Universidades Lusíada

Amorim, João Salvador Velez Pacheco de, 1962-
Ferreira, Fausto José de Jesus, 1966-

Da aplicação a toda a atividade da administração, mesmo que «de gestão privada», dos princípios gerais da atividade administrativa e das normas concretizadoras dos direitos fundamentais dos administrados : comentário aos acórdãos de 23 de março de 2003 do S.T.J. e 218/2007, de 23 de março de 2007 do T.C.

http://hdl.handle.net/11067/4355
https://doi.org/10.34628/1pdd-fg17

Metadados

Data de Publicação 2015

Resumo I – Os contratos celebrados entre o recorrente e o IFADAP têm natureza privada, tendo a rescisão efetuada a natureza de declaração negocial e não de cato administrativo. II – Os tribunais comuns são os materialmente competentes para conhecer da causa....

Palavras Chave Contratos - Portugal

Tipo article

Revisão de Pares Não

Coleções [ULL-FD] LD, s. 2, n. 14 (2015)

Esta página foi gerada automaticamente em 2024-10-12T09:12:15Z com informação proveniente do Repositório

http://repositorio.ulusiada.pt

III

JURISPRUDÊNCIA ANOTADA

DA APLICAÇÃO A TODA A ATIVIDADE DA ADMINISTRAÇÃO, MESMO QUE «DE GESTÃO PRIVADA», DOS PRINCÍPIOS GERAIS DA ATIVIDADE ADMINISTRATIVA E DAS NORMAS CONCRETIZADORAS DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS DOS ADMINISTRADOS

COMENTÁRIO AOS ACÓRDÃOS DE 23 DE MARÇO DE 2003 DO S. T. J. E 218/2007, DE 23 DE MARÇO DE 2007 DO T. C.

João Pacheco de Amorim [1]
Fausto Ferreira [2]

ACÓRDÃO DO SUPREMO TRIBUNAL DE JUSTIÇA
de 23 de Março de 2003

RELATOR: Conselheiro Luís Fonseca
PROCESSO: n.º 03B027
SUMÁRIO: I – Os contratos celebrados entre o recorrente e o IFADAP têm natureza privada, tendo a rescisão efetuada a natureza de declaração negocial e não de cato administrativo. II – Os tribunais comuns são os materialmente competentes para conhecer da causa.

Acordam no Supremo Tribunal de Justiça:
"A" deduziu embargos de executado, por apenso à execução que lhe é movida pelo Instituto de Financiamento e Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura e Pescas (IFADAP), pedindo que os mesmos fossem julgados procedentes, declarando-se a execução sem efeito. Contestou o embargado, pronunciando-se pela improcedência dos embargos. No saneador julgaram-se improcedentes as

[1] Professor Auxiliar da Faculdade de Direito da Universidade Lusíada – Norte
[2] Professor Auxiliar da Faculdade de Direito da Universidade Lusíada – Norte

alegadas exceções de inexequibilidade do título executivo, tendo o embargante recorrido desta decisão, recurso que foi admitido com subida deferida.

O processo seguiu seus termos normais, realizando-se a audiência de julgamento.

Realizada a audiência de julgamento, foi proferida a sentença de 13 de Julho de 2001 onde se julgaram os embargos improcedentes.

O embargante apelou, tendo a Relação de Lisboa, por acórdão de 21 de Maio de 2002, negado provimento aos recursos, confirmando as decisões impugnadas.

O embargante interpôs recurso de revista para este Tribunal, concluindo, assim, a sua alegação do recurso:

A) Dos fundamentos do recurso jurisdicional:

1- Vem o presente recurso interposto do acórdão proferido pelo Tribunal da Relação de Lisboa, com base na diversidade de fundamentos: por um lado, em violação de lei substantiva e, por outro lado, em nulidade, nas modalidades de omissão de pronúncia e, também de falta de fundamentação.

B) Da nulidade do acórdão recorrido com fundamento em omissão de pronúncia e falta de fundamentação:

2- Iniciando a abordagem pelos aspetos formais que conduzem à nulidade do acórdão recorrido, mais concretamente pelo fundamento de omissão de pronúncia, dir-se-á que, por partir do erróneo e insuficiente pressuposto da natureza jus-privatística dos contratos e, consequentemente, do ato de rescisão praticado pelo IFADAP, o acórdão referido não se chegou a pronunciar sobre a violação do princípio da proporcionalidade, do dever de notificação, nem sobre os restantes princípios gerais de direito administrativo que norteiam toda a atividade (pública ou privada) dos entes administrativos - incluindo o próprio IFADAP.

3- Ao mesmo resultado - a nulidade de pronúncia - pode-se chegar pelo confronto do conteúdo da conclusão x oportunamente formulada pelo recorrente com o conteúdo do acórdão recorrido, na medida em que não tomou conhecimento sobre a suscitada questão da inexigibilidade (parcial) da obrigação exequenda, em virtude de à data em que foi decidida a rescisão ser o recorrido exequente (o IFADAP) quem se encontrava em dívida para com o executado recorrente quanto à última prestação do subsídio contratado.

4- Juntamente com todos estes fatores, um outro concorre para a nulidade da decisão recorrida: referimo-nos à falta de fundamentação, uma vez que não se vislumbram (direta ou indiretamente, por remissão) quais os fundamentos e os passos lógicos que terão contribuído para a negação da qualificação jurídica dos contratos como sendo contratos de execução continuada.

Sem prejuízo,

C) Da violação de lei substantiva: da natureza administrativa dos contratos:

5- Dando agora entrada na análise dos aspetos substanciais que a presente questão suscita, impõe, desde logo, a necessidade de se proceder à determinação da natureza jurídica dos contratos celebrados entre o IFADAP e A.

6- Conjugando a definição de contrato administrativo consagrada na lei (quer para efeitos substantivos, quer para efeitos contenciosos) com os elementos fornecidos pela doutrina e pela jurisprudência, forçosa é a contestação de que o(s) contrato(s) celebrado entre o IFADAP e A constituem verdadeiros contratos administrativos.

7- Ora, no caso em apreço, um dos sujeitos (parte contratual) apresenta-se como sendo o IFADAP, ou seja, uma pessoa coletiva de Direito Público, dotada de autonomia administrativa e financeira, e com competência para celebrar contratos administrativos e exercer poderes de direito administrativo através de atos administrativos, no âmbito de autotutela declarativa, desde que acteu investido de prerrogativas de autoridade (cfr. art. 3º, nº 2 do Estatuto do IFADAP aprovado pelo Decreto-Lei nº 414/93 de 23 de Dezembro).

8- O IFADAP pretendia com a celebração daqueles contratos, alcançar determinados objetivos e finalidades que curiosamente coincidem e integram-se nas suas atribuições, conforme estão consagradas no art. 5º do Decreto-Lei nº 414/93 de 23 de Dezembro.

9- A estas características acresce (tem que acrescer) ainda o facto determinante de a pessoa coletiva de Direito Público estar investida de poderes de autoridade, através dos quais pratica um ato administrativo de rescisão (o que corresponde ao exercício do poder sancionatório consagrado no próprio contrato) acompanhado da definição com força de título executivo das quantias a devolver e das indemnizações a satisfazer.

10- A conclusão a que se chega no acórdão recorrido não é aquela que mais se adequa - extravasando mesmo, em larga medida, o tipo legal - ao enunciado do citado preceito, traduzindo-se mesmo numa sua interpretação contra legem, a qual, nos termos do art. 721º do C.P.C., serve de fundamento específico do recurso de revista interposto.

11- O legislador não pretendeu qualificar genericamente como de direito privado ou de direito público as relações jurídicas em que o IFADAP fosse interveniente.

12- Contudo, mesmo que essa fosse sua intenção, a citada norma (art. 3º, nº 2 do Estatuto do IFADAP) teria de ser interpretada in totum, ou seja, sem descartar a ressalva, constante da sua parte final, do regime de direito público - regime este potencialmente aplicável em todos aqueles casos em que o IFADAP acteu investido de prerrogativas de autoridade.

13- Só assim - tendo em mente o disposto na parte final da norma identificada supra - é que se pode entender a jurisprudência quer dos Tribunais Judiciais quer dos Tribunais Administrativos quando estes se pronunciam pela natureza administrativa de contratos celebrados pelo IFADAP com "terceiros" e, também, consequentemente, pela natureza administrativa de atos praticados por este

instituto público na execução de tais contratos.

14- Note-se que em outras ocasiões, designadamente em sede de outros processos judiciais, no âmbito dos quais foram suscitadas questões análogas às presentes no caso sub judicio, a orientação preconizada pelo IFADAP foi no sentido de defender a qualificação destes contratos como de direito administrativo, aceitando, portanto, a competência dos tribunais administrativos para julgarem todas as questões emergentes daquelas relações jurídicas administrativas.

15- Não deve deixar de ser sublinhada a contradição em que incorre o acórdão objecto do presente recurso, nuns casos, expressa na adesão à posição (e aos fundamentos veiculados) veiculada por aquele instituto público, noutros pela contradição que revela em alguns pontos, designadamente, na assunção da natureza privatística dos contratos acima identificados, muito embora, repare-se, reconheça a natureza administrativa do título executivo (a certidão) que está na base do processo executivo.

D) Da violação de lei substantiva: da natureza administrativa do acto de rescisão:

16- Nos termos da lei - art. 180º do CPA - a Administração, no exercício da autoridade pública contratual, pode praticar actos administrativos através dos quais exerça poderes de modificação do conteúdo das prestações, poderes de direcção, fiscalização e sancionatório.

17- Ora, no caso sub judicio é verdade que o IFADAP (contraente público) praticou um acto administrativo através do qual rescindiu unilateralmente o contrato administrativo de atribuição de ajuda celebrado ao abrigo do Regulamento CEE nº 2328/91, do Conselho. Todavia, lembre-se que, nos termos da lei - art. 53º, nº 1 do Dec-lei nº 81/91 de 19 de Fevereiro - aquela declaração rescisória, classificada como um acto administrativo proprio sensu, foi acompanhada da definição, com força de título executivo, das quantias a devolver e das indemnizações a satisfazer.

18- Pelo que, o acto praticado pelo IFADAP no sentido de rescindir o contrato subjacente ao presente recurso deverá ser considerado como um acto administrativo de execução do próprio contrato, mediante o qual aquele contraente público, fazendo uso da prerrogativa de autoridade pública contratual, exerce o poder sancionatório contratualmente consagrado.

19- Qualificado o acto de rescisão como um verdadeiro acto administrativo de execução - art. 120º do CPA - cumpre desde logo verificar se o ente público - o IFADAP - que praticou o acto, respeitou (ou não) os deveres legais a que está adstrito, designadamente o dever de correcta notificação e de fundamentação expressa do mesmo acto administrativo.

20- Assim sendo, em face do enquadramento constitucional, legal e contratual subjacente à presente questão, o acto administrativo de rescisão do contrato administrativo (manifestação do poder sancionatório do ente público) deveria, como tal, ter sido notificado a todos os interessados, ou seja, a todos

aqueles cuja posição jurídica foi afectada pela decisão procedimental.

21- Logo, e atendendo a este imperativo originário do clausulado do próprio contrato administrativo, é forçoso o entendimento de que a notificação de qualquer acto administrativo que tenha como destinatário o referido contraente particular/beneficiário deverá ser sempre dirigido para o domicílio previamente indicado naquele contrato.

22- Na verdade, é a própria CRP que, ao estabelecer esse mesmo dever, circunscreve essa obrigação da Administração aos actos administrativos que "afectem direitos ou interesses legalmente protegidos".

23- Pelo que outra via não resta que não seja considerar que a entidade administrativa responsável pela prática do acto não justificou convenientemente a decisão, não cumprindo os ditames legais enunciados pelos arts. 124º e segs. do CPA, maxime o disposto no nº 1 do art. 125º do mesmo Código.

24- Na verdade, o IFADAP não só não identificou a situação real (ou de facto) ocorrida, como também não efectuou a sua subsunção na previsão legal. Antes se limitou a retirar as consequências de pressupostos de facto que eram totalmente desconhecidos do administrado (contraente particular) e que nem por isso lhe foram notificados.

25- A estas mesmas questões acresce ainda a necessidade de averiguar a conformidade da actuação do ente público, o IFADAP, com o conjunto de princípios gerais que norteiam toda a actividade da Administração Pública - os princípios da proporcionalidade, da conservação dos actos jurídicos e da protecção da confiança - seja ela de direito público ou de direito privado (nº 5 do art. 2º do CPA), quer se trate de aplicações de sanções, do constituição de deveres e encargos, ou ainda em matéria de atribuição de ajudas (Direito das Subvenções).

26- Perante os factos constantes deste processo, somos levados a afirmar que a opção pela rescisão do contrato administrativo não se revela como a decisão (mais) adequada à finalidade visada, e muito menos necessária e proporcionada em sentido estrito (na equação custos para o particular/benefícios para o interesse público) relativamente aos objectivos que se pretendia realizar.

27- Com efeito, a solução de modificação/redução do contrato é aquela que mais se adequa aos princípios gerais do direito que tutelam toda a actividade administrativa, sendo também aquela que se encontra alicerçada não só no plano legislativo (CRP e CPA), contratual (não só na cláusula F.1 como também na cláusula F.2) mas também factual.

28- Só assim se respeitará, portanto, o princípio da proporcionalidade nos vectores da adequação, da necessidade e da proporcionalidade entendida em sentido estrito.

29- Da mesma forma esta solução é ainda aquela que se compagina com o princípio da conservação dos actos jurídicos, aplicado, mutatis mutandis, aos contratos administrativos.

30- Ainda no tocante à invalidade do acto administrativo de rescisão do

contrato, cumpre dizer que viola o princípio da protecção da confiança (neste caso do administrado), pois verifica-se uma flagrante violação - caracterizada como inadmissível, arbitrária e demasiadamente onerosa - das legítimas expectativas do recorrente.

31- A redução/modificação contratual que aqui tenha lugar não pode deixar de atender ao facto de o particular beneficiário ter realizado - ainda que não totalmente de acordo com os termos previstos no contrato - os investimentos considerados como essenciais para a execução do contrato administrativo celebrado com aquele ente público.

32- Com efeito, a manutenção do contrato administrativo em análise apresenta desse ponto de vista toda a pertinência, dado que é suposto manter a exploração subsidiada, tal e qual se encontra no momento presente e não obstante as alterações realizadas ao plano de execução do contrato, as potencialidades suficientes e necessárias para que considere satisfeito - ainda que porventura não totalmente - o interesse público que presidiu à celebração do contrato.

33- Em suma, não deve o particular beneficiário ser condenado na restituição tout court dos 55% em causa da totalidade dos montantes recebidos a título de ajudas, mas tão só pagar uma determinada quantia, a título de penalidade, pela alteração das regras de execução do referido contrato, proporcional à respectiva gravidade.

34- Por outro lado, contrariamente a tese que vingou no acórdão recorrido, a rescisão é inválida porquanto tomada já depois de expirado o prazo de vigência do contrato, ou seja, já depois de este caducado, enfermando por isso de vício de violação de lei por erro nos pressupostos.

35- É que o deferimento da eficácia do acto para data posterior à caducidade do contrato privou-o de objecto, uma vez que o objecto se tornou juridicamente impossível. Por outras palavras, não é (juridicamente) possível rescindir um contrato que já caducou.

36- O que gerou um vício do acto ao objecto - objecto juridicamente impossível, o qual é gerador de nulidade, nos termos da al. c) do nº 2 do art. 133º do CPA.

37- Até terá existido um acto (administrativo) de rescisão. Só que foi notificado para outra morada que não a do executado, e feita em terceira pessoa que não o executado - nem sequer em alguém que com ele viva (vivesse), ou até que com ele contacte (contactasse) habitualmente, como se provou no processo. E não foi o mesmo acto acompanhado da necessária fundamentação expressa.

38- A obrigação exequenda é inexigível, em virtude de à data em que foi decidida a rescisão ser o recorrido exequente quem se encontrava em dívida para com o executado recorrente quanto à última prestação do subsídio contratado - desrespeitando, claramente, a cláusula C3 do contrato, que obrigava o IFADAP a atribuir a parcela em questão independentemente da apresentação dos documentos comprovativos da correspondente aplicação.

39- Contrariamente à posição vertida no acórdão recorrido, como nas

alegações do IFADAP, a natureza de contratos de execução continuada obstaria à aplicação da regra da retroactividade prevista no nº 1 do art. 434º do Cód. Civil.

