

Processo nº 16/2005

(Recurso jurisdicional em matéria administrativa)

Data: 17.02.2005

Assuntos : Notificação do acto administrativo.

Elementos essenciais.

Recurso contencioso.

Prazo.

SUMÁRIO

1. São elementos essenciais da notificação de um acto administrativo a indicação do sentido da decisão com ele proferida assim como do seu autor e data.
2. Só uma notificação em que falte um destes elementos torna a respectiva decisão (inoponível ao seu destinatário e) irrelevante para desencadear o início do decurso do prazo para a interposição de recurso contencioso.

O relator,

José Maria Dias Azedo

Processo nº 16/2005

(Recurso jurisdicional em
matéria administrativa)

ACORDAM NO TRIBUNAL DE SEGUNDA INSTÂNCIA DA R.A.E.M.:

Relatório

1. (A), com os demais sinais dos autos, veio recorrer da sentença proferida em 19.07.2004 pelo Mmº Juiz do Tribunal Administrativo, com a qual se decidiu rejeitar o recurso contencioso por ele interposto da decisão do Exmº Director dos Serviços de Educação e Juventude datada de 11.11.2003.

Alegou, formulando o seguinte quadro conclusivo:

- “1. *Nos termos legais, o prazo de recurso de actos anuláveis é de 30 dias, quando o residente resida em Macau.*
2. *Nos termos do disposto no artigo 26º do Código do*

Procedimento Administrativo Contencioso em vigor, a contagem do prazo para interposição do recurso não se inicia enquanto o acto não comece a produzir efeitos e sempre que a publicação ou notificação, quando obrigatórias, não dêem a conhecer o sentido, o autor e a data da decisão.

- 3. E, ainda nos termos legais, a contagem do prazo para a interposição do recurso de acto expresso inicia-se, quando a publicação ou apenas a notificação seja obrigatória, a partir da sua efectivação.*
- 4. A notificação feita pela entidade recorrida em 11 de Dezembro de 2003 não reunia os requisitos em causa, pois, limitava-se a dar a conhecer a decisão, com referências remissivas a um determinado relatório de que se desconhecia por completo por não ter sido enviado juntamente.*
- 5. Da leitura da mesma carta/ofício n.º 64/GDSSCF/2003 era impossível conhecer o verdadeiro "sentido" do acto administrativo, salvo, claro está, a decisão pura e seca de encerramento da Escola. Perante tal, era impossível ao seu destinatário lançar mãos a recurso ou outra forma de impugnação.*

6. *Daí que, a notificação feita em 11 de Dezembro de 2003 não reunia minimamente os requisitos legais enunciados no n.º 1 do artigo 26.º do citado CPAC, e, conseqüentemente, a contagem do respectivo prazo de recurso não se podia considerar-se iniciada.*
7. *O ora recorrente, em 17 de Dezembro de 2003, suscitou o incidente de nulidade da notificação, e, requereu, concomitantemente, a repetição da mesma, desta feita com suprimento dos documentos em falta.*
8. *Ou seja, o que o recorrente fez, através do seu incidente levantado em 17 de Dezembro de 2003, foi a arguição da nulidade "in totum" da notificação feita em 11 de Dezembro de 2003, e, não, apenas, o suprimento ou a solicitação do envio dos documentos em falta.*
9. *Nos termos do referido incidente suscitado, foram levantadas duas questões: uma, a da arguição da nulidade "in totum" da notificação, e, a segunda, a solicitação da nova notificação, a ser feita de forma correcta e integral. Isto é, não se limitou manusear-se ao abrigo do regime restritivo consagrado no n.º 2 do artigo 27.º do CPAC, foi-se mais longe, alertando pela*

nulidade de toda a notificação feita em 11 de Dezembro de 2003.

10. Em 05 de Janeiro, de 2004, a entidade recorrida (Direcção dos Serviços de Educação e Juventude), através do ofício n.º 67/INSP/2003), procedeu à nova notificação, notificação integral, e com remessa de todo o processado.

11. Ou seja, não se limitou a suprir os documentos em falta ao abrigo do n.º 2 do artigo 27.º do CPAC.

12. O mesmo é dizer que a entidade recorrida, admitiu integralmente e sem reservas a nulidade da primeira notificação efectuada em 11-12-2003, e, daí, a sua repetição "in totum".

