial.*

4 — *O carácter técnico das questões a resolver não é obstáculo à apreciação jurisdicional da correcção da fixação do valor patrimonial, podendo o tribunal realizar as diligências probatórias que se afigurarem necessárias, inclusivamente recorrer ao concurso de técnicos e proceder a actos de avaliação.*

Acordam na Secção do Contencioso Tributário do Supremo Tribunal Administrativo:

1 - ANTÓNIO JOSÉ LOURENÇO VIÇOSO, residente em Alenquer, impugnou judicialmente a segunda avaliação de um terreno, realizada para efeitos de Sisa. Como fundamentos de tal impugnação, é invocado, além do mais, que o valor atribuído (por metro quadrado e global) mostra-se excessivo em relação àquele que se mostrava justo às datas da liquidação da sisa e da transmissão e que a diferença entre os dois valores «é manifestamente excessiva» (art. 2.°da petição de impugnação).

São indicadas várias razões concretas que podem desvalorizar o terreno, é apresentada prova testemunhal e requerida uma avaliação do terreno, ao abrigo do preceituado nos arts. 97.°do C.P.C.I. e 603.°do C.P.C.

No dia designado para a inquirição das testemunhas indicadas, elas não foram apresentadas e, entendendo-se não haver fundamento legal para adiamento, decidiu-se o prosseguimento do processo sem a realização da inquirição (fls. 50). Após esta decisão, no mesmo acto, o Ilustre Mandatário do impugnante renovou o requerimento de realização da avaliação.

Depois da audição do Ministério Público, e sem que fosse realizada ou indeferida a realização da avaliação requerida, foi proferida sentença em que se julgou a impugnação improcedente.

As razões invocadas para decidir neste sentido são, fundamentalmente:

- entender-se que o valor fixado na 2.ª avaliação administrativa não é susceptível de impugnação contenciosa, só podendo a mesma ser impugnada com base me preterição de formalidades legais, nos termos do art. 97.°e § único do Código do Imposto Municipal de Sisa e do Imposto sobre Sucessões e Doações;

- este regime não ser inconstitucional, à face do art., 268.°, n.^{os} 2 e 3 da C.R.P. (redacção de 1982), por o campo de irrecorribilidade se restringir a «matéria de estrita índole técnica, de especial aptidão das

comissões de avaliação», tratando-se de uma «zona discricionária em que se situa a fixação de um valor e que está subtraída à censura jurisdicional, porque nela têm lugar juízos efectuados segundo razões técnicas ou de experiência particular, que o tribunal não está em condições de poder corrigir», salvo em casos de manifesta injustiça;

- não se estar perante um caso de manifesta injustiça, por ter sido requerida 2.ª avaliação a respectiva comissão de peritos, em que se incluía um louvado indicado pelo próprio impugnante, atribui o valor impugnado por unanimidade, fundamentando-se em factores objectivos de localização, acto de transmissão e tipo de construção permitido, que não são passíveis de qualquer censura.

Inconformado, o impugnante interpôs recurso para o Tribunal Tributário de 2.ª Instância, que negou provimento ao recurso, essencialmente por razões idênticas às que fundamentam a decisão do Tribunal Tributário de 1.ª Instância, acrescentando-se que a realização de avaliação pelo Tribunal violaria frontalmente o referido art. 97.º do Código do Imposto Municipal de Sisa e do Imposto sobre Sucessões e Doações.

Novamente inconformado, o impugnante interpôs o presente recurso para este Supremo Tribunal Administrativo, apresentando alegações com as conclusões que, numeradas, ficam com o seguinte teor:

1 - As avaliações cujos Autos se encontram incorporados no presente Processo, e realizada a primeira nos termos *do* disposto *no* Artigo 111 ° e a segunda *delas, nos termos* do preceituado *no* Artigo 96°, ambos de código *S.I.S.D., não fornecem o critério utilizado no valor que cada uma delas apurou como valor da avaliação:*

2 - Referir que o valor apurado correspondente ao valor venal, ainda que à data da transmissão, não constitui a indicação do critério utilizado;

3 - E porque a Lei obriga a que a avaliação se baseie no valor venal, impondo por isso mesmo um juízo de valoração fundamentado;

4 - Nesses autos em causa, o valor apurado não foi fundamentado, desconhecendo o contribuinte as premissas que conduziram ao seu cálculo;

5 - Por erro de interpretação, foram preteridas formalidades legais, o que constitui violação do disposto nos Artigos 94°- parágrafos 1 ° e quarto e 97° parágrafo único do C.S.L.S Doações;

6 - Como meio prova na petição da presente Impugnação, foi indicada a avaliação requerendo-se a sua efectivação;