40- Em rigor, ao legitimar que a resolução contratual abranja as prestações já efectuadas o acórdão recorrido está em flagrante contradição com a parte inicial do nº 2 do artigo acima referido.

41- Note-se que não se verifica a excepção contida na parte final do mesmo preceito, por o IFADAP não ter provado a existência de um vínculo que legitimasse a resolução de todas as prestações já efectuadas.

E) Da incompetência dos tribunais comuns:

42- O art. 212º, nº 3 da CRP, norma delimitadora da competência material dos tribunais administrativos, tem o alcance de constituir uma "regra definidora de um modelo típico, susceptível de adaptações ou de desvios em casos especiais, desde que não fique prejudicado o núcleo caracterizador do modelo".

43- Quanto a este preceito perfilhamos a orientação que converge no sentido de permitir a subtracção à competência de julgamento de determinadas questões (litígios emergentes de relações jurídicas de direito administrativo), com a ressalva de que a validade da restrição da competência natural daqueles tribunais obedeça a determinadas condições.

44- Consistindo esta relação uma verdadeira e inequívoca relação jurídica administrativa emergente de um contrato administrativo de atribuição, em que o ente público - IFADAP - pratica actos de autoridade, designadamente o acto de rescisão contratual, não vislumbramos qualquer justificação razoável e susceptível de fundamentar de uma forma minimamente consistente a referida alteração de competência dos tribunais fixada na Constituição.

45- Assim sendo, o Dec-Lei nº 81/91 de 19 de Fevereiro padece do vício de inconstitucionalidade material por violação do disposto no art. 212º, nº 3, quando interpretado (este preceito constitucional) no sentido de só permitir em casos pontuais (de modo a salvaguardar o chamado núcleo essencial), a subtracção de questões de direito administrativo aos tribunais administrativos, e desde que essa alteração de competências esteja devidamente fundamentada (na esteira da jurisprudência preconizada pelo Tribunal Constitucional e pelo STA).

46- Acresce ainda o facto de a matéria de atribuição de competência (ainda que pontual) a outros tribunais (designadamente os tribunais comuns) integrar o conjunto de âmbitos materiais que pertencem à reserva relativa de competência legislativa da Assembleia da República - art. 165º, nº 1, al. p) da CRP.

47- Com efeito, se o conteúdo do Dec-Lei nº 81/91 versa sobre matérias sujeitas à reserva da Assembleia da República, e se o mesmo não foi devidamente habilitado por lei de autorização legislativa, não resta retirar outra conclusão que não a da desconformidade daquele diploma legal com o parâmetro normativo constitucional, aqui constituído pelo art. 165º, nº 1, al. p), padecendo portanto por esta via também do vício de inconstitucionalidade - agora de inconstitucionalidade formal (orgânica).

48- O Tribunal Cível de Lisboa é tribunal incompetente para o julgamento de qualquer questão emergente dos contratos identificados, designadamente a questão abordada no presente recurso.

49- Incompetência que se qualifica como absoluta por violação das regras relativas à competência em razão da matéria - arts. 66º e segs. do CPC - uma vez que se está em presença de um litígio emergente de uma relação jurídica administrativa que, em conformidade com o art. 212º, nº 3 da CRP, deveria pertencer à competência natural dos tribunais administrativos.

F) Súmula das normas e princípios violados:

50- O acórdão recorrido fez incorrecta aplicação das seguintes disposições:

a) Disposições contratuais:

a1) cláusula J3 (domiciliação das partes)

a2) cláusula C3 (atribuição da ajuda)

a3) cláusula F2 (regra da redução do negócio)

b) Disposições legais:

b1) art. 5º do CPA (violação do princípio da proporcionalidade)

b2) art. 292º do CC (violação do princípio do aproveitamento do negócio jurídico, na vertente de redução)

b3) arts. 66º e 132º do CPA (incumprimento do dever de notificação de actos constitutivos de deveres ou encargos)

b4) art. 133º, nº 2, al. c) do CPA (incumprimento do ónus de praticar um acto com objecto juridicamente impossível)

b5) art. 124º do CPA (incumprimento do dever de fundamentação expressa dos actos administrativos)

b6) art. 178º, nº 1 do CPA (incorrecta qualificação, à luz do critério enunciado neste artigo, dos contratos de atribuição de ajuda)

b7) arts. 120º e 180º, als. a), c) e e) (incorrecta qualificação, à luz dos critérios enunciados nestes artigos, do acto de rescisão dos contratos de atribuição de ajudas)

b8) art. 434º, nº 2 do CC (inexigibilidade das prestações aprovadas pelo IFADAP e quanto à negação da qualificação do contrato como de execução continuada)

b9) art. 660º conjugado com a al. d) do nº 1 do art. 668º, ambos do CPC (quanto ao incumprimento do dever de apreciação de todas as questões suscitadas pelas partes)

b10) art. 659º conjugado com a parte inicial da al. d) do nº 1 do art. 668º, ambos os preceitos do CPC (quanto ao incumprimento do dever de fundamentação).

c) Normas constitucionais:

c1) art. 268º, nº 3 da CRP (violação dos deveres de notificação e fundamentação dos actos administrativos)

c2) art. 266º, nº 2 da CRP (violação do princípio da proporcionalidade).

Ou, caso assim não se entenda, fez a mesma sentença incorrecta aplicação das seguintes disposições constitucionais:

a) art. 212º, nº 3 da CRP (reserva material de jurisdição dos tribunais administrativos)

b) art. 165º, nº 1, al. p) da CRP (reserva relativa da Assembleia da República em sede de organização e competências dos tribunais)

Termina, pedindo o provimento do recurso e, consequentemente, ao abrigo do disposto no art. 668º, ex vi nº2 do art. 721º do CPC, declarar-se a nulidade do acórdão recorrido.

Ou, caso assim não se entenda, dando provimento ao recurso, considerar-se como inválido o acto administrativo de rescisão dos contratos, por manifesta intempestividade, e ainda por ter o mesmo acto violado princípios e normas de direito administrativo com os quais se devia conformar, fazendo-se correcta aplicação do preceituado nas cláusulas J3, C3, F2 dos contratos de atribuição de ajuda em que supostamente se funda o presente processo executivo, nos arts. 5º, 66º, 132º, 133º, nº 2, al. c), 124º, 178º, nº 1, 120º e 180º, als. a), c) e e) do CPA, 292º, nº 2 e 434º, nº 2 do CC sem esquecer, ainda, o nº 3 do art. 268º e o art. 266º, nº 2, ambos da CRP.

Ou, caso assim não se entenda, deverá quando menos a Administração proceder à redução dos contratos em conformidade com o princípio da proporcionalidade e segundo a regra do aproveitamento pela redução do negócio jurídico, ainda nos termos dos normativos que se acabam de referir.

Ou, caso assim não se entenda, deverá o tribunal recorrido, enquanto tribunal cível e não administrativo, ser considerado absolutamente incompetente para o julgamento da presente questão, por aplicação dos arts. 212º, nº 3 e 165º, nº 1, al. p) da CRP. Contra alegou o recorrido, pronunciando-se pela improcedência do recurso, pedindo a condenação do recorrente como litigante de má-fé.

Corridos os vistos, cumpre decidir.

Estão provados os seguintes factos:

1- O exequente interpôs o processo principal no dia 12/3/99, apresentando um documento intitulado "certidão de dívida", onde certifica que o ora executado/embargante, A, beneficiou de prémio à primeira instalação no montante de 2.086.760$00 e de subsídio no montante de 10.752.556$00, este dividido em quatro parcelas, sendo uma de 4.000.000$00, outra de 3.000.000$00, outra ainda de 2.885.319$00 e uma última de 867.237$00, bem como de subsídio complementar no montante de 2.114.996$00, nos termos dos contratos de atribuição de ajuda celebrados em 30/12/93 e em 16/3/94, ambos fazendo parte do processo nº 93.12.6554.0 arquivado no mesmo IFADAP, tudo isto nos moldes melhor documentados a fls. 5/8 dos autos principais.

2- Em 25/6/93 o mesmo embargante entregou na Sub-Região-Braga da

Direcção Regional de Entre-Douro e Minho do IFADAP o projecto de investimento documentado a fls. 11/16 dos autos principais, com vista à instalação de uma exploração sita na Quinta da Avelenda, Paçô, Arcos de Valdevez.

3- O projecto apresentado pelo embargante tinha por objectivo a sua instalação como jovem agricultor numa exploração agrícola em prédio da família, incluindo prémio à primeira instalação e subsídio à habitação própria, como jovem agricultor, e ajuda suplementar ao jovem agricultor.

4- Os investimentos propostos eram a cultura hortícola e florícola, em estufa, bem como as plantas ornamentais de exterior, para além de outras produções tradicionais.

5- Nessa sequência, o embargante e o embargado subscreveram, em 30/12/93 e 16/3/94, respectivamente, o "contrato de ajuda ao abrigo do regulamento (CEE) 2328/91 do Conselho ..." e o "contrato de atribuição de ajuda ao abrigo da decisão das Comunidades Europeias nº C (92) 1878 de 30 de Julho de 1992 e normativo complementar ...", tal como insertos a fls. 9/10 dos autos principais, onde se faz alusão à concessão de ajudas ao investimento, de um subsídio à 1ª instalação de jovem agricultor e de um subsídio de complemento à execução do mesmo projecto de investimento, com alusão ao depósito dos referidos montantes de ajuda na conta nº 3240 da CCAM de Ponte da Barca.

6- O embargante recebeu do embargado, ao abrigo dos mencionados contratos, as seguintes importâncias nas datas também a seguir indicadas: 2.086.760$00 em 20/1/94; 1.252.056$00 em 20/1/94; 4.000.000$00 em 29/7/94; 3.000.000$00 em 14/12/94; 2.885.319$00 em 16/8/95; e 2.114.996$00 em 1/8/94, correspondentes ao prémio à primeira instalação, ao prémio à habitação e ao subsídio, atrás indicados.

7- Na carta de resposta do embargante, datada de 27/1/98 e remetida ao IFADAP, aquele inseriu o remetente " A, R. ..., 4970 Arcos de Valdevez", tal como se documenta a fls. 115/117 dos autos.

8- O embargado/exequente emitiu a carta documentada a fls. 26/27 dos presentes autos, datada de 20/10/98, dirigida ao aqui embargante, domiciliado na "Rua ...., º, 4970 Arcos de Valdevez", onde comunica a este último que por deliberação do Conselho de Administração tinha decidido rescindir unilateralmente o mencionado contrato de retribuição de ajudas referente àquele projecto, produzindo aquela rescisão efeitos a partir daquela notificação.

9- O embargante apresentou ao embargado a documentação comprovativa de parte do projecto de investimento, tal como se encontra descrito no relatório nº 87/98 da Direcção Central do embargado, documentado nos autos a fls. 104/112.

10- O embargado não entregou ao embargante a última ajuda ao investimento no valor de 867.237$00.

11- A elaboração do projecto e a sua execução foi acompanhada por um engenheiro agrónomo e um engenheiro agrícola.

12- O embargado efectuou uma inspecção à exploração agrícola do embargante em 13/12/96, com referência ao relatório documentado a fls. 97/103

dos autos (cópia do relatório dos serviços de controlo da Direcção de Entre Douro e Minho do IFADAP, datado de 17/12/96.

13- Na sequência dessa visita e do relatório descrito, o embargante remeteu ao IFADAP uma carta, datada de 18/12/96, com endereço " A, Casa da Prova - Paçô, 4970 Arcos de Valdevez", onde faz alusão a inadequações do projecto aprovado e solicita determinadas alterações e um prazo para integral conclusão do projecto, tudo isto nos moldes documentados a fls. 113 dos autos, com indicação das alterações ao projecto que foram aceites, tal como se documenta a fls. 56 dos autos, missiva essa que foi seguida,

14- de uma nova carta remetida pelo embargado (IFADAP) ao embargante, datada de 8/1/98, com endereço "A, Casa da Prova - Paçô, 4970 Arcos de Valdevez", com informação das discrepâncias relativamente aos elementos de investimento comprovados e projecto realizado no terreno, tal como se documenta a fls. 57,

15- e de uma carta de resposta do embargante, remetida ao embargado, datada de 27/1/98, agora com o remetente "A, R. ..., 4970 Arcos de Valdevez", tal como se documenta a fls. 115/117 dos autos (vd. Descrição na alínea G))

16- O embargado remeteu a missiva descrita em 8 para "A, R. ...,, 4970 Arcos de Valdevez", sendo essa carta recebida na morada em questão no dia 22/10/98, nos moldes documentados a fls. 63 dos autos.

17- Isto na sequência de uma visita que os técnicos do embargado realizaram à exploração agrícola do embargante, isto em 15/12/97, efectuando, na sequência, o relatório documentado a fls. 28/31 dos autos.

18- Na exploração do embargante, nessa mesma data, a área coberta das estufas era inferior à prevista e comprovada (relatórios documentados a fls. 28/31 e 104/112 dos autos, realizados pela Direcção Central do embargado).

19- A instalação de abetos havia sido efectuada numa área inferior à prevista e comprovada (relatórios documentados a fls. 28/31 e 104/112 dos autos, realizados pela Direcção Central do embargado).

20- A plantação de azevinho havia sido efectuada numa área inferior à prevista e comprovada (relatórios documentados a fls. 28/31 e 104/112 dos autos, realizados pela Direcção Central do embargado).

21- O sistema de rega por aspersão a instalar nos abetos e azevinhos não se encontrava realizado (relatórios documentados a fls. 28/31 e 104/112 dos autos, realizados pela Direcção Central do embargado).

As questões suscitadas no recurso respeitam à: a) nulidade do acórdão recorrido, por omissão de pronúncia e falta de fundamentação; b) incompetência absoluta do tribunal comum; c) inconstitucionalidade apontada ao DL 81/91 de 19/2, caso tal questão não seja prejudicada pela solução dada à questão precedente; d) validade e eficácia da rescisão unilateral do contrato efectuada pelo IFADAP; e) inexigibilidade da obrigação exequenda; f) litigância de má-fé do recorrente.

Analisemos tais questões:

a) Da nulidade do acórdão recorrido:

A omissão de pronúncia não se verifica quanto a questões que não são apreciadas porque o seu conhecimento está prejudicado pela solução dada a outras questões - cfr. art. 660º, nº 2 do C.P.C., e as questões não se confundem com os argumentos e raciocínios utilizados pelas partes com vista à solução que pretendem para essas mesmas questões. Entende o recorrente que "o acórdão recorrido não se chegou a pronunciar sobre a violação do princípio da proporcionalidade, do dever de notificação, nem sobre os restantes princípios gerais de direito administrativo que norteiam toda a actividade (pública ou privada) dos entes administrativos - incluindo o próprio IFADAP."

Porém, como a Relação qualificou o contrato como de direito privado, o conhecimento daquelas questões está prejudicado pela solução dada a esta questão.

Afirma ainda o recorrente que a Relação "... não tomou conhecimento sobre a suscitada questão da inexigibilidade (parcial) da obrigação exequenda, em virtude de à data em que foi decidida a rescisão ser o recorrido exequente (o IFADAP) quem se encontrava em dívida para com o executado recorrente quanto à última prestação do subsídio contratado ..."

Porém, a Relação emitiu pronúncia expressa quanto à verificação do incumprimento contratual por parte do executado, quanto à validade da resolução operada e à exigibilidade/inexigibilidade das prestações efectuadas pelo IFADAP - cfr. III - 3, c), pontos 1 e 2, do acórdão recorrido.

Não há, assim, omissão de pronúncia.

A nulidade de falta de fundamentação a que se refere o art. 668º, nº 1, al. b) do C.P.C., só ocorre quando de todo em todo falta a fundamentação da sentença ou acórdão, e não quando essa fundamentação exista, ainda que seja medíocre - cfr. acórdão do STJ de 23/11/00, revista nº 3080/00 da 7ª Secção.

No acórdão recorrido fundamentou-se a decisão que, negando provimento aos recursos, confirmou as decisões impugnadas.

No que respeita à qualificação dos contratos como de execução continuada, trata-se de mero argumento apresentado pelo recorrente para sustentar a sua tese da inexigibilidade das prestações, questão esta que a Relação resolveu fundamentadamente.