13. O mesmo vale igualmente dizer que a entidade recorrida admitiu, pela prática do acto de segunda notificação sem reservas, que concorre na opinião, aceitando-a, de que a primeira notificação não transmitia o verdadeiro "sentido" da decisão punitiva, tal como exige o n.º 1 do artigo 26.º do citado CPAC.

14. O mesmo é também dizer, conclusivamente, que a entidade recorrida aceitou e considerou "nula" a primeira notificação

por si feita, nos exactos termos suscitados pelo recorrente em seu incidente de 17 de Dezembro de 2003.

- 15. Lamentavelmente, na contestação apresentada, num autêntico "venire contra factum proprium", a entidade recorrida queda-se num silêncio absoluto no que nesta parte diz respeito, apenas se limitando a esgrimir em seu favor fazendo apelo à primeira notificação feita, de forma nula.*
- 16. Ora, como é sabido, nos termos do disposto nos artigos 278º e 282º do Código Civil em vigor, a declaração de nulidade como a anulação do negócio têm efeito retroactivo (efeito "ex tunc").*
- 17. Daí que, seja imperioso concluir que, a entidade recorrida, quer pelos seus actos concretos, quer por imposição legal, aceitou a nulidade da sua primeira notificação, procedendo à segunda notificação de novo. Ademais,*
- 18. No caso concreto em apreço, questionar-se-á se se seria justo e proporcional entender que com a notificação feita em 11 de Dezembro de 2003, o ora recorrente estava na posse de elementos minimamente suficientes para lançar mãos aos mecanismos legais de impugnação da decisão caso quisesse?*

19. *A resposta é, necessariamente; negativa.*
20. *Com efeito, não basta dizer que o recorrente conhecia o "sentido" da decisão, pois a decisão inicialmente transmitida era de encerramento da Escola e cancelamento do Alvará. Qualquer operador de Direito sabe que tais são conclusões que não bastam para iniciar qualquer impugnação decente e leal. Como é possível recorrer com base na "informação" de encerramento e cancelamento do Alvará sem se lhe abrir mãos e ter acesso aos respectivos "fundamentos" de facto e de Direito subjacentes à decisão? Com base em tal, recorrer de quê? Recorrer o quê?*
21. *No caso concreto em apreço, a primeira notificação feita em 11 de Dezembro de 2003 não permitiu ao recorrente conhecer o verdadeiro "sentido" material da decisão administrativa, por forma a permitir lançar mãos de impugnação, razão pela qual deve a mesma ser considerada nula e de nenhum efeito, nos termos do disposto no artigo 26º do citado CPAC.*
22. *A interpretação das leis não deve cingir-se à letra da lei, mas reconstituir a partir dos textos o pensamento legislativo, tendo sobretudo em conta a unidade do sistema jurídico, as*

circunstâncias em que a lei foi elaborada e as condições específicas do tempo em que é aplicada, e que, na fixação do sentido e alcance da lei, o intérprete presumirá que o legislador consagrou as soluções mais acertadas e soube exprimir o seu pensamento em termos adequados.

23. *É, assim, imperioso concluir que o ora recorrente foi apenas correcta e legalmente notificado do despacho de 11 de Novembro de 2003 do Director dos Serviços de Educação e Juventude de Macau em 05 de Janeiro de 2004, sendo nulas e de nenhum efeito a primeira notificação efectuada em 11 de Dezembro de 2003,*
24. *E, conseqüentemente,*
25. *Tempestivo o recurso contencioso por si interposto em 04 de Fevereiro de 2004.*
26. *A nulidade da primeira notificação efectuada pela entidade recorrida foi atempadamente suscita no recurso, quando auscultada em sede de excepção da caducidade suscitada, e tal era do conhecimento officioso pelo Tribunal "a quo".*

A final, pede a revogação da “decisão recorrida, ordenando-se a admissão do recurso, por tempestivo, e o prosseguimento do mesmo até

final, ...”; (cfr. fls. 203 a 215).

*

Oportunamente, respondeu a entidade recorrida pugnando pela improcedência do recurso; (cfr. fls. 234 a 237).

*

Após adequada tramitação processual, vieram os autos a esta Instância, onde, em sede de vista e em douto Parecer, opina o Exm^o Representante do Ministério Público no sentido da confirmação da decisão recorrida; (cfr. fls. 268 a 270).

*

Colhidos que estão os vistos legais e nada obstando, passa-se a decidir.