7- Tal avaliação não foi determinada, violando-se por erro de interpretação o disposto nos Artigos 133° n° 1 e 134° n° 1 ambos do C.P.T.) e 603°- C.P.Civil;

8 - E por via desta violação cometeu-se a nulidade prevista no Artigo 201 n° 1 do C.P.C., com a consequência prevista no 2° deste Artigo (anulação dos termos subsequentes);

9 - que ainda não existe código das avaliações;

10 - que, por este facto, os terrenos para construção são avaliados segundo as regras contidas no Código da Sisa;

11 - que a avaliação referida no Art 109° tem por fim a determinação do valor patrimonial, a contrapor com o valor declarado, para efeitos de Sisa;

12 - que esta avaliação deve ter em conta, apenas, as condições em que o terreno se encontrava à data da transmissão;

13 - que os terrenos foram avaliados com base nas condições em que se encontravam à data da avaliação, violando os Arts. 109° e § 2°do Art. 94°;

14 - que a circular 2189 da D. G. C. I., é bem explícita na enumeração das formalidades essenciais que a A.F. deve cumprir nas *avaliações (n.os 8, 9 e 10 destas alegações);*

15 - que tendo em conta o Art. 268°n.° 4 da C.R.P. e a inexistência de um código e avaliações, que as harmonize com este artigo, há que concluir pela inconstitucionalidade das regras de avaliação contidas no C. da Sisa;

16 - que, nesta conformidade, a 2ª avaliação só pode ser impugnada com base em preterição de formalidades essenciais (Art. 97°do C. da Sisa);

17- que, tal como se refere nos n.os 8, 9 e 10 foram preteridas várias formalidades legais, designadamente a determinação do valor coro base nas condições em que os terrenos se encontravam à data da avaliação, quando deveria ser à da data da transmissão;

18 - que as formalidades essenciais são elementos que resultam directamente da Lei e, por isso, são vinculantes e não cabem, deste modo, no campo discricionário,

19 - que a sua violação determina a anulabilidade do acto administrativo praticado,

20 - que foram violados os Artigos. 268°n° 4 da C.R.P.; o Art. 109°e § 2°do Art. 94°ambos do C. da Sisa e, ainda, desrespeitada a circular 2189, da D. G. C.I.;

21- nestes termos, deve a presente avaliação ser anulada e ordenada uma outra onde sejam respeitadas as formalidades essenciais, designada e fundamentalmente, o valor determinado nas condições em que os terrenos se encontravam à data da transmissão.

22-A decisão recorrida violou por erro de interpretação o disposto em todos os preceitos legais referidos anteriormente.

23 - E violou ainda por erro de interpretação o disposto nos artigos 205 e seus números, 20 n° 1 e Art. 2 da C.R.P.

24 - E ainda temos que a mesma decisão aplicou uma disposição materialmente inconstitucional ou seja o Art. 97 e seu parágrafo único do Código da Sisa e do Imposto sobre as Sucessões e Doações, por violação dos preceitos constitucionais imediatamente antes acabados de citar, no segmento de interpretação do dito Art. 97 e seu § único, que permita PELO MENOS qualquer um destes entendimentos.

25 - a discricionariedade técnica não está compreendida nas formalidades legais referidas no §. único do dito Art. 97°, e por isso não pode ser sindicada pelos Tribunais;

26 - a avaliação do valor atribuído em qualquer uma das avaliações previstas para a sisa e referidas no corpo e §. único do mesmo Art., entende-se como compreendida nessa discricionariedade técnica e por esse motivo não pode ser sindicada pelos Tribunais,

27 - para efeitos do disposto no corpo e §. único do mesmo Art. 97°, no elenco das formalidades legais, não se inclui a determinação do valor, nesta se incluindo todo ou parte do processo cognoscitivo que conduziu a essa determinação justificação da utilização de certo valor base, cálculos, etc., e, assim, resulta que a determinação desse valor, e ou o processo cognoscitivo que a ele conduziu, ficam excluídos da sindicância dos Tribunais.

28 - Pede-se que se dê provimento ao recurso, revogando-se a decisão recorrida e ordenando-se a anulação da presente avaliação dos autos, e ordenando que se proceda a uma outra onde sejam respeitadas as formalidades legais, designada e fundamentalmente, o valor determinado nas condições em que os terrenos se encontravam à data da transmissão.

Não foram apresentadas contra-alegações.

O Excelentíssimo Procurador-Geral Adjunto emitiu douto parecer no sentido de o recurso não merecer provimento, essencialmente pelas razões referidas no acórdão recorrido, suscitando ainda a dúvida de as primeiras 21 conclusões deverão ser tidas em conta, por serem uma

reprodução das apresentada no recurso para o Tribunal Tributário de 2.ª Instância e se reportarem apenas ao acto de avaliação.