Não há, assim, falta de fundamentação.

b) Da incompetência absoluta do tribunal comum:

A competência do tribunal afere-se pelos termos da pretensão do autor, compreendidos os respectivos fundamentos - cfr. Prof. Manuel de Andrade, "Noções Elementares de Processo Civil, ed. de 1979, pág. 91 e, entre outros, os acórdãos do S.T.J. de 27/6/89, BMJ nº 388, pág. 464, e de 20/2/90, BMJ nº 394, pág. 453.

Os contratos em causa foram celebrados entre o IFADAP, instituto de direito público, dotado de personalidade jurídica, com autonomia administrativa e financeira e património próprio e o recorrente; e designados por «de atribuição de ajuda ao abrigo do Regulamento (CEE) 2328/91 do Conselho e legislação complementar» e «atribuição de ajuda ao abrigo da decisão das Comunidades Europeias nº C (92) 1878 de 30 de Julho de 1992 e normativo complementar».

A competência dos tribunais comuns em matéria cível e criminal é residual - cfr. arts. 211º, nº 1 da CRP, na redacção dada pela Lei Constitucional nº 1/97 de 20/9, 14º da LOTJ aprovada pela Lei nº 38/87 de 23/9, normas vigentes quando da instauração da acção executiva a que respeitam os presentes embargos de executado.

Os tribunais administrativos têm competência para julgar litígios resultantes de actos de gestão pública mas já não têm competência para julgar litígios que resultem de actos de gestão privada.

Efectivamente, conforme dispõe o art. 212º, nº 3 da CRP, aos tribunais administrativos compete o julgamento das acções e recursos contenciosos que tenham por objectivo dirimir os litígios emergentes das relações jurídicas administrativas.

Correspondendo a esta norma constitucional, dispõe o art. 3º do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais (ETAF), aprovado pelo DL nº 129/84 de 27 de Abril, que "Incumbe aos tribunais administrativos e fiscais, na administração da justiça, assegurar a defesa dos direitos e interesses legalmente protegidos, reprimir a violação da legalidade e dirimir os conflitos de interesses públicos e privados no âmbito das relações administrativas e fiscais."

E excluem-se do âmbito da jurisdição administrativa as questões de direito privado, ainda que qualquer das partes seja pessoa de direito público - cfr. art. 4º, nº 1, al. f) do ETAF.

O art. 51º, nº 1, al. g) do ETAF estabelece competir aos tribunais administrativos de círculo conhecer das acções sobre contratos administrativos e sobre a responsabilidade das partes pelo seu incumprimento.

E o art. 9º, nº 1 do mesmo Estatuto dá-nos a noção do contrato administrativo para efeito de competência contenciosa, nestes termos: «o acordo de vontades pelo qual é constituída, modificada ou extinta uma relação jurídica de direito administrativo.».

Acrescentando o nº 3 desta norma que o disposto na alínea g) do nº 1 do art. 51º não exclui o recurso contencioso de actos administrativos destacáveis respeitantes à formação e à execução dos contratos administrativos.

Com interesse para a delimitação de competências entre a jurisdição ordinária e a administrativa, refere o acórdão do STA de 26/6/97, in Acórdãos Doutrinais do Supremo Tribunal Administrativo, nº 433, Janeiro de 1998, que: «Encontramos em Jean Rivero, Direito Administrativo, 1991, a ideia expressa na página 197, de que o princípio a ter em conta para a delimitação de competências entre a jurisdição ordinária e a administrativa, será este: a competência segue o

fundo - haverá que repartir entre o juiz ordinário e o juiz administrativo os litígios nascidos da actividade administrativa, consoante ponham em jogo a aplicação de regras de Direito Privado ou de Direito Administrativo.

Baseia-se, para tanto, na distinção entre actos de gestão pública e actos de gestão privada.

E acrescenta, na página 198:

«O próprio facto de a Administração ter praticado um acto jurídico, (...), implica que ela escolheu o quadro jurídico do seu acto: o efeito que procura situa-se necessariamente ou no terreno do direito público ou no do direito privado.

Desde logo o «exame do acto» seria suficiente para decidir da conexão do litígio com uma ou outra competência.»

Freitas do Amaral, Curso de Direito Administrativo, I, 1991, na pág. 134 refere que gestão pública é uma expressão usada para designar a actividade pública da administração, que será contraposta a gestão privada quando se vise designar a actividade que a Administração desempenha, ainda e sempre para fins de interesse público, mas utilizando meios de Direito Privado.»

Nos contratos em causa a rescisão unilateral por banda do IFADAP está prevista na cláusula F1, que estabelece: «Para além das situações expressamente previstas, o IFADAP poderá unilateralmente rescindir ou modificar o presente contrato no caso de incumprimento pelo

Beneficiário de qualquer das suas obrigações ou da inexistência ou desaparecimento, que lhe seja imputável, de qualquer dos requisitos da concessão da ajuda.»

Portanto, a rescisão unilateral dos contratos da parte do IFADAP tem base contratual, não estando só dependente da verificação de imperativos de interesse público, ainda que fundamentados.

Os contratos em causa resultantes do acordo de vontades, são a fonte dos direitos e obrigações dos contratantes.

A faculdade prevista de o IFADAP os rescindir unilateralmente tem de assentar no incumprimento da outra parte (como se verificou) ou no desaparecimento, também imputável ao beneficiário, de qualquer dos requisitos da concessão da ajuda.

Desta forma, a rescisão efectuada tem a natureza de declaração negocial e não de acto administrativo passível de impugnação contenciosa, isto é, « ... a fonte de conformação do direito, no caso, não residiu em hipotética decisão autoritária da Administração que, fora ou independentemente do contrato, é imposta ao contraente particular, mas no próprio acordo de vontades livremente negociado entre ambos.» - cfr. acórdão do STA, Pleno da Secção do CA, de 2/5/01, recurso nº 044269).

Perfilhamos, pois, a orientação do STJ de 12/10/00, Agravo nº 2337/00 - 2ª Secção, publicado na C.J./STJ, Ano VIII, Tomo 3, págs. 74 e segs., nomeadamente na parte aplicável ao presente caso, segundo a qual, « ..., o IFADAP não interveio no contrato - cujo incumprimento culminou na extracção do título executivo a

que se reportam os presentes autos investido em qualquer em qualquer posição de autoridade ou supremacia relativamente ao executado ora recorrente, não emitiu relativamente à respectiva relação intersubjectiva qualquer "acto administrativo" segundo a definição vertida no art. 120º do Código de Procedimento Administrativo aprovado pelo DL 442/91 de 15/11 (CPA 91), com respaldo no nº 4 do art. 268º da Constituição da República.

... interveio no contrato de financiamento (ou seja do contrato de atribuição de ajuda a que se refere a matéria de facto) despido de qualquer veste autoritária, em pleno pé de igualdade com o executado-embargante e ora recorrente.

É, de resto, o nº 2 do art. 3º do citado Estatuto que expressamente postula que "o IFADAP está sujeito às normas de direito privado nas suas relações contratuais com terceiros sempre que não deva actuar investido de prerrogativas de autoridade".»

Portanto, é de concluir que os contratos celebrados entre o recorrente e o recorrido não revestem a natureza de administrativos.

Em tais contratos estabeleceu-se uma relação jurídica de direito privado, não se devendo considerar acto administrativo destacável a rescisão unilateral feita pelo IFADAP.

Assim, esta causa está incluída na competência material dos tribunais judiciais, nomeadamente da 1ª Vara Cível da Comarca de Lisboa, sendo improcedente a invocada excepção de incompetência absoluta.

c) Da inconstitucionalidade apontada ao DL nº 81/91 de 19/02:

Baseia-se o recorrente, ao arguir as inconstitucionalidades orgânica e material do DL nº 81/91 de 19/2, no pressuposto de que o caso sub judice tratava de questão atinente a uma relação jurídico administrativa que o referido diploma legal permitia que fosse resolvida pelos tribunais comuns, o que não seria autorizado pelas normas constitucionais que refere. Porém, como se demonstrou, não se está perante questão respeitante a qualquer relação jurídico-administrativa, não tendo as instâncias aplicado o DL nº 81/91, com o alcance que o recorrente considera inconstitucional.

O conhecimento das invocadas inconstitucionalidades está prejudicado pela solução dada, da relação contratual entre o IFADAP e o recorrente ter natureza privada.

d) Da validade e eficácia da rescisão unilateral do contrato efectuada pelo IFADAP:

A sustentação pelo recorrente da ineficácia e invalidade da rescisão unilateral dos contratos funda-se na alegada inobservância de preceitos e princípios de direito administrativo (e, por via disso, na violação de algumas disposições e princípios consagrados na CRP), partindo do pressuposto que aquela rescisão constitui um acto administrativo.

Ora, como os contratos não são administrativos, como se demonstrou, não

sendo a rescisão um acto administrativo, está afastado o pressuposto em que se fundava a sustentação da invalidade e ineficácia dessa rescisão.

Acrescenta-se que se concorda com a fundamentação da Relação quanto à eficácia e validade da rescisão em causa, o que afasta a hipótese de redução do contrato, mesmo que baseado no regime do direito civil, nomeadamente no disposto no art. 802º, nº 2 do Cód. Civil. Com efeito, o comprovado incumprimento contratual justifica a resolução operada com fonte no contrato (condições gerais F3 a F5).

E, como se refere na sentença da 1ª instância, «a declaração de resolução do contrato, datada de 20/10/98, foi remetida pela exequente/embargada ao executado/embargante para a própria morada que este veio a identificar na anterior correspondência endereçada ao IFADAP, não podendo agora vir invocar o seu eventual desconhecimento, já que se presume o efectivo recebimento e conhecimento da declaração receptícia de revogação em causa, nos termos consagrados no nº 2 do art. 224º do CCivil.

Só se pode conceber, nos termos da aludida norma legal, que o executado, destinatário da declaração de rescisão contratual tempestivamente endereçada pela exequente, veio a receber a carta respectiva, remetida que foi para a morada que o próprio declaratário utilizou para se identificar na sua última missiva comunicada ou endereçada ao declarante.».

e) Da inexigibilidade da obrigação exequenda:

Também aqui se concorda com a fundamentação da Relação ao afastar a tese defendida pelo recorrente de que a rescisão se operara já depois de caducados os contratos e de que à data em que foi decidida a rescisão era o recorrido quem se encontrava em dívida para com o recorrente, quanto à última prestação do subsídio concedido.

Com efeito, como se refere no acórdão recorrido, «A rescisão não aconteceu já depois de caducado o contrato, uma vez resultar dos artºs 4º, nº 4 e 14º, nº 1 g) do DL nº 81/91 de 19 de Fevereiro, sim, a exigência do exercício da actividade agrícola num período mínimo de 5 anos, período esse que, como defendido pelo apelado, "tem de ser contabilizado numa situação de cumprimento integral do contrato celebrado e plano de investimento aprovado"...».

Acrescenta-se, no respeitante à natureza dos contratos, que também se entende, em concordância com a Relação, que os mesmos não são contratos de execução continuada mas que a retroactividade negada pelo recorrente funcionava por força do contratualmente estipulado nesse sentido, mesmo que se considerasse serem os contratos em causa de execução continuada.

f) Da litigância de má-fé do recorrente:

A condenação pedida pelo recorrido nas contra alegações respeita apenas ao alegado pelo recorrente na alegação do seu recurso mas, face ao disposto no art. 456º do C.P.C., não resultam elementos da referida alegação, passíveis de justificar a condenação do recorrente, como litigante de má fé.

Pelo exposto, nega-se a revista.
Custas pelo recorrente.
Lisboa, 22 de Maio de 2003
Luís Fonseca
Eduardo Batista
Moitinho de Almeida

***

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
n.º 218/2007, de 23 de Março de 2007

PROCESSO: n.º 859/03
2.ª SECÇÃO
RELATOR: Conselheiro Mário Torres
(Conselheiro Paulo Mota Pinto)

Acordam na 2.ª Secção do Tribunal Constitucional,

1. Relatório

1.1. A. interpôs recurso para o Tribunal Constitucional, ao abrigo da alínea b) do n.º 1 do artigo 70.º da Lei de Organização, Funcionamento e Processo do Tribunal Constitucional, aprovada pela Lei n.º 28/82, de 15 de Novembro, e alterada, por último, pela Lei n.º 13A/98, de 26 de Fevereiro (LTC), contra o acórdão do Supremo Tribunal de Justiça (STJ), de 22 de Maio de 2003, que negou provimento a recurso de revista por ele interposto contra o acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa, de 21 de Maio de 2002, que, por seu turno, negara provimento a recurso de apelação deduzido contra o despacho saneador proferido no 1.º Juízo das Varas Cíveis da Comarca de Lisboa, que julgara improcedente a oposição, por embargos, à execução contra ele instaurada pelo Instituto de Financiamento e Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura e Pescas (IFADAP).

No requerimento de interposição do recurso de constitucionalidade, referiu o recorrente:

"2. Pretendese ver apreciada a inconstitucionalidade material e orgânica da norma do n.º 2 do art. 53.º do DecretoLei n.º 81/91, de 19 de Fevereiro, que determina a competência do Tribunal Cível de Lisboa para as acções de execução instauradas pelo IFADAP em virtude do incumprimento pelos particulares contraentes das obrigações para eles decorrentes dos (actos e) contratos de atribuição das ajudas previstas naquele diploma, norma essa em que se funda processualmente o presente processo de execução;

2.1. Pretendese ver apreciada a inconstitucionalidade material da referida norma, na medida em que, constituindo a matéria litigiosa uma matéria administrativa, isto é, que releva de relações jurídicoadministrativas, não se vislumbra razão suficiente (não se inferindo do diploma e do seu preâmbulo, ou de outro diploma legal conexo, qualquer justificação para tanto) para a atribuição da referida competência aos tribunais cíveis, o que constitui violação do artigo 212.º da Constituição, que consagra «os tribunais administrativos como os tribunais comuns em matéria administrativa»;

2.2. E pretendese sobretudo ver apreciada a inconstitucionalidade orgânica da mesma norma, na medida em que, mesmo que se aceite ser o domínio das subvenções um daqueles casos de possível «atribuição pontual a outros tribunais do julgamento (por outros processos) de questões substancialmente admiistrativas» (Vieira de Andrade, A Justiça Administrativa), dado estarmos inequivocamente perante uma relação jurídicoadministrativa, sempre competiria a decisão de excluir tal matéria da jurisdição dos tribunais administrativos e fiscais à Assembleia da República através de lei, e não ao Governo por meio de simples decretolei não autorizado (como é o caso do DecretoLei n.º 81/91, de 19 de Fevereiro), pelo que sempre estaremos perante uma violação, pelo n.º 2 do artigo 53.º deste diploma legal, da alínea p) do n.º 1 do artigo 165.º da Constituição, que comete à Assembleia da República a competência exclusiva em matéria de organização e funcionamento dos tribunais.

3. Pretendese ver ainda apreciada a inconstitucionalidade da interpretação do artigo 53.º, n.º 1, do DecretoLei n.º 81/91, de 19 de Fevereiro, no sentido de o título executivo nele previsto, designadamente a certidão de dívida extraída pelo IFADAP, dispensar os requisitos de natureza substancial como os consagrados no artigo 46.º, alínea d), do Código de Processo Civil, e que determinam «os limites da acção executiva, isto é, a extensão e o conteúdo da obrigação do devedor e consequentemente até onde pode ir a acção do credor», designadamente a razão da dívida ou as respectivas origens, requisito este cuja existência e preenchimento se torna necessário para o cabal exercício do direito de defesa do executado – sendo por isso inconstitucional o entendimento que considere desnecessária a sua previsão legal, por violação do artigo 20.º da Constituição (complementado pela norma materialmente constitucional do artigo 2.º do Código de Processo Civil)."