Fundamentação

Dos factos

2. A decisão objecto da presente lide recursória tem como pressuposto factual a seguinte matéria de facto pelo Mmº Juiz “a quo” dada como provada:

“Por despacho de 11.11.2003 o Director dos Serviços de Educação foi determinado o encerramento da escola XX, pertencente ao requerente, e o cancelamento do respectivo Alvará - documento de fls. 26-27.

O recorrente foi notificado desta decisão pelo ofício nº 64/GDS-SCF/2003 que lhe foi entregue pessoalmente em 11.12.2003, e onde se refere que se lhe ,sequem os seguinte anexos: cópia do relatório final de 29.10.2003, relativo ao procedimento administrativo nº 01/P/INSP/2003 e o ofício nº 59/GSD-LL/2003, de 24.11.2003 - documentos de fls. 86 a 89, e 92.

Em 17.12.2003 o requerente arguiu a nulidade desta notificação, por terem sido indicados de forma selectiva e não integral os fundamentos de facto e de direito da decisão em causa, solicitando a repetição do acto de notificação - documento de fls. 28-29.

A coberto do ofício nº 67/INSP/2003, recebido em 5.1.2004, foi efectuada nova notificação do despacho de 11.11.2003 - documentos de fls. 32 e 91.

A petição de recurso deu entrada na secretaria deste Tribunal por

telecópia, em 4.2.2004 - fls. 3.

O original da petição de recurso deu entrada em 5.2.2004 - fls. 2”;
(cfr. fls. 197 a 198).

Do direito

3. Como se alcança das conclusões de recurso pelo recorrente oferecidas e da factualidade atrás também transcrita, coloca-se na presente lide recursória a questão de se saber se tempestivo era o recurso contencioso pelo mesmo interposto do despacho do Exm^o Director dos Serviços de Educação e Juventude, com o qual se determinou o encerramento da Escola XX assim como o cancelamento do respectivo alvará.

Vejamos então.

A sentença objecto do presente recurso começou por afirmar que os vícios imputados ao referido despacho na petição de recurso eram geradores de mera anulabilidade – refira-se que o próprio recorrente pedia a “anulação do despacho recorrido”; (cfr. fls. 22) – e, assim, em harmonia

com o preceituado no artº 25º, nº 2, al. a) do Código de Processo Administrativo Contencioso, (a que pertencem todos os preceitos que vierem a ser citados sem menção de diploma a que respeitam), considerando ser o recorrente residente em Macau, concluiu que o prazo para o recurso contencioso em causa era de 30 dias.

Nenhuma censura merecendo o juízo assim formulado – que aliás, nem o próprio recorrente contesta – avancemos.

A partir daí, procedeu o Mmº Juiz “a quo” à contagem do dito prazo de 30 dias, considerando que o seu início tinha ocorrido no dia 12.12.2003.

Para tal, considerou relevante a notificação (pessoal) do referido despacho ao recorrente efectuada em 11.12.2003, e, descontando o período de tempo que decorreu entre o requerimento por este endereçado à entidade recorrida e a notificação da sua resposta – de 17.12.2003 a 05.01.2004 – considerou que o recurso em causa, apresentado em 04.02.2004, era extemporâneo, porque esgotado o dito prazo de 30 dias.

Considerou pois que a referida notificação efectuada em 11.12.2003 continha os elementos legalmente exigidos pelo artº 26º, nº 1 para com ela se iniciar a contagem do prazo para o recurso em causa, e, dando aplicação ao estatuído no artº 27º nº 2, entendeu que tal prazo ficara suspenso pelo atrás referido período que mediou o requerimento do recorrente e resposta da entidade recorrida.

Com o assim entendido não se conforma o ora recorrente, afirmando que: *“A notificação feita pela entidade recorrida em 11 de Dezembro de 2003 não reunia os requisitos em causa, pois, limitava-se a dar a conhecer a decisão, com referências remissivas a um determinado relatório de que se desconhecia por completo por não ter sido enviado juntamente”*, e concluindo que com tal notificação *“a contagem do respectivo prazo de recurso não se podia considerar iniciada”*; (cfr., concl. 4ª e 6ª).

Alega ainda que no mencionado requerimento que apresentou à entidade recorrida em 17.12.2003 tinha arguido a nulidade da notificação efectuada em 11.12.2003 e que, também por isso, com aquela, não se podia dar o prazo de recurso por iniciado; (cfr., concl. 7ª).