Corridos os vistos legais, cumpre decidir.

2 - O Tribunal Tributário de 2.ª Instância fixou a seguinte matéria de facto:

1 - Em Setembro de 1984 o recorrente pagou Sisa de Esc. 100.000$00 com referência à aquisição onerosa de um lote de terreno para construção, omisso na matriz, pelo preço declarado de Esc. 1.000.000$00, sendo em consequência instaura do processo de avaliação nos termos do art. 109°do C.SLS.S.D..

2 - Em 4/11/85 a Comissão de Avaliação avaliou o terreno referido em 3.1, produzindo o seguinte laudo:

"O lote de terreno em causa, com a área de 1326 m^2, segundo elementos obtidos na C.M.Lisboa, conjuntamente com outro lote adquirido pelo Sr. António José Lourenço Viçoso, dará lugar à construção de dois prédios com seis pisos cada Atendendo a que aparte aproveitada para construção ficará altamente valorizada a Comissão entendeu, por unanimidade, atribuir ao lote de terreno o valor de Esc. 6.630.000$00 (seis milhões seiscentos e trinta mil escudos) tomando por base o preço de 5.000$00 o m^2, valor corrente à data de transmissão - Set. 84 - tendo em conta a área de construção que justificará, só por si, o valor atribuido."

3 - Em 27/11/85 o impugnante requereu segundo avaliação, com o fundamento de que o terreno se situa num local de acesso dificil, o subsolo contem grande quantidade de pedra, o terreno tem os seus limites nas traseiras de prédios urbanos, é grande a parcela do mesmo terreno a ceder à C.M. Lisboa para implantação de infra-estruturas, devendo aceitar-se o montante da escritura pública que é o exacto.

4 - Em 26/03/86 foi efectuada a segunda avaliação sendo o seguinte o lauda dos peritos, tomado por unanimidade, no qual se inclui o perito indicado pelo impugnante-recorrente:

"Lote de terreno para construção junto à Rua D$_2$ João de Castro e Travessa D. João de Castro, com a área de 1326 m^2, confrontando de norte com terreno de herdeiros de Ana Garraio por onde mede 20 m, do sul com serventia principal da propriedade por onde mede também 20 m, do nascente *com prédios da Rua D. João de Castro e de poente com herdeiros de Maria Cândida da Silva Heitor Antunes, na freguesia da Ajuda a Comissão, por unanimidade, resolveu manter o valor fixado na primeira avaliação e que dá: 1326 m x 5.000$00 = 6.630.000$00 (seis milhões seiscentos e trinta mil escudos).*

3 - Como nota o Excelentíssimo Procurador-Geral Adjunto, o recorrente nas suas alegações e respectivas conclusões faz várias referências que se reportam à decisão da 1.ª instância e ao acto impugnado.

No entanto, tal não é um obstáculo ao conhecimento do objecto do recurso, na medida em que haja antítese discursiva entre o que recorrente afirma e o que foi decidido pelo Tribunal Tributário de 2.ª Instância.

Na verdade, uma forma adequada de atacar uma decisão que se pronuncia sobre o mérito da causa e conclui pela improcedência, é defender as razões que, no entender do recorrente, devem levar à procedência.

Por isso, mesmo que nas conclusões não se contenham referências explicitas à decisão recorrida, se as conclusões e alegações de recurso, globalmente consideradas, constituem uma crítica perceptível aquela decisão, que tomou posições a ela contrárias, não se deve deixar de conhecer do recurso.

No sistema processual português não se exigem fórmulas sacramentais para a prática dos actos processuais das partes, antes é procurando,

sempre que possível, em relação a todas as irregularidades de natureza processual, que a parte perca o pleito por motivos puramente formais. (1)

É esse princípio que, além de outros casos, explica que sejam irrelevantes irregularidades que não tenham influência no exame e decisão da causa (artigo 201.°, n.°1 do Código de Processo Civil), que justifica que se possa aproveitar uma petição a que falte ou seja ininteligível o pedido ou a causa de pedir [artigo 193.°, n.°s 1, alínea a), e n.° 3 do mesmo Código], que impõe que se formule convite em certos casos de irregularidade ou deficiência dos articulados [artigo 508:°, n.°s 1, alínea a), e 2, do mesmo diploma] e que obriga à convolação nos casos de erro na forma de processo (artigo 199.°, n.° 1, do mesmo).