Em 8 de Janeiro de 2004 foi proferida decisão sumária no sentido do não conhecimento do recurso interposto: (i) quanto à questão da inconstitucionalidade reportada ao n.º 2 do artigo 53.º do DecretoLei n.º 81/91, de 19 de Fevereiro (diploma que veio promover a melhoria da eficácia e das estruturas agrícolas, de acordo com regras comunitárias, e previu ajudas agrícolas), segundo o qual "Para as execuções instauradas pelo organismo pagador das ajudas é sempre competente o foro cível da comarca de Lisboa", por não ter sido aplicada pelo acórdão recorrido na dimensão interpretativa que o recorrente reputou inconstitucional [o recorrente considerava a norma material e organicamente inconstitucional na medida em que fosse aplicável a relações

jurídicoadministrativas, como entendia ser a dos autos, mas o acórdão recorrido não acompanhou tal qualificação da relação jurídica em causa, dizendo, antes, que em "tais contratos estabeleceu-se uma relação jurídica de direito privado, não se devendo considerar acto administrativo destacável a rescisão unilateral feita pelo IFADAP", tendo, com base nesta qualificação, entendido que o "conhecimento das invocadas inconstitucionalidades está prejudicado pela solução dada, [de a] relação contratual entre o IFADAP e o recorrente ter natureza privada", daqui derivando que o acórdão não teria aplicado a norma em questão a qualquer relação jurídicoadministrativa]; e (ii) quanto à questão de inconstitucionalidade reportada ao artigo 53.º, n.º 1, do DecretoLei n.º 81/91, no sentido de o título executivo nele previsto, designadamente a certidão de dívida extraída pelo IFADAP, dispensar os requisitos de natureza substancial como os consagrados no artigo 46.º, alínea d), do Código de Processo Civil, por tal questão não ter sido suscitada perante o tribunal recorrido.

O recorrente conformouse com esta última decisão, mas reclamou para a conferência contra a primeira, tendo tal reclamação sido deferida pelo Acórdão n.º 457/2004, com base nas seguintes considerações:

"Analisando o teor do requerimento de recurso, reconhecese, efectivamente, que nele se pede que o Tribunal Constitucional aprecie a constitucionalidade da norma do n.º 2 do artigo 53.º daquele DecretoLei n.º 81/91, de 19 de Fevereiro, «que determina a competência do Tribunal Cível de Lisboa para as acções de execução instauradas pelo IFADAP em virtude do incumprimento pelos particulares contraentes das obrigações para eles decorrentes dos (actos e) contratos de atribuição das ajudas previstas naquele diploma, norma essa em que se funda processualmente o presente processo de execução», sem se definir como elemento da dimensão ou interpretação normativa a apreciar a qualificação como jurídicoadministrativa da relação litigiosa em causa. Esta qualificação é, antes, na óptica do requerimento de recurso, um fundamento para a inconstitucionalidade, quer material, quer orgânica, defendida pelo recorrente, e não um elemento integrante da dimensão normativa a apreciar (caso em que, efectivamente, esta não teria sido aplicada pelo tribunal recorrido). Não pode, pois, manterse a decisão reclamada, na medida em que esta partiu do princípio de que a dimensão normativa impugnada se referia apenas à competência dos tribunais cíveis para determinadas acções relativas a relações que se qualificavam como jurídicoadministrativas.

Por outro lado, se, como no presente caso, a decisão da questão de constitucionalidade depende – como pode depender – de uma determinada qualificação da relação em causa, à luz dos parâmetros constitucionalmente relevantes, nada obsta a que o Tribunal Constitucional, para decisão de tal questão de constitucionalidade, se pronuncie sobre a qualificação relevante para este efeito.

A presente reclamação é, pois, de deferir, revogandose a decisão reclamada e ordenandose a produção de alegações."

1.2. Nas alegações de recurso, em que requer a declaração da "inconstitucionalidade material e orgânicoformal da norma do n.º 2 do artigo 53.º do DecretoLei n.º 81/91, de 19 de Fevereiro, com fundamento, respectivamente, na violação do n.º 3 do artigo 212.º e da alínea p) do n.º 1 do artigo 165.º, ambos da Constituição", o recorrente formulou as seguintes conclusões:

"1. DA QUALIFICAÇÃO DA RELAÇÃO JURÍDICA CONTROVERTIDA.

A) No presente recurso, uma vez circunscrito este à impugnação da norma do n.º 2 do artigo 53.º do DecretoLei n.º 81/91, de 19 de Fevereiro, segundo a qual «Para as execuções instauradas pelo organismo pagador das ajudas é sempre competente o foro cível da comarca de Lisboa» – norma ao abrigo da qual o Supremo Tribunal de Justiça se considerou competente em razão da matéria para decidir enquanto instância de recurso a presente causa, são essencialmente duas as questões suscitadas no presente recurso;

B) A primeira questão é uma questão prejudicial levantada pelo facto de não ter o recorrido Acórdão do STJ qualificado a relação jurídica em causa como uma relação jurídicoadministrativa, como na opinião do recorrente deveria, tendoa antes qualificado como relação jurídicoprivada;

C) Qualificada a dita relação como jurídicoadministrativa, há que saber se, e tendo em conta a regra do n.º 3 do artigo 212.º da CRP, que atribui aos Tribunais Administrativos e Fiscais a competência para ajuizar dos litígios emergentes das relações jurídicoadministrativas, se pode ou não o legislador – no caso o legislador do DecretoLei n.º 81/91 – incluir na competência dos tribunais cíveis o julgamento das acções executivas relativas aos contratos de ajuda celebrados pelo IFADAP com particulares e aos actos de execução dos mesmos contratos (designadamente dos actossanção por incumprimento do contrato);

D) Por fim, há ainda que saber se apenas o legislador «por excelência» ou «por natureza» (a Assembleia da República) tem poderes para dispor nessa matéria de repartição de competências entre os tribunais comuns e os tribunais administrativos e fiscais, já não sendo permitido fazêlo ao legislador «por empréstimo» ou «por atribuição» (ao Governo) sem autorização parlamentar;

E) No que respeita à qualificação da relação jurídica controvertida, afigurase evidente que estamos perante um típico contrato administrativo no domínio da chamada administração prestativa ou constitutiva, ou de subvenção, atendendo aos factores de administratividade que nele se podem surpreender;

F) Nomeadamente, são de considerar os «poderes exorbitantes do direito privado (cláusulas exorbitantes ou cláusulas de Direito Administrativo)» que «correspondem à previsão de momentos de autoridade» e que são «insusceptíveis de constar num contrato de direito privado», como é o caso da previsão, no n.º 1 do artigo 53.º do DecretoLei n.º 81/91, da prática pela Administração de um verdadeiro acto administrativo na execução contratual e das demais cláusulas exorbitantes que constam do próprio contrato (a saber, das que atribuem ao IFADAP poderes de modificação e rescisão unilateral);

G) Com efeito, o facto de o n.º 1 do artigo 53.º atribuir o carácter de título executivo às certidões de dívida emitidas pelo organismo pagador permite concluir que o acto que impõe o pagamento das respectivas obrigações pecuniárias é um acto administrativo;

H) Mas ainda que se entendesse que as ditas actuações consubstanciam meras declarações negociais, tal facto não exclui a natureza administrativa dos contratos, uma vez que uma previsão como essa não poderia figurar num contrato em que a Administração não actuasse nessa qualidade;

I) Revestindo o contrato em análise no caso sub judicio natureza administrativa, os litígios emergentes da respectiva execução, onde se incluem as acções executivas instauradas pelo organismo pagador das ajudas ao beneficiário qualificamse como emergentes de relações jurídicoadministrativas, integrando, por isso, o âmbito de competência reservada da jurisdição administrativa, nos termos do n.º 3 do artigo 212.º;

J) Assim sendo, as relações jurídicas constituídas ao abrigo do n.º 1 do artigo 53.º do DecretoLei n.º 81/91, e configuradas nos termos deste preceito legal, chamam – enquanto relações jurídicoadministrativas – à colação o n.º 3 do artigo 212.º da CRP, artigo da lei fundamental que define o âmbito de competência exclusiva dos tribunais administrativos e fiscais, reclamando esta conexão o confronto entre o mesmo preceito legal e o dito normativo constitucional.

2. A questão da Inconstitucionalidade material da Norma do N.º 2 do Artigo 53.º do Decreto-Lei N.º 81/91

K) Desde a Revisão Constitucional de 1989 entendem algumas das mais autorizadas vozes da doutrina juspublicística o existir uma reserva constitucional absoluta de jurisdição administrativa que não contempla outras excepções que não as consagradas na própria Constituição;

L) Sendo tal doutrina de subscrever, o facto é que o Tribunal Constitucional tem adoptado uma posição de maior flexibilidade, admitindo desvios à regra consagrada no n.º 3 do artigo 212.º da Constituição;

M) Mas ainda que se admita a possibilidade de excepções a tal regra, crê o recorrente não caber o regime especial da ora impugnada norma do n.º 2 do artigo 53.º do DecretoLei n.º 81/91 nessa possibilidade;

N) Com efeito, e como é pacifico, integram o núcleo duro da jurisdição administrativa de todo em todo insusceptível de serem entregues à jurisdição dos tribunais cíveis as questões típicas da justiça administrativa, em que se destacam os recursos contenciosos contra actos administrativos lesivos e as acções fundadas em interesses legalmente protegidos;

O) Pois bem, no caso sub judicio, não obstante situarmonos presuntivamente no domínio da administração prestativa ou constitutiva, é difícil conceber um acto mais lesivo do que o previsto no n.º 1 do artigo 53.º do DecretoLei n.º 81/91

– acto esse que na situação em apreço (e independentemente da medida de razão que pudesse assistir ao técnico do IFADAP que entendeu não ter o recorrente executado o projecto de investimento da forma adequada) causará (transitando em julgado decisão judicial que lhe seja desfavorável) a pura e simples insolvência do recorrente, atento o montante em jogo e a inexistência de fortuna pessoal que lhe permita fazer frente;

P) Ora, a excepção injustificadamente aberta pelo impugnado n.º 1 do artigo 53.º do DecretoLei n.º 81/91 tem como consequência a maior ou menor aleatoriedade dos resultados do controlo jurisdicional exercido, seja com prejuízo para o interesse público, seja (e aqui a consequência é mais grave, num Estado Constitucional de Direito como o nosso, cuja ordem política assenta no respeito e garantia de efectivação dos direitos e liberdades fundamentais – artigo 2.º da CRP) com prejuízo para os direitos dos particulares (como aconteceu no presente processo);

O) O objectivo da Revisão Constitucional de 1997, ao instituir uma ordem jurisdicional autónoma, visou precisamente consagrar a existência de órgãos jurisdicionais dotados de uma particular sensibilidade para as razões de interesse público, com uma competência especializada dirigida à apreciação de conflitos colocados em termos de Direito Administrativo;

R) No caso sub judicio, só na aparência é que estamos numa zona de fronteira entre o direito administrativo e o direito privado, em que a Administração se socorra do instrumento contratual e se coloque numa posição de tendencial paridade com o particular no domínio a tanto propício da administração prestativa ou constitutiva – e que portanto possa consubstanciar uma justificada excepção ou desvio à regra da exclusividade da competência dos tribunais administrativos em matéria administrativa;

S) Ao invés, estamos perante um contrato de adesão, em que nenhuma das cláusulas é negociável, e em que a administração não assume outra «obrigação» que não a da prévia outorga da subvenção para custear um projecto de investimento agrícola – «contrato» esse que prevê a pesada pena (a aplicar por acto administrativo «definitivo e executório») de uma «devolução» da totalidade do dinheiro inicialmente entregue se até ao final da execução do projecto o técnico encarregado da vistoria entender que o particular incumpriu qualquer das condições técnicas de execução do mesmo;

T) Por esta razão, a norma do n.º 2 do artigo 53.º do DecretoLei n.º 81/91 padece de uma inconstitucionalidade material por violação do n.º 3 do artigo 212.º da CRP, a qual deve ser declarada por este Alto Tribunal.

3. A questão da inconstitucionalidade orgânica da Norma N.º 2 do Artigo 53º do Decreto-Lei N.º 81/91

U) A norma impugnada dispõe sobre a matéria de repartição de competências entre os tribunais cíveis e os tribunais administrativos e fiscais,

ao determinar que o julgamento das acções executivas relativas aos contratos de ajuda celebrados pelo IFADAP com particulares e aos actos de execução dos mesmos contratos (designadamente dos actossanção por incumprimento do contrato), é da competência dos tribunais cíveis;

V) Nos termos da alínea p) do n.º 1 do artigo 165.º da Constituição é da competência exclusiva da Assembleia da República, salvo autorização ao Governo, legislar sobre a «organização e competência dos tribunais e do Ministério Público e estatuto dos respectivos magistrados, bem como das entidades não jurisdicionais de composição de conflitos»;

W) A norma do n.º 2 do artigo 53.º do DecretoLei n.º 81/91, embora procedendo à alteração da distribuição de competências entre ordens jurisdicionais – ao retirar da jurisdição administrativa e fiscal a competência para dirimir determinadas questões que à partida lhe estão cometidas, atribuindoas aos tribunais cíveis – é uma norma emanada pelo Governo, em matéria da exclusiva responsabilidade da Assembleia da República, sem a devida lei de autorização legislativa que legitimasse a sua produção;

X) Nesta medida, ao versar sem a necessária habilitação sobre matérias constitucionalmente reservadas à Assembleia da República, a norma do n.º 2 do artigo 53.º do DecretoLei n.º 81/91 viola claramente a reserva relativa pertença daquele órgão de soberania, pelo que padece do vício de inconstitucionalidade orgânicoformal, por violação do disposto na alínea p) do n.º 1 do artigo 165.º da Constituição."

O recorrido não apresentou contraalegações.

Não tendo logrado vencimento o projecto de acórdão inicialmente apresentado, operouse mudança do relator.

Tudo visto, cumpre apreciar e decidir.

2. Fundamentação

2.1. O DecretoLei n.º 81/91, de 19 de Fevereiro, veio estabelecer no seu artigo 1.º que "a acção comum instituída pelo Regulamento (CEE) n.º 797/85, do Conselho, de 12 de Março, que visa a melhoria da eficácia das estruturas agrícolas, é aplicada em Portugal nos termos daquele regulamento e deste diploma". Com vista a regular a cobrança de dívidas ao organismo pagador das ajudas (designadamente, de "ajudas aos investimentos nas explorações agrícolas"), dispõe o artigo 53.º do referido diploma o seguinte:

"1. Constituem títulos executivos as certidões de dívida emitidas pelo organismo pagador das ajudas.

2. Para as execuções instauradas pelo organismo pagador das ajudas é sempre competente o foro cível da comarca de Lisboa.

3. É concedida ao organismo pagador das ajudas a isenção de custas e do pagamento de preparos nos processos judiciais em que seja interveniente."

Este diploma foi editado pelo Governo, "nos termos da alínea a) do n.º 1 do

artigo 201.º da Constituição", correspondente ao actual artigo 198.º, n.º 1, alínea a), isto é, com invocação da competência constitucional do Governo de "fazer decretosleis em matérias não reservadas à Assembleia da República".

Sendo a "organização e competência dos tribunais" matéria reservada à exclusiva competência da Assembleia da República (artigo 168.º, n.º 1, alínea q), da CRP, na versão decorrente da revisão de 1989, vigente à data da publicação do DecretoLei n.º 81/91, a que corresponde o artigo 165.º, n.º 1, alínea p), da actual versão), e sendo inquestionável que a definição do tribunal competente em razão da matéria para conhecer de determinados litígios cabe inequivocamente nessa reserva, a admissibilidade da intervenção legislativa do Governo dependia do carácter não inovatório dessa intervenção.

Na tese do recorrente, esse carácter inovatório – que determinaria a inconstitucionalidade orgânica da norma impugnada – derivava do entendimento de que tal norma viera transferir para a "jurisdição comum" a competência para conhecimento de um litígio que anteriormente cabia à jurisdição administrativa, por estar em causa uma "relação jurídica administrativa", por ser emergente de um "contrato administrativo". É esta mesma natureza administrativa da relação em causa que, por seu turno, sustenta a tese da inconstitucionalidade material, de acordo com uma leitura do artigo 212.º, n.º 3, da CRP (correspondente ao artigo 214.º, n.º 3, na versão emergente da revisão constitucional de 1989) segundo a qual seria constitucionalmente vedada a atribuição a tribunais não administrativos da competência para conhecer litígios emergentes de relações jurídicas administrativas.

2.2. Surge, assim, como prioritária, quer na perspectiva da inconstitucionalidade orgânica, quer na perspectiva da inconstitucionalidade material, a qualificação, como administrativa ou como não administrativa, da relação jurídica estabelecida entre o recorrente e o IFADAP.