Sem quebra do muito respeito devido a opinião em sentido diverso, temos para nós que não é de acolher o assim entendido, nenhuma censura nos merecendo a sentença prolatada e ora em crise.

Especifiquemos.

Nos termos do citado artº 26º:

“1. A contagem do prazo para interposição do recurso não se inicia enquanto o acto não comece a produzir efeitos e sempre que a publicação ou a notificação, quando obrigatórias, não dêem a conhecer o sentido, o autor e a data da decisão.

2. A contagem do prazo para interposição do recurso de acto expresso inicia-se:

- a) Quando apenas a publicação ou apenas a notificação seja obrigatória, a partir da sua efectivação;
- b) Quando a publicação e a notificação sejam ambas obrigatórias, a partir da que ocorra posteriormente.

3. A contagem do prazo para interposição do recurso de acto expresso cuja publicação não seja obrigatória e cuja notificação não seja igualmente obrigatória ou se encontre legalmente dispensada, inicia-se a partir:

- a) Da prática do acto quando se trate de acto oral praticado na presença do interessado;

b) Do conhecimento efectivo do acto, ou do seu conhecimento presumido nos termos do n.º 2 do artigo 121.º do Código do Procedimento Administrativo, nas restantes hipóteses.

4. A contagem do prazo para interposição do recurso de indeferimento tácito inicia-se no termo do prazo previsto nos n.os 2 e 3 do artigo 102.º e no artigo 162.º do Código do Procedimento Administrativo.

5. Quando o acto não seja de publicação obrigatória, a contagem do prazo para interposição do recurso pelo Ministério Público inicia-se a partir da primeira notificação que venha a ter lugar.

6. O disposto nos n.ºs 1, 2 e 3 não impede a interposição do recurso quando tenha sido iniciada a execução do acto.

7. A rectificação dos actos administrativos ou da sua publicação ou notificação não determina o início da contagem de novo prazo para interposição do recurso, excepto quando incida em aspectos relevantes para a recorribilidade desses actos; (sub. nosso).

Como é sabido, a notificação é um acto processual pelo qual se comunica a uma pessoa (física ou jurídica) o conteúdo de uma decisão – no caso, um acto administrativo – que a afecta. É pois uma forma de publicidade, e, quando obrigatória, é uma “conditio iuris” de cuja efectiva verificação depende a eficácia (subjectiva) da decisão (ou acto).

“In casu”, era o acto administrativo em causa (o despacho do

Director dos Serviços de Educação e Juventude), um acto de “notificação obrigatória” tal como se estipula no artº 68º, al. c) do Código do Procedimento Administrativo.

E, assim, dúvidas não havendo que a notificação ao ora recorrente efectuada em 11.12.2003 dava-lhe a conhecer “o sentido, o autor e a data da decisão” – pois que sem esforço dela se colhe que o “sentido da decisão” era a de “encerramento da Escola XX e o cancelamento do respectivo alvará”, que o seu “autor” era o “Director dos Serviços de Educação e Juventude de Macau” e que era datada de “11.12.2003”, (como expressamente aí consta) – não se nos mostra que com tal notificação se não tenha observado o estatuído no transcrito artº 26º nº 1 e 2 al. a) para que com ela se iniciasse a contagem do prazo de 30 dias para a interposição do recurso; (aliás, tal é também o entendimento firme sobre a questão, podendo-se ver, v.g., Santos Botelho, P. Esteves e C. Pinho in, “Código do Procedimento Administrativo Anotado e Comentado”, 3ª ed., pág. 275 e segs., e A. Maurício, P. Lacerda e S. Redinha in, “Contencioso Administrativo”, pág. 147, assim decidindo também o S.T.A. de Portugal nos seus Acs. de 26.11.97, 19.01.99, 23.01.2003, 11.12.2003, 03.05.2004 e 11.11.2004, tirados nos Processos nºs 36927, 42491, 48138, 01629/03,

01811/03 e 0504/04 respectivamente, in “www.dgsi.pt/jsta.” – aqui citados a título de referência – e, onde, no último dos citados arestos se afirma expressamente que “são elementos essenciais da notificação do acto administrativo a indicação do autor do acto, bem como o sentido e a data da decisão” e que “só a falta de qualquer destes elementos torna a notificação inoponível ao seu destinatário e irrelevante para efeitos de início do prazo de interposição do recurso contencioso”).