É também esse princípio que, nos casos de omissão do dever de o recorrente formular conclusões, ou quando elas são apresentadas de forma deficiente ou obscura ou quando falta a especificação da norma jurídica violada, determina que o tribunal deve convidar o recorrente a apresentá-las, completá-las ou esclarecê-las ou sintetizá-las (artigo 690.°, n.° 4, do Código de Processo Civil).

Esta Secção já tem decidido no sentido de uma maior flexibilidade na apreciação do cumprimento dos ónus de alegar e concluir, como pode ver-se nos acórdãos de 25-6-1997, proferido no recurso n.° 20289, em que se decidiu que «o art. 690°do CPC não impõe palavras ou fórmulas essenciais para se cumprir o ónus de alegar e o ónus de concluir» e que, «para se afrontar a sentença recorrida basta que nas alegações e conclusões se apresente ao tribunal ad quem um discurso incompatível, ainda que indirectamente, com o discurso jurídico ou factual da sentença recorrida». (2)

A Secção do Contencioso Administrativo deste Supremo Tribunal Administrativo também tem, por vezes, mostrado menos rigidez na exigência de ataque explícito à decisão recorrida como condição de conhecimento do objecto do recurso jurisdicional. (3)

---

(1) MANUEL DE ANDRADE, Noções Elementares de Processo Civil, 1979, página 387.

(2) Idêntica posição é assumida no acórdão de 43-98, proferido no recurso n.° 20799, em que se entendeu que «uma forma adequada de atacar uma decisão que se pronuncia sobre o mérito da causa e conclui pela improcedência, é defender as razões que, no entender do recorrente, devem levar à procedência» e «mesmo que nas conclusões não se contenham referências explícitas à decisão recorrida, se as conclusões e alegações de recurso, globalmente consideradas, constituem uma crítica perceptível aquela decisão, que tomou posições a ela contrárias, não se deve deixar de conhecer do recurso».

(3) Neste sentido, podem ver-se os seguintes acórdãos, cujos sumários, no que aqui interessa são do seguinte teor:

Não se justifica o improvimento do recurso por, na alegação, a recorrente ter criticado directamente o acto administrativo contenciosamente impugnado, só se referindo à sentença recorrida na conclusão final, desde que, do contexto global da alegação, seja perfeitamente perceptível a crítica dirigida pelo recorrente à sentença recorrida.» (acórdão de 11-11-1993, proferido no recurso n.° 32295, sumariado em Boletim do Ministério da Justiça, n. ° 431, página 526);

I- Constitui orientação dominante do Pleno desta Secção a de que, sendo objecto do recurso jurisdicional a decisão judicial recorrida e não o acto administrativo contenciosamente impugnado, improcede o recurso em que o recorrente, na alegação, se insurge contra o acto administrativo impugnado e não põe em causa a decisão judicial recorrida, explicitando as razões da sua discordância com o julgado.

II - Porém, quando, como no presente caso, os motivos de discordância do recorrente face à decisão administrativa que lhe aplicou a pena de despedimento consistem em, por um lado, considerar não provados os factos em que ela se fundou, e, por outro, reputar ilegal a pena aplicada, e tendo a sentença do Tribunal Administrativo de Círculo, que julgou improcedente o recurso contencioso dessa decisão, considerado provados aqueles factos e legal esta pena, os motivos de discordância do recorrente face a esta sentença serão, como é obvio, substancialmente idênticos aos manifestados relativamente a decisão administrativa, sem que desta identidade substancial decorra inexoravelmente a improcedência do recurso jurisdicional, sob pena de esvaziamento da garantia que a existência deste recurso representa.

III - O que se exige ao recorrente é que, no recurso jurisdicional, dirija explicitamente a sentença recorrida, sob a figura de "erro de julgamento", as críticas que, no recurso contencioso, dirigiu ao acto administrativo, sob a figura de "violação de lei por erro nos pressupostos de facto e de direito" (acórdão de 3-3-1994, proferido no recurso n.° 32436).

Aplicando estes princípio ao caso dos autos, constata-se que, efectivamente, a tese apresentada pela recorrente nas alegações e conclusões que apresentou no recurso que interpôs para o Tribunal Tributário de 2.ª Instância é oposta à assumida na decisão recorrida quanto à questão da preterição ou não de formalidades legais e quanto à correcção ou não da decisão de não proceder a avaliação.

Na verdade, na decisão recorrida entendeu-se que não existia preterição de formalidades legais, que não era possível proceder a tal avaliação por tal matéria se inserir numa zona de discricionariedade técnica situada fora do âmbito dos poderes de cognição dos Tribunais e que tal restrição à sindicabilidade do acto impugnado não é inconstitucional.