Tratase de qualificação a que este Tribunal compete proceder, não lhe sendo imposta a aceitação da qualificação efectuada pelo acórdão recorrido, justamente porque, como se reconheceu no citado Acórdão n.º 457/2004, que deferiu reclamação parcial da decisão sumária de não conhecimento do recurso, "a qualificação como jurídicoadministrativa da relação litigiosa em causa (…) é, antes, na óptica do requerimento de recurso, um fundamento para a inconstitucionalidade, quer material, quer orgânica, defendida pelo recorrente, e não um elemento integrante da dimensão normativa a apreciar", pelo que, "se, como no presente caso, a decisão da questão de constitucionalidade depende – como pode depender – de uma determinada qualificação da relação em causa, à luz dos parâmetros constitucionalmente relevantes, nada obsta a que o Tribunal Constitucional, para decisão de tal questão de constitucionalidade, se pronuncie sobre a qualificação relevante para este efeito".

Ora, seja qual for o critério que se adopte para a qualificação dos contratos como administrativos, há que concluir, face ao regime legal aplicável e ao clausulado concretamente estabelecido, que reveste essa natureza o contrato

celebrado entre o recorrente e o IFADAP. Tratase de um acordo de vontades em que uma das partes é uma pessoa colectiva de direito público, dotada de autonomia administrativa e financeira e património próprio (artigo 1.º dos Estatutos do IFADAP, aprovados pelo DecretoLei n.º 414/93, de 23 de Setembro), a quem são conferidos poderes de direito administrativo, entre os quais a competência para emitir actos administrativos e celebrar contratos administrativos como meio de prosseguir as suas atribuições, que consistem na promoção do desenvolvimento da agricultura e das pescas, bem como do sector agroindustrial, em especial através de esquemas de financiamento, directo ou indirecto, às referidas actividades (artigo 5.º dos referidos Estatutos). Na situação específica em causa, tratase de contrato celebrado no âmbito de gestão de fundos públicos, inserida na actividade mais ampla de fomento de determinados interesses públicos, designadamente através da atribuição de ajudas pelo IFADAP aos particulares (no caso, ao ora recorrente), para que estes invistam nessas mesmas estruturas.

Acresce que, no âmbito da regulamentação legal e convencional do contrato, são consagradas cláusulas exorbitantes, inadmissíveis num contrato de direito privado (isto é, de cláusulas apenas concebíveis numa relação jurídica em que pelo menos uma das partes é a Administração intervindo nessa qualidade), como a atribuição ao IFADAP de poderes de acompanhamento, fiscalização e controlo de programas e projectos apoiados por ajudas nacionais ou comunitárias (artigo 5.º, n.º 2, alínea e), dos Estatutos) ou do poder de unilateralmente rescindir ou modificar o contrato no caso de incumprimento pelo beneficiário de qualquer das suas obrigações (cláusula F1 do contrato).

Porém, decisivo no sentido da administratividade da relação em causa é a atribuição da natureza de títulos executivos às certidões de dívida emitidas pelo organismo pagador das ajudas (n.º 1 do artigo 53.º do DecretoLei n.º 81/91), o que constitui um indício sólido de que estamos diante de um acto administrativo praticado na execução de um contrato, resultando, por outro lado, da conjugação dos artigos 52.º e 53.º do DecretoLei n.º 81/91 que nos deparamos nesta hipótese com a determinação autoritária do pagamento de determinada quantia em consequência do exercício de um poder sancionatório. Na verdade, a atribuição de um poder com tal conteúdo à Administração constitui um factor determinante para a conclusão pela administratividade dos contratos em causa: tratase manifestamente de um poder outorgado à entidade administrativa, exorbitante do direito privado e que releva da respectiva supremacia jurídicopública. Na relação constituída, o contraente público detém o poder de praticar actos administrativos no âmbito da execução do contrato que celebrou com o particular, o que não sucederia se estivéssemos no horizonte de um contrato de direito privado.

2.3. Assente que reveste natureza jurídicoadministrativa a relação jurídica de que emergiu o presente processo, há que atentar, agora, no alcance de que se revestiu, na revisão constitucional de 1989, a par da consagração da jurisdição administrativa como uma jurisdição obrigatória (e não meramente facultativa, como até então ocorrera), a definição do âmbito material dessa jurisdição.

Como se referiu no acórdão do Tribunal dos Conflitos, de 14 de Março de 1996, processo n.º 296 (Apêndice ao Diário da República, de 28 de Novembro de 1997, pág. 22, Boletim do Ministério da Justiça, n.º 455, pág. 222, e Acórdãos Doutrinais, n.º 415, pág. 891):

"(...) face a essa norma (artigo 214.º, n.º 3, da Constituição, na redacção da revisão de 1989), já tem sido entendido não ser lícito ao legislador ordinário atribuir aos tribunais administrativos competência para julgar outras questões ou atribuir o conhecimento de questões de natureza administrativa a outros tribunais (cf. J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, Constituição da República Portuguesa Anotada, 3.ª edição revista, Coimbra, 1993, pág. 814; cf. também Rui Chancerelle de Machete, «A Constituição, o Tribunal Constitucional e o Processo Administrativo», em Tribunal Constitucional, Legitimidade e Legitimação da Justiça Constitucional, Coimbra, 1995, pág. 160). No primeiro sentido, cf. o acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, de 10 de Maio de 1994, recurso n.º 32 422, que julgou inconstitucional, por violação do citado artigo 214.º, n.º 3, da Lei Fundamental, o n.º 1 do artigo 36.º do Regulamento do Serviço de Registo de Imprensa, aprovado pela Portaria n.º 640/76, de 26 de Outubro, que atribuía competência aos tribunais administrativos para conhecerem dos recursos das decisões que recusassem os registos ou determinassem o seu cancelamento, por se entender que tais decisões, visando essencialmente a defesa de direitos privados, não criam, modificam ou extinguem relações jurídicas administrativas. No segundo sentido, cf. o acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, de 8 de Julho de 1993, recurso n.º 30 099, que julgou inconstitucional, por violação do mesmo artigo 214.º, n.º 3, as normas dos artigos 26.º da Lei n.º 37/81, de 3 de Outubro, e 38.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 322/82, de 12 de Agosto, que atribuíam ao Tribunal da Relação de Lisboa competência para conhecer dos recursos dos actos relativos à atribuição, aquisição ou perda da nacionalidade portuguesa, por se haver entendido que estes actos são materialmente administrativos.

Não parece, porém, ser a melhor leitura do aludido preceito constitucional ver nele consagrada uma reserva material absoluta de jurisdição atribuída aos tribunais administrativos, no duplo sentido de que, por um lado, os tribunais administrativos só poderão julgar questões de direito administrativo, e de que, por outro lado, só eles poderão julgar tais questões.

Como refere José Carlos Vieira de Andrade (Direito Administrativo e Fiscal, Lições ao 3.º Ano do Curso de 1995/96, Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, págs. 10 a 12):

«A melhor doutrina (...) parece ser, no entanto, a que não lê o referido preceito constitucional como um imperativo estrito, contendo uma proibição absoluta, mas (em nosso juízo, sem sequer forçar o texto), como uma regra definidora de um modelo típico, susceptível de adaptações ou de desvios em casos especiais, desde que não fique prejudicado o núcleo caracterizador do modelo.

De facto, o preceito constitucional, introduzido na revisão de 1989, explicase historicamente pela intenção de consagrar a ordem judicial administrativa

como uma jurisdição própria, ordinária, e não como uma jurisdição especial ou excepcional em face dos tribunais judiciais, na linha da alteração do artigo 211.º, que deixou de considerar os tribunais administrativos como tribunais facultativos.

Assim, o preceito contém a mera definição da área própria (do âmbitoregra) da 'nova' ordem judicial administrativa e fiscal no contexto da organização dos tribunais, sem com isso pretender necessariamente estabelecer uma reserva material absoluta.

Dessa definição do âmbitoregra (que corresponde à justiça administrativa em sentido material) deriva para o legislador ordinário tãosomente a obrigação de respeitar o núcleo essencial da organização material das jurisdições (...).

Mas só isso: não fica proibida a atribuição pontual a outros tribunais do julgamento (por outros processos) de questões substancialmente administrativas, sendo certo que essas 'remissões' orgânicoprocessuais (muitas delas tradicionais) podem ter justificações diversas, devendo, por isso, incluirse na margem de escolha política e, portanto, de liberdade constitutiva própria do poder legislativo.

Por outro lado, aquele preceito serve ainda para delimitar o sentido da parte final do n.º 1 do artigo 213.º (continuado no artigo 66.º do Código de Processo Civil), que atribui aos tribunais judiciais uma competência jurisdicional residual, de modo que uma questão de natureza administrativa passa a pertencer à ordem judicial administrativa quando não esteja expressamente atribuída a nenhuma jurisdição.

(...)

Por fim, uma interpretação tão rigorosa implicaria a inconstitucionalização – ou, pelo menos, suscitaria dúvidas e questões sobre a constitucionalidade – de leis importantes e de práticas de longa tradição, designadamente em matéria de polícia judiciária, contraordenações e de expropriações por utilidade pública, uma revolução que só deveria operarse se tivesse sido claramente assumida pela revisão constitucional.

Em resumo, o preceito constitucional visa apenas consagrar os tribunais administrativos como os tribunais comuns em matéria administrativa.»

No sentido da constitucionalidade da atribuição aos tribunais judiciais de competência para conhecerem das impugnações das decisões administrativas aplicativas de coimas, cf. Joaquim Pedro Formigal Cardoso da Costa, «Recurso para os Tribunais Judiciais da Aplicação de Coimas pelas Autoridades Administrativas», em Ciência e Técnica Fiscal, n.º 366, págs. 39-69.

Também José Manuel Sérvulo Correia («A Arbitragem Voluntária no Domínio dos Contratos Administrativos», em Estudos em Memória do Professor Doutor João de Castro Mendes, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Lisboa, 1995, pág. 254, nota 34) sustenta que «O preceito constitucional citado [artigo 214.º, n.º 3] deve ser lido (...) como indicação de uma regra geral que o legislador ordinário poderá pontuar de excepções desde que com isso não esvazie do seu âmago essencial a competência dos tribunais administrativos».

No mesmo sentido já decidiu este Tribunal dos Conflitos, no acórdão de 12 de Maio de 1994, processo n.º 266, onde se escreveu:

«A Constituição da República Portuguesa, na versão resultante da Lei de Revisão Constitucional n.º 1/89, de 8 de Julho, partindo da unidade do sistema judiciário, instituiu várias ordens ou categorias de tribunais – artigo 211.º –, cada um deles consagrado como órgão de soberania – artigo 205.º, n.º 1 –, e a cada categoria ou ordem atribuindo, explicitamente ou implicitamente, espaço de jurisdição devidamente delimitado, não em função de uma estrita e absoluta especialização, que funciona apenas como critério indicativo, mas em obediência a critérios organizacionais e de racionalidade na distribuição das matérias respeitantes à administração da justiça, por intermédio da actividade específica dos juízes, função do Estado pertencente, em globo, à função judicial e ao poder soberano dos tribunais – artigos 213.º, 214.º, 215.º e 216.º –.

Todas as jurisdições, assim criadas, são, no plano constitucional e abstractamente, de igual dignidade e competência técnicojurídica no respectivo âmbito material – artigo 205.º, n.ºs 1 e 2 –, todos os tribunais e juízes de tribunais estaduais gozam das mesmas garantias de imparcialidade e independência – artigos 206.º e 218.º –.

Entre as jurisdições instituídas, com organização constitucionalmente estabelecida, surge a jurisdição administrativa e fiscal, com estatuto autónomo e com competência específica, nos termos do disposto no artigo 214.º, n.º 3, para: 'o julgamento das acções e recursos contenciosos que tenham por objecto dirimir os litígios emergentes das relações jurídicas administrativas e fiscais'.

Nenhuma dúvida, portanto, que à jurisdição administrativa cabe o julgamento de questões, em termos decisórios finais, com força de caso julgado material, prevalecente e imperativo, conforme ao disposto no artigo 208.º, n.º 2, da Constituição, que tenham por objecto 'dirimir litígios emergentes de relações administrativas ...', sem quaisquer limitações ou restrições de ordem constitucional.

(...)

Há que fixarse, pois, como ponto de partida incontestável, que, em princípio, cabe aos tribunais da jurisdição administrativa o julgamento de quaisquer acções que tenham por objecto dirimir litígios emergentes das relações jurídicas administrativas.

Em princípio, dissemos, porque nada obsta, de acordo com os indicados preceitos constitucionais, como acima advertimos, que o legislador ordinário possa, ressalvadas as matérias de natureza criminal, no uso do seu poder conformador concreto do interesse público, atribuir a uma jurisdição a competência de julgar sobre 'matérias' que, em princípio e em geral, caberiam a outras jurisdições, conforme ao critério de especialização, meramente indicador e operacional, na repartição das competências das várias ordens de tribunais que instituiu.

Resulta isso da filosofia subjacente ao sistema judicial unitário constitucionalmente instituído e do disposto no artigo 168.º, n.º 1, alínea q), da

Constituição, onde se consagra a reserva relativa da Assembleia da República para legislar sobre 'Organização e competência dos tribunais e do Ministério Público ...'.

Sendo, pois, exacto que ao definir a competência da jurisdição administrativa reportandoa às relações jurídicas administrativas, ou seja, ao círculo de interesses que se jogam no âmbito do direito aplicável à Administração Pública, abrangendo as relações jurídicas, que nasçam e se desenvolvam sob a égide do direito administrativo, já não sob a égide do direito público em geral, como se dizia antes, caberá, naturalmente, aos tribunais administrativos a apreciação e julgamento de todos os litígios originados no âmbito da administração pública, globalmente considerada, com excepção dos que o legislador ordinário tenha expressamente atribuído, ou venha a atribuir, a outra jurisdição.

É isto, aliás, que dizem os artigos 3.º, 4.º, n.º 1, alínea g), e 51.º, n.º 1, alínea f), do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais, ao estabelecer que 'incumbe aos tribunais administrativos e fiscais, na administração da justiça, assegurar a defesa dos direitos e interesses legalmente protegidos, reprimir a violação da legalidade e dirimir os conflitos de interesses públicos e privados no âmbito das relações jurídicas administrativas e fiscais', salvo os que forem excluídos por lei e os recursos e as acções pertencentes ao contencioso administrativo para que não seja competente outro tribunal.

Por outras palavras, aos tribunais administrativos está atribuída a jurisdição comum em matéria administrativa.

A eles podese aplicar, devidamente adaptado, o artigo 66.º do Código de Processo Civil: as causas, em matéria de administração pública, que não sejam atribuídas por lei a outra jurisdição são da competência dos tribunais administrativos – cf. Vital Moreira e J. J. Gomes Canotilho, na Constituição da República Portuguesa Anotada, 3.ª edição, pág. 214.

E há bastantes exemplos da aplicação desta doutrina, a começar pela cláusula geral da alínea g) do n.º 1 do artigo 4.º do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais, no direito positivo português recente.

Recordamse os mais importantes: processos eleitorais relativos à eleição do Presidente da República, da Assembleia da República, das Assembleias Regionais e dos órgãos do poder local, de deputados ao Parlamento Europeu, actos da Comissão Nacional de Eleições ou de outros órgãos da administração eleitoral – artigos 225.º, n.º 2, alínea c), da Constituição, Lei n.º 28/82, de 15 de Novembro, e Lei n.º 85/89, de 7 de Setembro –, atribuídas ao Tribunal Constitucional; o julgamento, em via de recurso, dos actos administrativos aplicativos de coimas, em processo contraordenacional, está atribuído aos tribunais comuns – Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de Outubro; os actos de aplicação de penas disciplinares aos juízes dos tribunais judiciais estão atribuídos ao Supremo Tribunal de Justiça – Lei n.º 21/85, de 30 de Julho; a fiscalização financeira jurisdicionalizada dos partidos políticos está atribuída ao Tribunal Constitucional – Lei n.º 72/93, de 30 de Novembro, etc. ».

Registe-se, por último, que o Tribunal Constitucional já decidiu não ser inconstitucional a norma do artigo 61.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 48 953, de 5 de Abril de 1969, na redacção do Decreto-Lei n.º 693/70, de 31 de Dezembro, que atribui competência aos tribunais fiscais para a cobrança coerciva de todas as dívidas de que seja credora a Caixa Geral de Depósitos e as suas instituições anexas, mesmo que não esteja em causa uma relação administrativa ou fiscal: cf. Acórdãos n.ºs 371/94 e 372/94, de 11 de Maio de 1994 (publicados no Diário da República, II Série, n.ºs 204 e 207, de 3 e 7 de Setembro de 1994, págs. 9231 e 9346, respectivamente), n.º 417/94, de 18 de Maio de 1994, n.ºs 508/94 e 509/94, de 14 de Julho de 1994 (publicados no Diário da República, II Série, n.ºs 286 e 287, de 13 e 14 de Dezembro de 1994, págs. 12 517 e 12 612, respectivamente), n.º 579/94, de 26 de Outubro de 1994, e n.ºs 610/94, 629/94 e 630/94, de 22 de Novembro de 1994."