— Quanto à alegada “nulidade”, cabe dizer que não obstante ser verdade que no requerimento pelo ora recorrente apresentado em 17.12.2003 tenha o mesmo arguido tal vício, atento o que se expôs – no sentido de que a notificação de 11.12.2003 dava-lhe a conhecer os “elementos essenciais” do acto administrativo impugnado – patente é que a mesma inexistente já que assim não consta do artº 122º do Código do Procedimento Administrativo que sob a epígrafe “actos nulos” regula tal matéria aí se enunciando as situações que dão origem a tal forma de “invalidade do acto administrativo”.

Para além e sem prejuízo do ora consignado, não é também de olvidar que neste mesmo requerimento era formulado um “pedido

alternativo”, pois que assim findava o ora recorrente o dito expediente:

“(…)

Requerendo, em consequência, a repetição do acto de notificação da decisão, desta feita com integral observância das relevantes disposições legais, ou, então, a passagem de certidão ou fotocópia autenticada que contenha os conteúdos pedidos esses que faz ao abrigo do disposto no n.º 2 do art.º 27.º do Código de Processo Administrativo contencioso em vigor, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 110/99/M, de 13 de Dezembro”; (cfr., fls. 28 e 29, que constituem documentos pelo ora recorrente apresentados aquando do seu recurso contencioso como “Doc. n.º 2”).

Ora, preceitua o referido n.º 2 do art.º 27.º que:

“Quando a notificação omita as indicações previstas no artigo 70.º do Código do Procedimento Administrativo ou a publicação não contenha os elementos enunciados no artigo 113.º e no n.º 4 do artigo 120.º do mesmo Código, pode o interessado requerer no prazo de dez dias à entidade que praticou o acto a notificação das indicações ou dos elementos em falta ou a passagem de certidão ou fotocópia autenticada que os contenha, ficando nesta hipótese suspenso, a partir da data da apresentação do requerimento e

até à daquela notificação ou passagem, o prazo para interposição do recurso cuja contagem se tenha iniciado”; (sub. nosso).

Nesta conformidade, atento o estatuído no artº 70º do Código do Procedimento Administrativo, e tendo a entidade recorrida referido expressamente na sua resposta que a mesma era feita “nos termos do (transcrito) artº 27º, nº 2”, mal se compreende o inconformismo do ora recorrente.

De facto, claro sendo que com o requerimento de 17.12.2003 apenas se suspendeu o prazo de recurso em curso que voltou a correr com a notificação da sua resposta– tal como sucede com a situação prevista no artº 110º, não se tratando de nenhuma “interrupção” com a qual se inutiliza o tempo decorrido, contando-se novo prazo “ab inicio”; (cfr., v.g., Lino Ribeiro e José Cândido de Pinho in “Código de Procedimento Administrativo de Macau, Anotado e comentado”, pág. 853) – impõe-se concluir que a soma dos dois períodos de tempo (decorridos entre a notificação de 11.12.2003 até ao requerimento de 17.12.20023 – 5 dias – e da notificação em 05.01.2004 da resposta deste à apresentação do recurso em 04.02.2004 – 30 dias), é superior ao prazo estatuído no artº

25º, nº 2, a), (de 30 dias, e que findou em 30.01.2004), para que fosse de considerar o recurso (interposto em 04.02.2004) tempestivo.

Na consideração do que exposto fica, constata-se que infundado é o inconformismo do ora recorrente, visto que sendo efectivamente o seu recurso extemporâneo, correctamente rejeitado foi pelo Mmº Juiz “a quo” que mais não fez do que decidir em conformidade com o estatuído no artº 46º, nº 2, alínea h); (onde precisamente se prescreve que o recurso é liminarmente rejeitado quando se verifique “a caducidade do direito de recurso”).

Decisão

4. Nos termos e fundamentos explanados, em conferência, acordam julgar improcedente o recurso, confirmando-se, na íntegra, a sentença recorrida.

Pagará o recorrente as custas da presente lide, fixando-se a taxa de justiça em 6 UCs.

Macau, aos 17 de Fevereiro de 2005

José Maria Dias Azedo (Relator) – Choi Mou Pan – Lai Kin Hong

Magistrado do M^o. P^o. presente - Victor Manuel Carvalho Coelho