O recorrente no recurso interposto para este Supremo Tribunal Administrativo trata estas mesmas questões, defendendo uma posição antagónica em relação à assumida pelo Tribunal Tributário de 2ª Instância e pelo Tribunal Tributário de 1.ª Instância.

Na verdade, ao juízo formulado na decisão da 1.ª instância sobre a inexistência de preterição de formalidades e impossibilidade de o Tribunal conhecer do mérito da decisão de avaliação, o recorrente contrapõe a sua posição, diametralmente oposta, insistindo em que existe tal preterição e não ser constitucionalmente admissível tal restrição dos poderes de cognição.

Há, pois, uma antítese discursiva perfeita entre as conclusões das alegações de recurso e o acórdão recorrido, pelo que aquelas têm, explicitamente, uma crítica à posição nela assumida.

Por isso, não se justifica que se coloque qualquer obstáculo de ordem processual ao conhecimento das questões colocadas no recurso que foram apreciadas no acórdão recorrido, como, aliás, é admitido pelo próprio Excelentíssimo Procurador-Geral Adjunto.

4 - A questão que importa resolver no recurso é a da possibilidade de os Tribunais controlarem a legalidade do acto de avaliação, nos aspectos que não tenham a ver com as formalidades legais.

Desde há muito que a jurisprudência do Supremo Tribunal Administrativo vem uniformemente admitindo o controle judicial de questões de carácter técnico, nos casos em que se detecta erro grosseiro ou manifesto.

Mas, a sindicabilidade dos actos praticados pela Administração que envolvem conhecimentos técnicos avultados, que habitualmente se denominam como praticados no domínio da discricionariedade técnica, deverá ir para além disso.

Na verdade, por força do preceituado no n.º 4 do art. 268.ºda CRP. (n.º 3 na redacção de 1982), não pode deixar de admitir-se recurso contencioso dos actos da administração que afectem a esfera jurídica dos particulares.

Com efeito, este direito ao recurso refere-se a *«quaisquer actos»* e, por isso, qualquer restrição de tal direito que resulte da lei ordinária será materialmente inconstitucional.

Assim, as únicas restrições a tal direito que se poderão compaginar com tal princípio constitucional serão as que possam resultar da própria natureza dos actos administrativos, designadamente aqueles em que esteja em causa a gestão de interesses públicos conflituantes que caiba à administração ponderar.

A tal sindicabilidade não poderá constituir obstáculo o carácter técnico das questões a resolver, já que, precisamente para permitir a resolução de questões de carácter técnico no âmbito do contencioso administrativo, é que a LPTA, no seu artigo 14º, prevê generalizadamente a possibilidade de intervenção de técnicos.

Esta norma, assim, constitui uma prova evidente da existência de uma intenção legislativa de assegurar a apreciação jurisdicional de matérias de carácter predominantemente técnico.

Por outro lado, a restrição da sindicabilidade dos actos administrativos em que haja aplicação de critérios técnicos aos casos de erro

manifesto implica uma subversão prática do princípio legalidade, constitucionalmente imposto à Administração (n.º 2 do artigo 266ºda Constituição) que passaria a traduzir-se, na prática, no dever de não praticar ilegalidades manifestas e correlativo direito de praticar ilegalidades não manifestas, consequência esta que não é compatível com tal norma constitucional.

Como defendia, já em 1980, ESTEVES DE OLIVEIRA, em Direito Administrativo, volume I, página 249,

"O facto de o tribunal administrativo não ser perito em matérias técnicas, de ter mais dificuldades do que a Administração na busca do conteúdo de um conceito técnico, de muitas vezes não ter a certeza se o juízo científico do perito por si consultado é ou não mais correcto que o juízo de perícia do órgão administrativo, são, tudo, circunstâncias que se ligam à dificuldade da prova judicial e que nada têm que ver com a liberdade da Administração".

"O que nós sustentamos é que o particular há-de ser admitido - salvo os casos que adiante se referirão - a fazer em tribunal a prova de que o conceito técnico foi mal aplicado pelo órgão administrativo: se, dessa prova resultar, inequivocamente, que a Administração errou ao interpretar o conceito técnico, ou ao subsumir nele os factos da vida real, então o tribunal não pode recolher-se na sua pretensa incapacidade para recusar a anulação do acto administrativo, e isto porque não existe aí qualquer discricionariedade, como a própria jurisprudência o reconhece".

Em sentido essencialmente coincidente se pronuncia ANTÓNIO FRANCISCO DE SOUSA, em *A discricionariedade administrativa*, páginas 308-309:

"Fazendo parte da categoria mais ampla de «discricionariedade imprópria», a doutrina e a jurisprudência de alguns países, entre os quais de Portugal mas também de Espanha e da Itália, continua a falar em «discricionariedade técnica» para referir aquele tipo de decisões administrativas que contém um elevado grau de conhecimentos técnicos e que, por isso, só quem as toma seria juiz delas.