Do exposto retirase que, a par da possibilidade de o legislador ordinário atribuir pontualmente a tribunais não administrativos o conhecimento de litígios emergentes de relações jurídicas administrativas, desde que tais "desvios" se mostrem providos de fundamento material razoável e desde que, pelo seu número ou importância, não esvaziem do seu âmago essencial a competência dos tribunais administrativos [entendimento este que tem sido adoptado pelo Tribunal Constitucional, designadamente nos Acórdãos n.ºs 746/96, 965/96, 347/97, 253/98 e 458/99], resulta da revisão constitucional de 1989 que a jurisdição administrativa passou a ser a jurisdição "comum" para o conhecimento de litígios emergentes de relações jurídicas administrativas: assim, enquanto anteriormente, nos casos em que não resultava expressamente da lei qual a jurisdição competente para decidir determinada causa, se entendia que eram competentes os "tribunais judiciais", depois da revisão constitucional de 1989, não existindo norma legal a definir concretamente qual a jurisdição competente, há que indagar qual a natureza da relação jurídica de que emerge o litígio e, se se concluir que possui natureza administrativa, então impõe-se o reconhecimento de que competente é a jurisdição administrativa, como jurisdição "comum" para a apreciação dos litígios emergentes de relações jurídicas administrativas.

Reiterando a formulação de José Carlos Vieira de Andrade (A Justiça Administrativa, 8.ª edição, Coimbra, 2006, p. 114), o artigo 212.º, n.º 3, da CRP serve ainda para delimitar o sentido da parte final do n.º 1 do artigo 211.º da CRP ("os tribunais judiciais são os tribunais comuns em matéria cível e criminal e exercem jurisdição em todas as áreas não atribuídas a outras ordens judiciais"), continuado no artigo 66.º do Código de Processo Civil ("São da competência dos tribunais judiciais as causas que não sejam atribuídas a outra ordem jurisdicional"), que atribui aos tribunais judiciais uma competência jurisdicional residual, de modo que uma questão de natureza administrativa passa a pertencer à ordem judicial administrativa quando não esteja expressamente atribuída a nenhuma jurisdição. É esta também a posição de Sérvulo Correia (Direito do Contencioso Administrativo, I vol., Lisboa, 2005, p. 586), que, apesar

de entender que a Constituição não impõe uma reserva material absoluta da jurisdição administrativa, mas tãosó uma reserva tendencial ("visto que o preceito constitucional deve ser lido como indicação de uma regra geral que o legislador ordinário poderá pontuar de excepções, desde que com isso não esvazie do seu âmago a competência dos tribunais administrativos e de que para tanto exista fundamento material razoável, ou seja, outros valores ou interesses constitucionalmente razoáveis"), sublinha que "a Constituição atribui ao juiz administrativo o papel de juiz comum ou ordinário da justiça administrativa, cabendolhe, sem necessidade de atribuição específica, a competência para julgar os litígios emergentes das relações jurídicas administrativas".

2.4. Revertendo ao caso dos autos, pode, desde logo, entenderse que a competência da jurisdição administrativa e fiscal para a cobrança coerciva de dívidas a pessoas colectivas públicas encontra suporte nos artigos 62.º, n.º 1, alínea c), do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais (DecretoLei n.º 129/84, de 27 de Abril) [correspondente à alínea o) do mesmo preceito, na redacção dada pelo DecretoLei n.º 229/96, de 29 de Novembro], e no artigo 144.º do Código de Processo das Contribuições e Impostos, aprovado pelo DecretoLei n.º 45 005, de 27 de Abril de 1963 [correspondente ao artigo 233.º, n.º 2, alínea b), do Código de Processo Tributário, aprovado pelo DecretoLei n.º 154/91, de 23 de Abril].

Mas mesmo que se entenda, como se entendeu no Acórdão n.º 90/2004, que a atribuição dessa competência dependeria da existência de uma lei especial que tal previsse, o certo é que, de acordo com a posição exposta no ponto precedente, com a entrada em vigor da revisão constitucional de 1989, passaram os tribunais administrativos a ser competentes, como tribunais "comuns" para o conhecimento de litígios emergentes de relações jurídicas administrativas, para o tipo de execuções como a ora em causa.

Assim, a edição do DecretoLei n.º 81/91 (posterior à revisão constitucional de 1989, o que não acontecia com o DecretoLei n.º 96/87, de 4 de Março, sobre que recaiu o citado Acórdão n.º 90/2004), com a norma do seu artigo 53.º, n.º 2, implicou uma alteração da regra da competência material dos tribunais, o que só podia ser efectivado pelo Governo se dispusesse de autorização legislativa, no caso inexistente.

Concluise, pois, que a norma em causa padece de inconstitucionalidade orgânica, tornandose, assim, desnecessária a apreciação da questão da ocorrência também de inconstitucionalidade material.

3. Decisão

Em face do exposto, acordase em:

a) Julgar organicamente inconstitucional, por violação do artigo 168.º, n.º 1, alínea q), da Constituição da República Portuguesa, na versão decorrente da revisão de 1989, a norma constante do artigo 53.º, n.º 2, do DecretoLei n.º 81/91, de 19 de Fevereiro, que determina a competência dos tribunais civis ("o foro

cível da comarca de Lisboa") para as execuções instauradas pelo Instituto de Financiamento e Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura e Pescas (IFADAP), organismo pagador das ajudas previstas nesse diploma, em virtude do não cumprimento pelos particulares dos respectivos contratos de atribuição; e, consequentemente,

b) Conceder provimento ao recurso, determinandose a reformulação da decisão recorrida em conformidade com o precedente juízo de inconstitucionalidade.

Sem custas.
Lisboa, 23 de Março de 2007.
Mário José de Araújo Torres (Relator)
Benjamim Silva Rodrigues
Maria Fernanda Palma (Vencida pelo essencial das razões constantes da declaração de voto do primitivo relator, Conselheiro Mota Pinto).
Paulo Mota Pinto (Vencido, nos termos da declaração de voto que junto) [3]
Rui Manuel Moura Ramos

COMENTÁRIO

Introdução

É a seguinte a questão tratada nestes dois acórdãos: um particular celebra com o então IFADAP (atual IFAP)[4] dois contratos designados por "contrato de ajuda ao abrigo do Regulamento (CEE) 2328/91 do Conselho" e "contrato de atribuição de ajuda ao abrigo da decisão das Comunidades Europeias n.º C (92) 1878 de 30 de Julho de 1992 e normativo complementar", prevendo-se nos mesmos contratos um período de cinco anos para a realização do investimento contratualizado.

Com a celebração destes contratos de financiamento visa o IFAP promover o desenvolvimento da agricultura em geral, e mais especificamente o desenvolvimento e melhoria da eficácia das estruturas agrícolas, por forma a alcançar determinados objetivos e finalidades que se integram nas suas atribuições próprias, consagradas no art.º 5.º do seu Estatuto (Decreto-Lei n.º

[3] Não se publica aqui o voto de vencido do Conselheiro Paulo Mota Pinto dados por um lado a sua inusitada extensão, e por outro lado – e com todo o respeito – o menor interesse que apresenta para o cerne das mais relevantes questões jurídicas objeto do nosso comentário, remetendo o leitor mais interessado para o site do Tribunal Constitucional.

[4] Nos termos do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 414/93 de 23 de Dezembro (Aprova o Estatuto do Instituto de Financiamento e Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura e Pescas) o IFADAP é um instituto de direito público, dotado de personalidade jurídica, com autonomia administrativa e financeira e património próprio.

414/93 de 23 de Dezembro).

Os citados contratos são constituídos por determinadas cláusulas comuns entre as quais se destacam as seguintes:

"Para todas as questões emergentes do contrato, ou da sua execução, é sempre competente o foro cível da comarca de Lisboa"

"Para além das situações expressamente previstas, o IFADAP poderá unilateralmente rescindir ou modificar o presente contrato no caso de incumprimento pelo Beneficiário de qualquer das suas obrigações ou da inexistência ou desaparecimento que lhe seja imputável, de qualquer dos requisitos da concessão da ajuda"

"Para todos os efeitos emergentes deste contrato, as partes consideram-se domiciliadas nos locais inicialmente indicados"

Refira-se ainda que integram o conteúdo do contrato cláusulas que atribuem diretamente ao contraente público poderes como os de informação e fiscalização e o de rescisão/sanção. Note-se ainda que os poderes de fiscalização são extensíveis a entidades terceiras relativamente ao contrato, aí identificadas como "competentes entidades comunitárias"–, e exercitáveis de modo indefinido quanto ao tempo ("a todo o tempo"), livre quanto à forma ("pela forma que tiverem por conveniente") e ampla quanto ao seu conteúdo (cfr. ponto E.).

Também se reveste de interesse para o caso, como adiante se constatará, a cláusula J. 3, nos termos da qual "para todos os efeitos emergentes deste contrato, as partes consideram-se domiciliadas nos locais inicialmente indicados".

Tenha-se presente, enfim, que algumas destas cláusulas encontram consagração legal no Decreto-Lei n.º 81/91 de 19.II (Regime jurídico dos contratos de atribuição de ajudas aos investimentos em explorações agrícolas previstos no Regulamento CEE 2328/91), diploma que confere ainda a qualidade de título executivo às certidões de dívida emitidas pelo organismo pagador das ajudas (o IFADAP).

Em inspeção realizada no período de execução do contrato, entendeu o IFADAP verificar-se uma situação de execução parcial, e não total, do investimento aprovado. O beneficiário das ajudas teria assim incorrido num incumprimento de parte das obrigações a que estava contratualmente adstrito, no que respeita designadamente a 4 das 26 rubricas contempladas (correspondendo a pouco mais de metade do investimento aprovado – 11.847.626$00 num total de:21.149.958$00 – e que seriam hoje aproximadamente € 60 000,00).

Consistiram os incumprimentos imputados ao beneficiário do auxílio nos seguintes factos:

" área coberta das estufas (…) inferior à prevista e comprovada";

" instalação de abetos (…) efectuada numa área inferior à prevista e comprovada";

" plantação de azevinho (…) efectuada numa área inferior à prevista e comprovada".

"o sistema de rega por aspersão a instalar nos abetos e azevinhos não se

encontrava realizado".

Todavia, mesmo nesta parte do investimento, registou-se o integral cumprimento das obrigações do contratante privado nos seguintes pontos:

- No que concerne às estufas, o investimento efetivamente comprovado coincide com o investimento aprovado;

- No que respeita à plantação de abetos, foram plantados a totalidade dos pés previstos (33.335), apesar de não ter sido observado o distanciamento previamente fixado entre as referidas plantas;

- Idêntico problema se constata quanto ao azevinho, dado que foi integralmente plantado o número de plantas correspondente ao previsto (5.555), verificando-se a desconformidade com o projecto aprovado no que respeita à sua forma de distribuição (distanciamento) no terreno;

- Também procedeu o contraente privado à instalação de um sistema de rega, sendo que este diverge do previsto no projeto, por ser a rega feita com algumas mangueiras com um aspersor em cada ponta (os quais vão sendo ligados às bocas de rega instaladas).

Acresce ter ficado provado que, independentemente destas divergências entre o projetado e o concretizado, a totalidade das ajudas foram afetadas a investimentos efetivamente realizados na exploração objeto do contrato.

O IFADAP, por deliberação do seu Conselho de Administração, decide rescindir unilateralmente o primeiro contrato de atribuição de ajuda, exigindo a devolução da totalidade do investimento (incluindo as prestações já efetuadas – ou seja, as "tranches" já transferidas)

Esta declaração de rescisão do contrato administrativo, datada de 20/10/1998, limita-se a comunicar ao particular contraente isto mesmo – que o IFADAP rescinde de uma forma unilateral o contrato de atribuição de ajuda, informando ainda que "para mais esclarecimentos sobre o motivo desta rescisão, deverá contactar os Serviços Regionais do IFADAP onde apresentou o seu projecto".

E é o particular notificado pelo IFADAP não para o seu domicílio, o único que constava nos contratos, mas para outra morada que constava no frontispício duma anterior carta do contraente privado dirigida àquele organismo – tendo sido a notificação realizada na pessoa de um terceiro alheio à relação contratual, sem que tivesse o interesssado, até à data de caducidade do contrato, tomado conhecimento, por via alguma, da tomada de uma tal deliberação.

O mesmo Instituto, na sequência desta notificação, emite uma certidão de dívida no valor do contrato, a qual constitui título executivo nos termos do disposto no artigo 52.º n.º 1 do D.L. 81/91, de 19 de Fevereiro, conjugado com o regime então consagrado no artigo 46.º al. d) do CPC.

Nada mais especifica o enunciado deste título executivo a não ser não que o executado "beneficiou", que "recebeu" e que é "devedor" de quantias aí especificadas, devendo por isso "reembolsar" o exequente, e com base no mesmo título intenta o organismo público em causa uma acção executiva no Tribunal da

Comarca de Lisboa (1.ª Vara, 2.ª Secção, processo 163-A/99).

No decurso dessa mesma ação o contraente privado deduz embargos de executado, tendo aí suscitado, entre outras, as questões da inexequibilidade do título (certidão de dívida) e da sua constitucionalidade. Por despacho saneador, o tribunal declara improcedentes as exceções suscitadas pelo executado embargante. Na sentença que encerra o processo na 1.ª instância, não são julgados procedentes os embargos deduzidos – merecendo o recurso interposto da sentença do tribunal de 1.ª instância para o Tribunal da Relação de Lisboa merecido idêntica sorte.

Defende o executado recorrente (I) a natureza jurídico-administrativa dos contratos por si celebrados com o IFADAP, (II) a consequente qualificação da deliberação tomada pela mesma entidade pública como ato administrativo, (III) a inconstitucionalidade do Decreto-Lei n.º 81/91 de 19 de Fevereiro, na parte em que procede à atribuição de competência ao Tribunal Cível para o julgamento de qualquer questão emergente dos citados contratos, (IV) e portanto a incompetência do Tribunal Cível para julgamento de qualquer questão emergente dos contratos identificados (V), e, ainda que se concluísse pela natureza privatística dos referidos contrato e deliberação, a desconformidade dessa deliberação com as regras e princípios gerais de direito administrativo que regem toda a atividade da Administração (mesmo a atividade submetida ao direito privado – cfr. art.º 2.º CPA), e finalmente, a invalidade e/ou inexequibilidade do título executivo (certidão de dívida) que titula a execução judicial.

Da questão de (in)exequibilidade do título executivo

Nos termos do n.º 1 do artigo 53º do DL 81/91 de 19 de Fevereiro, as certidões de dívida emitidas pelo organismo pagador das ajudas, no caso o IFADAP, constituem títulos executivos.

O IFADAP considera que a lei exige apenas que o documento certifique uma dívida, representando a criação destes títulos executivos a atribuição por disposição legal de determinado nível de fé pública às declarações de débito provenientes dos órgãos legítimos de pessoas coletivas ou entidades públicas.

Fazendo uma analogia com as certidões de dívidas hospitalares, sustenta o organismo público exequente que se trataria apenas da certificação da dívida, independentemente de se saber qual é o substrato fáctico dessa dívida. O que retiraria relevância ao facto de a certidão de dívida emitida pelo IFADAP se referir apenas aos montantes que o Contraente privado recebera ao abrigo do Regulamento do Conselho e do Programa de Apoio ao Investimento, e aos montantes que este supostamente deveria – mas sem indicar, porém, qual a causa dessa dívida.

Ora, e diferentemente do entendimento acolhido pelo STJ, parece-nos que no caso em concreto, e ainda que se diga que a petição executiva remete para a certidão de dívida que, por sua vez, se refere muito sucintamente ao projecto de

investimento, não há de todo uma referência aos motivos de facto e de direito que fundamentam a dívida em causa, inexistindo designadamente qualquer referência ao eventual incumprimento que fundamentaria a execução.