Os juízes administrativos, por terem outra preparação e função, devem «respeitar» este tipo de decisões não as controlando ou, melhor, controlando apenas os «erros manifestos» de que elas eventualmente padeçam. Da impossibilidade técnica e falta de preparação dos juízes resultaria para a Administração uma «liberdade limitada» de manobra, isto é, toda a decisão altamente técnica da Administração seria livre desde que não fosse viciada de «erro manifesto».

Claro que esta doutrina não tem fundamento científico em muitos aspectos. Por um lado, não se pode definir com clareza o que são «decisões altamente técnicas). Onde começa e acaba o carácter «altamente técnico» de uma decisão nunca foi nem pode ser respondido em termos satisfatórios, por se tratar de uma resposta que contém necessariamente um alto grau de subjectividade daquele que se pronuncia Por outro lado, se o juiz não conhece todos os ramos da ciência para poder controlar decisões «altamente técnicas» - como não tem o dever de conhecer -, ele sempre poderá ouvir peritos, como, aliás, está previsto na lei, não só para o direito civil como também para o direito administrativo. Trata-se de um direito e dever que aquele que julga tem, se de esclarecer sobre os factos sobre que decide. O juiz não sabe se uma determinada substância é tóxica ou não, mas pode ouvir químicos ou médicos que o esclareçam a esse respeito. Da dificuldade inegável de controlo destas decisões administrativas não deve retirar-se - só explicável por razões de comodidade do juiz, mas pondo em causa a certeza e a segurança do direito - uma liberdade para a Administração decidir conforme quiser. A discricionariedade técnica perde, assim, o seu fundamento pois, no Estado de Direito, a liberdade da Administração só pode resultar da vontade do Legislador

expressa na lei e não da «dificuldade de controlo jurisdicional Em terceiro lugar, ao limitar-se o controlo jurisdicional ao controlo do «erro manifesto» está-se a tolerar o «erro não manifesto». O que é o erro manifesto e onde acaba e começa o carácter (manifesto» de um erro nunca foi nem pode ser respondido em termos satisfatórios. Tanto é erro o «erro manifesto» como o «erro não manifesto». Ambos são ilegais e têm de ser controlados pelos tribunais administrativos. Aquilo que o Legislador não concedeu, isto é, a tolerância do «erro manifesto», não pode ser concedido pelos tribunais. A todas estas imperfeições de ordem científica da «doutrina da discricionariedade técnica» vêm juntar-se a incerteza e insegurança jurídicas que ela traz consigo, com amplos reflexos no enfraquecimento do direito de defesa dos particulares garantidos constitucionalmente".

Assim, tem-se por seguro que os Tribunais não podem recusar ao interessado a possibilidade de obter um controle efectivo da aplicação de critérios técnicos pela administração.

5 - No domínio específico do contencioso tributário existem, actualmente, indicações inequívocas de que o controle da aplicação dos critérios técnicos nos actos de quantificação da matéria colectável é generalizadamente admitido.

Na verdade, na alínea a) do art. 120.º do Código de Processo Tributário estabelece-se que a errónea quantificação dos valores patrimoniais é um dos fundamentos de impugnação judicial e no n.º 2 do art. 136.º do mesmo diploma estabelece-se que o impugnante, nas impugnações com esse fundamento, possa oferecer pareceres periciais e solicitar diligências, o mesmo podendo fazer o representante da Fazenda Pública (n.º 3 do mesmo artigo), devendo o Tribunal realizar as diligências necessárias, mesmo que não requeridas (n.º 4 do mesmo artigo).

Na mesma linha, especificamente para os casos de impugnação de actos de fixação de valores patrimoniais, estabelece-se no n.º 1 do art. 155.ºdo C.P.T. que, os actos de fixação de valores patrimoniais podem ser impugnados com fundamento em qualquer ilegalidade e, no n.º 2 do mesmo artigo, esclarece-se que «constitui motivo de ilegalidade, além da preterição de formalidades legais, o erro de facto ou de direito na fixação».

É assim inequívoco, que não existe, actualmente, qualquer obstáculo, a nível da lei ordinária, a que sejam apreciados pelos Tribunais os actos de fixação de valores patrimoniais em todas as suas vertentes, estendendo-se a possibilidade de controlo judicial a qualquer erro de avaliação, seja motivado por errada apreciação de elementos de facto seja por errada aplicação de normas jurídicas, abrangendo-se nestes elementos a aplicação de critérios técnicos feita pela administração.

Também é inequívoco, à face do art. 135.ºdo Código de Processo Tributário, que a produção de prova pericial, nos processos de impugnação pode abranger o arbitramento, expressamente previsto no seu n.º 2.

Por isso, é manifesto que, à face do Código de Processo Tributário, não há qualquer obstáculo a que seja apreciada a correcção do acto de avaliação impugnado nem a que seja efectuada pelo Tribunal a nova avaliação, requerida pelo impugnante.

6 - Este regime, está previsto no Código de Processo Tributário, que só entra em vigor em 1-7-91, pelo que se podem suscitar dúvidas sobre a sua aplicabilidade ao caso dos autos, em que a avaliação e a impugnação judicial ocorreram na vigência do Código de Processo das Contribuições e Impostos.

A prova pericial, inclusivamente por arbitramento para efeitos de avaliação, já era admitida pelo Código de Processo das Contribuições e Impostos, por remissão para os arts. 568.ºe seguintes do Código de Processo Civil.

Na verdade, no art. 97.ºdo C.P.C.I. admitiam-se no contencioso tributário os meios gerias de prova, entre os quais se incluía o de arbitra-

mento para efeitos de avaliação, previsto nas referidas normas do C.P.C., que eram subsidiariamente aplicáveis [art. 1.°, § único, alínea c), daquele Código].

Porém, neste art. 97.°, previa-se a possibilidade de a admissibilidade de meios de prova ser afastada por «disposições especiais contidas nas leis de tributação».

No caso, não existia qualquer norma que, directamente, previsse o recurso à avaliação judicial como meio de prova em impugnação de actos de avaliação praticados pela administração.

Porém, poderia interpretar-se o art. 97.°do C.I.M.S.I.S.D., em que se previa, generalizadamente, a impossibilidade de impugnação contenciosa do valor fixado em avaliação, excepto com fundamento em preterição de formalidades legais, como restringindo, indirectamente, tal possibilidade de avaliação. Na verdade, a avaliação destinava-se a comprovar a exactidão da avaliação feita pela administração e, se o valor fixado por esta não poderia ser impugnado contenciosamente, estava, indirecta mas necessariamente, a proibir tal avaliação judicial.

No entanto, este art. 97.°e seu § único, afastando a possibilidade de impugnação contenciosa do próprio valor fixado na avaliação administrativa, é materialmente inconstitucional, por nessa fixação poder ocorrer ilegalidade que não constituísse preterição de formalidade legal, designadamente, o erro na própria avaliação, por não serem considerados factores de avaliação que deveriam ser atendidos.

No caso específico de a ilegalidade imputada ao acto se reportar à quantificação da matéria colectável, a inconstitucionalidade da restrição do direito à impugnação contenciosa é particularmente evidente, à face da própria lei ordinária.

Na verdade, se o direito ao recurso contencioso, assegurado sem restrições relativamente a quaisquer actos administrativos, só poderá ser afastado relativamente a matérias que, por sua natureza, não sejam susceptíveis de apreciação por órgãos não administrativos, a quantificação da matéria colectável e, a fixação de valores patrimoniais não podem ser consideradas matérias desse tipo, por a própria lei, no Código de Processo Tributário, estabelecer expressamente a possibilidade de os tribunais controlarem os actos administrativos que as tenham por objecto.

Por outras palavras, a admitir-se, como sustentaram as instâncias no presente processo, que possam existir zonas de discricionariedade técnica, campos da actividade da administração que, por sua natureza, estão excluídos de controlo jurisdicional, é inequívoco, em face da expressa previsão da possibilidade legal de impugnação de actos de quantificação e de fixação feita no C.P.T., que, neste âmbito, não se está perante tais matérias que, por sua natureza, estão excluídas da possibilidade de controlo judicial.

E, como é óbvio, a natureza dos actos de avaliação, designadamente dos previstos no C.I.M.S.I.S.D., antes ou depois da entrada em vigor do Código de Processo Tributário, é a mesma, pois não foram sequer objecto de qualquer alteração legislativa.

Por isso, terá de entender-se que a restrição ao direito a impugnação contenciosa que deriva do referido art. 97.°e seu § único, relativa impossibilidade de impugnação do valor fixado em avaliação administrativa por fundamentos que não constituam preterição de formalidade legal, é materialmente inconstitucional por incompatibilidade com o preceituado no n.° 2 do art. 269.°da C.R.P. na redacção inicial (art. 268.°, n.° 3, na redacção de 1982 e 268.°, n.° 4, nas redacções posteriores).

É neste sentido, aliás, que tem vindo a pronunciar-se este Supremo Tribunal Administrativo, a propósito de normas das leis tributárias idênticas a este art. 97.°e seu § único, como pode ver-se pelos acórdãos que seguem.