Ou seja, claramente o título executivo pelo qual se determina o fim e os limites da acção executiva nos termos do n.º 1 do artigo 45º do CPC – atribuindo-lhe a lei a capacidade de "garantir uma segurança mínima suficiente quanto à existência do direito de crédito que se pretende executar" (Lebre de Freitas, "A Acção Executiva", 3ª edição, Coimbra, 2001, pág.32) – é insuficiente e carece de força executiva, uma vez que " a simples invocação de documentos sem referência expressa dos factos que os corporizam, conquanto prática cómoda para quem alega, não observa na integralidade a injunção contida na alínea c), do nº1 do artigo 467º do CPC" (cfr. Acórdão STJ 27/06/1990).

Isto porque a causa de pedir não se confunde com o título – constituindo aquela a obrigação exequenda. Se é um facto que o título incorpora e demonstra a obrigação exequenda, ele não é a obrigação exequenda – por outras palavras, não coincide com o ato ou facto jurídicos do qual emerge o direito que se pretende fazer valer.

Situação semelhante encontramos no Acórdão do STA de 21/10/1998, processo n.º 022390, no qual se considerou como carecendo de força executiva, nos termos do artigo 249º, 1º, d) CPT (actual artigo 165º, nº1 d) do Código de Procedimento e de Processo Tributário) "o título que indica que a dívida se reporta a contribuições em dívida à Segurança social, referentes aos meses de Outubro a Novembro de 1994 e que tais contribuições foram apuradas em face das folhas de remunerações se, na situação dos autos, as contribuições para o CRSS não foram liquidadas normalmente, com base nas folhas de remuneração mas oficiosamente por acto do sujeito activo de tais receitas na sequência do indeferimento de um pedido de aplicação do DL n. 257/85 não satisfazendo o requisito da indicação da proveniência destas por não serem elementos suficientes para identificar o acto que antecedeu a execução" (negrito nosso).

Por outro lado, não se pode dizer que a certidão de dívida só foi emitida após notificação ao beneficiário, pois entendemos também não ter sido correctamente efetuada a notificação do ato de rescisão; mas ainda que assim não se entenda, o que é de todo inquestionável é que a anterior notificação para pagar certo montante (quando não refere sequer o porquê da rescisão) não serve de causa de pedir ao título executivo.

Ou seja, embora não possamos falar, em sede de ação executiva, no instituto da causa de pedir com o mesmo sentido que tem na acção declarativa (rectius, factos concretos descritos no processo e que se destinam a preencher a previsão normativa e que limitam os poderes do tribunal quanto ao objecto da decisão), a verdade é que no título executivo tem de haver uma pré-definição do direito, tendo ele que indicar com grande probabilidade a existência da obrigação.

Conforme se diz no Acórdão da Relação do Porto de 21/06/1999, " pressuposto «sine qua non» da acção executiva é a existência de uma obrigação

passível de execução, incumprida, e que esse incumprimento resulte do próprio título."

O requerimento de execução do IFADAP teria pois, segundo cremos, de indicar o fundamento da dívida para que dele resultasse a existência da obrigação, e, fazendo a remissão para a certidão de dívida, esta teria de indicar esse mesmo fundamento.

Note-se que se fizermos uma analogia com as certidões de dívidas hospitalares, pelo simples facto de ambas serem títulos executivos criados ope legis, afirmando que aqui está em causa apenas a certificação da dívida, chegamos a uma conclusão de igual modo em desfavor da exequibilidade do título executivo. Neste sentido aponta o Acórdão n.º 760/95 do Tribunal Constitucional, quando afirma que a solução legal relativa às certidões de dívidas hospitalares significa "mau direito".

Acresce que o DL 218/99 de 15/06 parece vir dar razão ao dito acórdão, ao estabelecer um novo regime de cobrança de dívidas pelas instituições e serviços integrados no Serviço Nacional de Saúde justificada, entre outros motivos, pela suscitação de problemas de inconstitucionalidade de algumas normas na interpretação que delas foi feita e pelo facto de "a existência de uma ação executiva sem que existisse a necessária certeza quanto à identidade do devedor gerou a necessidade de estabelecer um conjunto de regras complexas para determinar a legitimidade passiva na referida ação executiva e que na prática judiciária se revelaram de difícil aplicação, com indesejáveis dúvidas na jurisprudência" – conforme preâmbulo do DL 218/99 de 15/06, reintroduzindo a ação declarativa nestas situações.

Em suma, e bem vistas as coisas, estas supostas situações análogas vêm afinal abonar a nossa opinião de que as certidões de dívida em causa não cumprem a função que ao título executivo é atribuída por lei – pelo que, e ao invés do que concluiu o acórdão sob anotação, forçosa é a conclusão da insuficiência, e portanto da inexequibilidade, da certidão de dívida em causa.

Da natureza administrativa dos contratos celebrados e dos respetivos atos de execução

Cabe agora discutir a natureza dos contratos de ajuda celebrados entre o IFADAP e os beneficiários dessa ajuda, contratos esses qualificados pelo comentado acórdão do STJ como sendo de direito privado.

Acompanhando integralmente a posição do Tribunal Constitucional no respetivo acórdão, não nos parece ser essa a qualificação correta, como demonstram fundamentadamente a doutrina existente nesta matéria, bem como a jurisprudência exarada de vários tribunais.

Na verdade, o contrato cuja natureza aqui se discute, atendendo à divisão que tradicionalmente se faz entre direito público e direito privado, e tendo também em consideração que hoje a fronteira entre estes dois ramos tende a ser

ténue em algumas situações, enquadra-se naturalmente na primeira esfera: mais concretamente trata-se de um verdadeiro contrato administrativo.

Para melhor explicação, vamos abordar separadamente os seus elementos. Assim, nos termos do regime então aplicável – artigo 178º do Código de Procedimento Administrativo de 91 – contrato administrativo é um acordo de vontades pelo qual é constituída, modificada ou extinta uma relação jurídica administrativa.

Relativamente ao primeiro elemento não se levantam naturalmente questões, por ser o acordo de vontades entre as partes que celebram um contrato elemento essencial do mesmo, seja ele público ou privado.

Quanto ao segundo elemento, a sua interpretação é determinante para nos encontrarmos perante um contrato administrativo.

Recorrendo à interpretação doutrinal, considera Freitas do Amaral que relação jurídica administrativa é aquela que "confere poderes de autoridade ou impõe restrições de interesse público à Administração perante os particulares ou que atribui direitos ou impõe deveres públicos aos particulares perante a Administração" – in "Curso de Direito Administrativo - vol. II", Coimbra, 2001, pág.518. Conclui este autor afirmando que "um contrato é administrativo se o respetivo objeto respeitar ao conteúdo da função administrativa e se traduzir, em regra, em prestações referentes ao funcionamento de serviços públicos, ao exercício de atividades públicas, à gestão de coisas públicas, ao provimento de agentes públicos ou à utilização de fundos públicos" (op. e loc. cit., negrito nosso). Enfim, estes «fatores de administratividade» estão hoje acolhidos nas definição de contrato administrativo constante do art.º 1.º, n.º 4 do CCP.

A jurisprudência também já delimitou o conceito de relação jurídica administrativa. Veja-se o Acórdão do Tribunal de Conflitos de 28/12/2000, P. 345, segundo o qual "cabe aos tribunais administrativos a competência para dirimir os litígios emergentes de relações jurídicas administrativas, ou seja, as regidas por normas que regulam as relações estabelecidas entre a Administração e os particulares no desempenho da atividade administrativa de gestão pública". Sobre o conceito de gestão pública entendeu este tribunal no Acórdão de 5/12/2000 Processo n.º 360, que "atos de gestão pública são os decorrentes do exercício de um poder público, integrando a realização de uma função pública compreendida nas atribuições do ente público reguladas por normas de direito público, relevando a atividade em que se insere a atuação e não a qualificação dos atos isolados da atuação integrante da causa de pedir". Note-se ainda que, não obstante o art.º 2.º do novo CPA (de 2015) não fazer expressa referência ao conceito de gestão pública, continua ele a ser implicitamente consagrado, na medida em que, no actual n.º 3 do art.º 2.º daquele Código, se continua a reconhecer e identificar as contrapostas noções de atividade (de execução) técnica e de atividade de gestão privada.

Estes elementos são já elucidativos de que estamos aqui perante um contrato administrativo.

Com efeito, o IFADAP (atual IFAP) é uma pessoa coletiva de direito público, dotada de personalidade jurídica com autonomia administrativa e financeira e património próprio, nos termos do artigo 1º dos seus estatutos aprovados pelo DL 414/93 de 23/09, o que lhe confere poderes de direito administrativo, entre os quais a competência para emitir atos administrativos e celebrar contratos administrativos como meio para prosseguir as suas atribuições, que consistem na promoção do desenvolvimento da agricultura e das pescas, bem como do setor agroindustrial, em especial através de esquemas de financiamento direto ou indireto às referidas atividades, conforme n.º1 do artigo 5º dos seus estatutos.

Por outro lado, no caso em análise o IFADAP atua claramente investido de prerrogativas de autoridade então previstas no artigo 180º do CPA (hoje contempladas no art.º 302.º do CCP) e consagradas também nos seus estatutos e no contrato sub juditio.

Assim, nos termos da alínea c) do n.º 2 do artigo 5º dos estatutos, o IFADAP deve assegurar o acompanhamento, fiscalização e o controlo de programas e projetos apoiados por ajudas nacionais ou comunitárias. Também para aí aponta o poder de unilateralmente rescindir ou modificar o contrato no caso de incumprimento pelo beneficiário de qualquer das suas obrigações – cláusula F1 do contrato – o que integra o poder sancionatório do IFADAP para a inexecução do contrato.

Para concluir pela natureza administrativa do contrato recorremos mais uma vez à doutrina.

Na verdade, estamos aqui perante um contrato de atribuição, cuja causa-função, no entender de Sérvulo Correia, é "atribuir uma certa vantagem ao cocontratante da Administração. Aqui, a prestação da administração é que é essencial e caracterizadora e as do administrado são apenas a contrapartida ou uma consequência, ou uma condição da vantagem recebida. O interesse público é prosseguido mais através dos direitos conferidos ao contratante particular do que pelas obrigações que assume" ("Legalidade e Autonomia Contratual nos Contratos Administrativos", Coimbra, 1987, págs. 421e 422).

Ou seja, estes contratos são celebrados no âmbito da atividade de gestão de fundos públicos, inserida na atividade mais ampla de fomento de determinados interesses públicos, designadamente no desenvolvimento da agricultura e na melhoria das estruturas agrícolas através da atribuição de ajudas pelo IFADAP aos particulares, e em concreto ao contraente privado, para que estes invistam nessas mesmas estruturas.

Pelos argumentos aqui expostos consideramos tratar-se de verdadeiros e próprios contratos administrativos, como tal subordinados aos princípios que regem a atuação da Administração pública (e fazem-no sempre, mesmo se a Administração atua nas vestes de um privado, nos termos do art.º 2.º, n.º 5º do CPA de 91, então em vigor, e do art.º 2.º, n.º 3 do CPA de 2015), e cuja apreciação, designadamente para efeitos de cumprimento e responsabilidade deve ter lugar nos tribunais administrativos, conforme artigo 9º, e alínea g), do n.º 1 do artigo

51º do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais (ETAF).[5]

E o mesmo se diga quanto aos atos de execução de tais contratos, como o ato em causa.

Com efeito, nos termos do artigo 180º CPA de 91 (atual art.º 302.º do CCP), a Administração, no âmbito dos contratos administrativos que celebra, tem certos poderes – ditos poderes "exorbitantes" –, dos quais destacamos aqui aquele que nos interessa para a situação em concreto que é o poder sancionatório, no qual entendemos que se deve enquadrar o ato de rescisão unilateral do contrato de atribuição de ajudas.

Por carta datada de 20/10/1998 o IFADAP informou o contraente privado da decisão de rescisão, indicando a data até à qual este deveria devolver o montante da ajuda atribuída, bem como os juros calculados.

No que respeita à natureza do ato, o mesmo deveria ter sido considerado como um ato administrativo de execução do próprio contrato, pelo qual o IFADAP exercia (e exerce) o seu poder sancionatório por incumprimento contratual. Isso mesmo considerou o STA no seu Acórdão de 02/05/2000, processo n.º 45774, relativo também um contrato de atribuição de subvenção:" se a decisão rescisória for acompanhada da definição, com força de título executivo, das quantias a devolver e das indemnizações a satisfazer (...) deve concluir-se que aquela atividade rescisória integrou o exercício autoritário da chamada autotutela declarativa, apresentando-se como um ato administrativo «proprio sensu».". No mesmo sentido se pronunciou o TCA em Acórdão de 07/02/2002, proferido no processo n.º 1095/02 no qual se considerou "não ser manifesto que a decisão do Conselho de Administração do IFADAP que deliberou rescindir unilateralmente o contrato, com as demais sanções nele contidas, não seja um ato de execução destacável pata efeitos de impugnação contenciosa, nos termos dos artigos 9º, n.º 3 e artigo 51º, n.º 1 g) do ETAF".

Por sua vez, alinhava também por este diapasão Vieira de Andrade, ao considerar que deveria ser utilizado o recurso contencioso (hoje ação administrativa com pedido impugnatório), e não a ação comum "para a resolução dos litígios relativos aos atos administrativos ("destacáveis") respeitantes à formação e execução dos contratos (n.º 3 do artigo 9º do ETAF) incluindo os relativos à sua extinção antecipada" (Justiça Administrativa, 2ª edição, Coimbra, 1999, pág.142) – mais dizendo serem os atos relativos à execução "os de modificação das prestações, de direção da execução., de aplicação de sanções ou de rescisão" – conforme os poderes ("exorbitantes") então expressamente reconhecidos por lei à Administração no artigo 180º CPA" (op. cit., nota 32, pág. 142), e atualmente

[5] Conforme também Acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa de 04/10/2001 "I - O Contrato pelo qual o IFADAP reclama a restituição de parte do subsídio por não observância das respectivas condições de financiamento, concedido ao abrigo do Programa Operacional Temporais Outono-Inverno, visando a melhoria da competitividade da agricultura e a promoção do desenvolvimento rural a para a qual participam fundos comunitários, é um contrato administrativo. II – Por essa razão, a acção em que o IFADAP pede aquela restituição é da competência dos tribunais administrativos."

consagrados no art.º 301.º CCP.

Da incompetência do tribunal cível; em especial, da inconstitucionalidade formal do DL 81/91

Pelos argumentos aduzidos no ponto anterior, só podemos concluir pela incompetência do tribunal cível da comarca de Lisboa para resolver as questões que se suscitam neste processo

Com efeito, prevê a Constituição no seu artigo 212º a competência dos tribunais administrativos, afirmando que a estes cabe o julgamento das ações e recursos contenciosos que tenham por objeto dirimir litígios emergentes das relações jurídicas administrativas.

Neste sentido, parece-nos óbvio que as questões relativas ao contrato aqui em causa, que qualificamos como sendo um contrato administrativo, não podem ser da competência dos tribunais comuns, como aliás resulta do artigo 3º, artigo 9º e da alínea g), do n.º 1 do artigo 51º do ETAF, mas sobretudo por imperativo constitucional – apesar de o artigo 53º do DL 81/91 de 19.II estipular como competente o tribunal cível da comarca de Lisboa para as execuções instauradas pelo IFADAP (norma legal esta que reputamos inconstitucional), e o próprio contrato o estabelecer também para todas as questões dele emergentes (cláusula I).

O problema que se levanta aqui passa por saber se há uma reserva material absoluta de jurisdição dos tribunais administrativos, ou seja, se só estes podem julgar questões de direito administrativo e se só podem julgar essas questões.

Na esteira da melhor doutrina, consideramos que o n.º3 do artigo 212º da Constituição consagra "os tribunais administrativos como os tribunais comuns em matéria administrativa", não se afastando a possibilidade de, por fundados motivos, haver lugar à "atribuição pontual a outros tribunais do julgamento (por outros processos) de questões substancialmente administrativas" derivando para o legislador ordinário "a obrigação de respeitar o núcleo essencial da organização material das jurisdições". – Vieira de Andrade, in ob. cit., págs. 21 a 23.

Pois bem, não vislumbramos qualquer motivo válido que sustente a subtração aos tribunais administrativos do julgamento das questões relativas aos contratos em debate. Qualificada como foi a relação entre o IFADAP e o recorrente e o ato de rescisão dos contratos, parece-nos lógico e uma decorrência natural da mesma que qualquer litígio que dela resulte seja resolvido pelos tribunais administrativos. Neste sentido, somos levados a concluir nos mesmos termos do recorrente, considerando que a citada norma do DL 81/91 padece de inconstitucionalidade material por violação do disposto no n.º 3 do artigo 213º da Constituição, sendo a correspondente cláusula contratual inválida.

Deste modo, cremos que o tribunal cível da comarca de Lisboa não é o tribunal competente para julgar a questão aqui em causa, havendo violação das regras de competência em função da matéria, o que determina a incompetência absoluta do tribunal nos termos do artigo 101º do CPC. Em consequência, e

contrariamente ao decidido, deveria o executado ter sido absolvido da instância nos termos da alínea a), do n.º 1 do artigo 288º CPC.

Finalmente, o DL 81/91 padece também a nosso ver do vício de inconstitucionalidade formal, uma vez que, nos termos da alínea p), do n.º 1 do artigo 165º da Constituição, a organização e competência dos tribunais é da exclusiva competência da Assembleia da República, salvo autorização ao Governo, e, no caso em apreço, o referido diploma reveste a forma de decreto-lei não autorizado. Foi este, aliás, o fundamento que neste mesmo processo acabou por vingar no Tribunal Constitucional, em acórdão que anulou o do STJ, e que merece a nossa total concordância. Pena que o Tribunal Constitucional tenha abreviado o seu juízo, não se pronunciado sobre a questão suscitada da inconstitucionalidade material, por a considerar prejudicada pelo juízo previamente formulado sobre a também suscitada inconstitucionalidade formal.

Da violação dos deveres de (correta) notificação e (suficiente) fundamentação

Posto isto, cabe-nos agora abordar a questão das (in)corretas notificação e fundamentação expressa do ato administrativo.

Nos termos do n.º3 do artigo 268º da Constituição os atos administrativos estão sujeitos a notificação aos interessados e devem ser expressamente fundamentados quando afetem direitos ou interesses legalmente protegidos. Em concretização do disposto na lei fundamental, o artigo 132º do CPA de 91 (a que corresponde o art.º 160.º do atual Código) previa a necessidade de notificação dos atos impositivos de deveres, sujeições ou sanções, ou causadores de prejuízos. Da mesma forma, o artigo 124º CPA (al. a) do n.º 1 do art.º 152.º do CPA de 2015) exigia que fossem fundamentados os atos administrativos que "(...) imponham ou agravem deveres, encargos ou sanções."

Atendendo à natureza do ato de rescisão que já acima referimos – manifestação do exercício do poder sancionatório da Administração, impondo encargos ao beneficiário – não restam dúvidas de que o mesmo tinha de ser notificado e expressamente fundamentado. Ora, (i) tendo em conta que a carta pela qual se comunica a rescisão é enviada para uma morada que apesar de identificada em correspondência que o contraente privado enviou ao IFADAP não é a morada inicialmente indicada no contrato; (ii) atendendo à cláusula J3 do contrato nos termos da qual "para todos os efeitos emergentes deste contrato as partes consideram-se domiciliadas nos locais inicialmente indicados"; (iii) e tendo em conta que nunca o contraente privado informara o IFADAP de qualquer alteração da sua morada (da morada para a qual pretendia que a correspondência fosse enviada), somos levados a considerar uma notificação como não efetuada, sendo por isso, nos termos do art.º 132.º do CPA de 91 (art.º 160.º do CPA de 2015) o ato de rescisão é ineficaz e como tal oponível ao executado.

O ato de rescisão viola ainda claramente o disposto na alínea b), do n.º1 do artigo 123º, bem como a alínea a), do n.º 1 do artigo 124º e o nº1 do artigo 125º,

todos do CPA de 91 (atuais al. b) do n.º 1 do art.º 151.º e n.º 1 do art.º 153.º do novo CPA),

Na carta que comunica a rescisão o IFADAP limita-se a dizer isso mesmo e apenas isso, não se dignando a expor quais os motivos de facto e de direito que estiveram na base da sua decisão, não remetendo sequer para o relatório de controlo da aplicação de financiamentos ou para o relatório de análise de incumprimentos (fundamentação por remissão): apenas informa que o beneficiário se teria de deslocar aos seus serviços caso quisesse saber os motivos da rescisão, com desrespeito pelas mais elementares garantias e direitos constitucionalmente consagrados que assistem aos administrados nas relações com a Administração.

Tomando o IFADAP esta atitude, não há forma de "assegurar a racionalidade e a controlabilidade"[6] da sua decisão, pelo que só podemos concluir pela falta de fundamentação do ato administrativo de rescisão, e pela inexistência de razões válidas justificativas da rescisão.

Da violação do princípio da proporcionalidade

Uma outra questão que se coloca relativamente ao ato pelo qual o IFADAP procedeu à rescisão do contrato em causa, é saber se esse ato respeitou o princípio da proporcionalidade, princípio esse que nos termos do n.º 2 do artigo 266º da Constituição e do n.º 2 do artigo 5º do CPA (atual art.º 9.º do CPA de 2015) rege toda a atuação (pública e privada) da Administração Pública.

O princípio da proporcionalidade norteia toda a atividade administrativa ,implicando que as suas decisões sejam (i) idóneas ou adequadas ao fim a atingir, (ii) necessárias, isto é que não haja outra medida capaz de prosseguir os objetivos pretendidos e que provoque menor lesão ao particular; e racionais (proporcionais em sentido estrito), isto é, que os custos ou desvantagens da medida sejam inferiores aos benefícios que a mesma vai permitir alcançar, havendo uma proporção entre os mesmos[7].

A atividade administrativa, particularmente quando afeta direitos ou interesses legalmente protegidos dos cidadãos não pode ser arbitrária, antes tendo que se balizar, entre outras, por aquelas normas.

Ora, não querendo qualificar como absolutamente arbitrária a decisão de rescindir o contrato por parte do IFADAP, parece-nos contudo que a mesma não respeitou as exigências que decorrem do princípio da proporcionalidade.

Isto porque, tendo ao seu dispor como medidas sancionatórias, nos termos

[6] Vieira de Andrade, "O Dever da Fundamentação Expressa de Actos Administrativos" , Coimbra, 1991, pág. 215

[7] A Administração deve "prosseguir os fins legais, os interesses públicos, primários e secundários, segundo o princípio da justa medida, adoptando, dentre as medidas necessárias e adequadas para atingir esses fins e prosseguir esses interesses, aquelas que impliquem menos gravames, sacrifícios ou perturbações à posição jurídica dos administrados." – Gomes Canotilho e Vital Moreira, Constituição da República Portuguesa anotada, 3ª edição, Coimbra, 1993, pág. 924

da cláusula F1 do contrato, a rescisão ou a modificação unilateral do contrato, não se descortina razão objetiva para o IFADAP ter optado pela primeira via e não pela segunda – tanto mais que a sua decisão de rescisão não está fundamentada como deveria estar, nos termos da alínea d), do n.º 1 do artigo 123º e alínea a) do n.º 1 do artigo 124º, ambos do CPA de 91 então aplicável (atuais al. d) do n.º 1 do art.º 151.º e al. a) do n.º 1 do art.º 152.º).

Havendo de facto aspetos do contrato que não foram integralmente cumpridos, estamos assim e quando muito perante uma situação de incumprimento parcial do contrato, conforme ficou provado na decisão judicial da primeira instância. Contudo, a questão que se coloca é a de saber se tal incumprimento parcial será ou não suficiente para uma sanção de consequências tão graves como a rescisão contratual.

Ora, a verdade é que o investimento foi aplicado nos objetivos para os quais foi aprovado pelo IFADAP, embora a forma de aplicação, em alguns pontos, tenha sido diferente daquela que estava prevista no contrato. Obviamente que essa diferença teria de ser advertida e daí resultariam consequências para o beneficiário (por exemplo, o pagar uma penalidade ou o comprometer-se a reformular o modo de aplicação das ajudas) – mas não nos parece que a rescisão contratual seja o meio adequado face à situação. Isto porque se provou ter sido o investimento efetivamente aplicado, não pondo de modo algum em causa a forma como essa aplicação foi feita o interesse público aqui subjacente – relembre-se, o desenvolvimento agrícola e a melhoria das estruturas agrícolas, como resulta dos estatutos do IFADAP, acima enunciados.

Já estaríamos perante uma situação diferente se por exemplo o contraente privado não tivesse aplicado integralmente o montante atribuído pelo IFADAP ou se o tivesse aplicado em algo totalmente diferente do que estava previsto no contrato. Mas não é isso o que aqui se passa e por estas razões somos levados a concluir pelo carácter desmesurado da medida adotada. Com efeito, não tendo sido posta em causa a prossecução do interesse público, ab initio determinado, porque desproporcional, entendemos – e ao invés do que decidiu o acórdão comentado – não ser de aplicar a rescisão contratual, com a consequente devolução da totalidade dos montantes recebidos, mas sim o pagamento de uma determinada quantia a título de penalidade.

Por estes motivos, e em suma, somos levados a concluir que a rescisão contratual não respeitou o princípio da proporcionalidade, pois:

- em nada contribui para a prossecução do interesse público que o IFADAP promove, não sendo adequada para os fins em causa;

- é uma medida extremamente gravosa quando outras menos lesivas para a esfera do particular poderiam ter sido tomadas;

- há claramente uma desproporção entre os benefícios dela resultantes (não encontramos nenhum) e os sacrifícios ou custos impostos ao particular.

Mesmo na hipótese de um (constitucionalmente) legítimo exercício pelo IFAP de uma atividade de gestão privada é inequívoca a invalidade da rescisão

do contrato por violação de princípios gerais da atividade administrativa e de normas concretizadoras de preceitos constitucionais

Reza hoje o n.º 3 do art.º 2.º do CPA de 2015 (com teor próximo da normas homólogas do anterior Código, e que era o n.º 5 do art. 2.º) que "[o]s princípios gerais da atividade administrativa e as disposições do presente Código que concretizam preceitos constitucionais são aplicáveis a toda e qualquer atuação da Administração Pública, ainda que meramente técnica ou de gestão privada.".

Claro está, há preceitos constitucionais que se referem à partida à atividade jurídico-pública da Administração, razão pela qual se suscitam dificuldades quanto à valência das suas concretizações legislativas relativamente à atividade técnica ou de gestão privada dos órgãos administrativos.

Tal acontece desde logo com os chamados direitos fundamentais dos administrados, consagrados no art.º 268.º da Constituição, cuja densificação foi (e é) de resto a primeira das tarefas do Código de Procedimento Administrativo, e que são (reportando-nos agora apenas às normas do atual Código) o direito de audiência dos interessados (art.º 267.º/5 CRP e 100.º e 101.º, e 121.º a 125.º CPA), o direito à informação procedimental (art.º 268.º/1 CRP e art.ºs 82.º a 85.º CPA), o direito de acesso aos registos e arquivos administrativos (art.º 268.º/2 CRP e 17.º CPA), o direito à notificação das decisões da Administração que afetem direitos ou interesses legalmente protegidos (art.º 268.º/3, primeira parte, da CRP, e art. ºs 110.º a 114.º CPA) e o direito à fundamentação das decisões da Administração que afetem direitos ou interesses legalmente protegidos (art.º 268.º/3, segunda parte, da CRP, e art.ºs 152.º a 154.º CPA).

Note-se que mesmo os princípios gerais da atividade administrativa que, numa primeira análise, diríamos serem privativos da atividade de gestão pública, como o princípio da proporcionalidade, não são de fácil adequação, nomeadamente à atividade de gestão privada da Administração.

Mas a aplicação dos princípios e sobretudo dos preceitos concretizadores das ditas garantias fundamentais dos administrados à atividade técnica e de gestão privada dos órgãos administrativos fará sobretudo sentido num universo relativamente delimitado de situações, como é precisamente a tratada nestes acórdãos.

Referimo-nos aos casos como este, em que, contra natura e porventura num patamar já de duvidosa constitucionalidade, o legislador remete para o direito privado (e concomitantemente para o contencioso dos tribunais comuns) atuações de (órgãos de) pessoas coletivas de direito público que, não obstante se situarem do domínio da atividade prestativa ou constitutiva, como a outorga de subsídios ou subvenções, nem por isso deixam de ser materialmente administrativas e de afetar direitos ou interesses legalmente protegidos (podendo mesmo ser sobremodo lesivas de tais direitos e interesses), reclamando nessa medida a efetivação de um núcleo mínimo de garantias juspublicísticas.

Com efeito, não são incomuns casos como o tratado nestes acórdãos – de "rescisão unilateral" pelo organismo público contratante do contrato de atribuição

de ajudas, por alegado "incumprimento" do beneficiário de "obrigações contratuais", em virtude de uma execução técnica tida por "deficiente" do projeto de investimento aprovado, culminando esta sequência fiscalizadora/sancionatória, e malgrado em não poucas situações ter sido a totalidade das ajudas afeta a investimentos efetivamente realizados, com uma exigência ao particular da devolução do subsídio por inteiro, sempre com escrupuloso cumprimento dos termos previstos no clausulado do contrato. E em que o organismo responsável limita-se a comunicar isto mesmo que se acaba de dizer, sem mais, ao particular contraente – por vezes com esta adicional informação de que, para mais esclarecimentos sobre o motivo da rescisão, deverá o ex-beneficiário contactar os serviços regionais do organismo onde apresentara o seu projeto… isto com a notificação a seguir amiúde para uma morada incorreta e realizada na pessoa de um terceiro alheio à relação contratual.

Entretanto – e num muito curto prazo – é emitida uma certidão de dívida no valor global do contrato, a qual constitui título executivo nos termos da legislação especial aplicável, e é intentada uma ação executiva no competente Tribunal de Comarca, para a qual o executado é devidamente citado (assim se suprindo, pretensamente, a falta da notificação administrativa), originando muitas vezes a respetiva insolvência, dado o elevado valor da dívida.

Repare-se bem que esta sequência estaria porventura livre de reparos (jurídicos), se lhe fosse apenas aplicável o direito privado, o mesmo é dizer, se com um violento esforço de idealização imaginássemos tratar-se de um puro contrato privado entre pessoas privadas (rectius, entre um privado e um ente público «despido das suas vestes de imperium»).

Mas afigura-se evidente – mesmo que se aceite, do ponto vista da conformidade com a lei fundamental, esta muito duvidosa remissão para o direito privado da atividade de pessoas coletivas de direito público no domínio das subvenções – que também na matéria em causa não podem os particulares ficar totalmente à mercê do arbítrio da Administração, e é isso, cremos, que o (atual) n.º 3 do art.º 2.º do Código do Procedimento Administrativo pretende evitar.

Assim, e independentemente da prévia material qualificação do contrato, e da decisão de rescisão do contrato em causa, ou como contrato e ato administrativo, ou como atos negociais privados, e por consequência da relação jurídica em causa como uma relação jurídico-administrativa ou como uma relação jurídico-privada, no caso tratado nos acórdãos sob anotação deveria de todo o modo ter havido lugar a uma audiência do interessado, e a corretas fundamentação e notificação da decisão, ainda que não forçosamente nos estritos e detalhados termos regulados no CPA.

Também o organismo em causa tinha a obrigação de sujeitar o seu projeto de decisão ao crivo da proporcionalidade – aferindo no caso, e desde logo, se não haveria alguma possibilidade de aproveitamento, mesmo que parcial, do projeto executado.

E deveriam enfim os tribunais cíveis controlar igualmente a observância pela Administração dos princípios e preceitos de que fala o n.º 3 do art.º 2.º do atual CPA.

O que de todo não aconteceu neste processo, tendo-se estas instâncias recusado ostensivamente a cumprir a lei.

Na verdade, e não obstante ter sido invocado expressamente, e a título subsidiário, o disposto no então n.º 5 do art.º 2.ºdo CPA (aplicabilidade à atividade de gestão privada dos princípios gerais da atividade administrativa e das normas concretizadoras de preceitos fundamentais), omitiram o Tribunal da Relação de Lisboa e o Supremo Tribunal de Justiça esse pedido subsidiário nos relatórios dos respetivos acórdãos (omissão seguramente consciente e por isso mais indesculpável), e emanaram estas duas instâncias superiores, de modo reiterado, sentenças assumida e conscientemente contra legem, o que é deveras lamentável.