- de 13-5-92, proferido no recurso n.º 14113, publicado em *Apêndice ao* Diário *da República* de 22-2-95, página 1276; (4)
- de 2-10-96, proferido no recurso n.º 18733, publicado em *Apêndice ao Diário da República* de 28-12-98, página 2616; (5)
- de 27-11-96, proferido no recurso n.º 18541, publicado em Ciência *e Técnica* Fiscal, n.º 385, página 379, em publicado em *Apêndice ao Diário da República* de 28-12-98, página 3560. (6)

Em face dessa inconstitucionalidade, já antes da entrada em vigor do Código de Processo Tributário teria de ser admitida a possibilidade de impugnação do próprio valor fixado na avaliação e, em face desta admissibilidade, teria de entender-se que deixava de valer a restrição do uso da avaliação judicial como meio de prova, que era corolário da inadmissibilidade global da impugnação da fixação desse valor. (7) Por isso, terá de entender-se que não havia qualquer obstáculo a que, já na vigência do Código de Processo das Contribuições e Impostos, se utilizasse a requerida avaliação como meio de prova.

Termos em que se acorda em conceder provimento ao recurso, revogando o acórdão recorrido, na parte em que nele se entendeu não ser admissível a realização de avaliação nem poder ser apreciada jurisdicionalmente a correcção da fixação do valor patrimonial levada a cabo no acto impugnado.

Sem custas, neste Supremo Tribunal Administrativo e nas instâncias.

Lisboa, 16 de Junho de 1999. — *Jorge Manuel Lopes de Sousa* (relator por vencimento) — *Mendes Pimentel* — *João Plácido Fonseca Limão*, vencido, teria negado provimento ao recurso. Com efeito, sendo as primeiras vinte é uma conclusões do recurso para este S.T.A. cópia integral das que foram apresentadas para a 2ª Instância, não representam um juizo de censura ao acórdão recorrido e, por isso, são idóneas para suportar a sua revogação. Por outro lado, os actos avaliativos, enquanto praticados no âmbito da discricionariedade técnica ou margem de livre apreciação são apenas sindicáveis quanto aos aspectos vinculados ou por erro grosseiro ou manifesto, o que não é o caso dos autos. — *M.P. Pimenta do Vale.*

---

(4) Em que se decidiu que o art 20°, § 1. °, do Código do Imposto Profissional, na medida em que restringe o âmbito do recurso ali previsto à invocação de preterição de formalidades legais, padece de inconstitucionalidade material, por ofensa à garantia constitucional do recurso contencioso, consagrada no art 268°CRP, abrangente de toda e qualquer ilegalidade do acto impugnado.

(5) Este acórdão tem o seguinte sumário, na parte que aqui interessa:

1 - A revisão constitucional de 1971 tomou supervenientemente inconstitucionais todas as disposições da lei fiscal que restringiam a impugnação judicial ao vício de preterição de formalidades legais.

2 - Na sua redacção originária, o art 86°, n.° 1, do CIVA era materialmente inconstitucional, por violação do direito fundamental ao recurso contencioso (art 286°, n.° 4, da CRP), restringir a impugnação judicial ao vício de preterição de formalidades legais.

3 - O DL 198/90, de 19-6, acabou com esta inconstitucionalidade, permitindo que na impugnação judicial se aleguem todos os vícios do acto de liquidação.

(6) O sumário deste acórdão, na parte que aqui interessa é do seguinte teor:

1 - A disposição restritiva do recurso contencioso que constava da redacção original do n. ° 1 do art. 86°do CNA era inconstitucional por violação do art. 268°da Constituição (seu n.° 3 na redacção de 1982 e seu n. ° 4 na redacção de 1989).

2 - Mesmo antes da nova redacção dada a esse art. 86°pelo DL n.° 198/90, o acto de fixação definitiva do NA praticado nos termos dos arts 84°e 85°do CNA era, por força daquela norma da Constituição, susceptível de recurso contencioso (impugnação judicial) com fundamento em qualquer ilegalidade e não apenas com base em preterição de formalidades legais.

(7) De qualquer forma, a ter de admitir-se a possibilidade de controle judicial da avaliação, não poderia deixar de admitir-se a possibilidade de utilizar a avaliação judicial como meio de prova, uma vez que é mesmo o teoricamente mais adequado para comprovar uma errónea fixação do valor patrimonial. Por isso, uma restrição da utilização de tal meio de prova, traduzindo-se na proibição de utilização do meio mais apropriado para o impugnante fazer valer o seu direito, reconduzir-se-ia a injustificada restrição indirecta do direito ao recurso contencioso, constitucionalmente inadmissível.