



Licínio Lopes Martins
Professor da Fac.de Direito da Univ. Coimbra
Jurisconsulto

PARECER

Somos questionados acerca da «possibilidade» ou, melhor, da legitimidade de a Administração, *in casu* do Presidente do Instituto dos Registos e do Notariado, IP, «alterar» (*lato sensu*) a posição jurídica previamente assumida, sob os Despachos de 1 de Junho e de 13 de Julho de 2010 (os quais, por seu turno, já haviam «revogado parcialmente» o precedente Despacho de 21 de Julho de 2009), versante sobre a situação contratual dos «Adjuntos de Conservadores», após a prolação de decisões jurisdicionais, em sentido contrário ao daquela, ora transitadas em julgado, inclusive de um Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, proferido em sede de «recurso de revista», a fim de que os efeitos por estas determinados não se produzam tão só e apenas relativamente aos que então se perfilaram como Interessados ou Partes processuais, mas, também, a todos os restantes «Adjuntos de Conservadores» que se encontravam e encontram na mesma situação jurídico-contratual, independentemente da sua não intervenção no Processo.



Licínio Lopes Martins
Professor da Fac.de Direito da Univ. Coimbra
Jurisconsulto

A) Das Decisões Administrativas às Decisões Jurisdicionais

Como é consabido, através dos referidos Despachos, datados de 1 de Junho e de 13 de Julho de 2010, o Presidente do Instituto dos Registos e do Notariado, IP., praticou dois actos administrativos, louvado em Informação emitida pelos Serviços Jurídicos deste Instituto, a 28 de Maio de 2010, pelos quais se procedeu, respectivamente, à «revogação parcial» da «lista nominativa das transições e manutenções dos trabalhadores que exerciam funções públicas naquela entidade da Administração Indirecta do Estado, bem como à elaboração e aprovação da «novas listas nominativas das transições, alterando a modalidade da relação jurídica de emprego público de contrato de trabalho» dos «Adjuntos de Conservadores», anteriormente estatuídas pelo Despacho de 21 de Julho de 2009, por força da entrada em vigor do quadro legal então recente [Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Julho (LVCR), Lei n.º 58 /2008, de 11 de Setembro, (RCTFP) e Decreto-Lei n.º 206/97, de 12 de Agosto].

De acordo com o disposto nestas últimas decisões administrativas, produzidas por aquele Órgão superior, foi determinada a substituição (alteração) da modalidade da relação jurídica de emprego público de contrato de trabalho em funções públicas por tempo indeterminado, para a qual os «Adjuntos de Conservadores» tinham transitado, nos termos definidos pelo anterior Despacho de 21 de Julho de 2009, pela modalidade de contrato de trabalho em funções públicas a termo resolutivo incerto.



Licínio Lopes Martins
Professor da Fac.de Direito da Univ. Coimbra
Jurisconsulto

Ora, tais actos administrativos viriam a ser impugnados, em sede de acção administrativa especial, com fundamento em vício de violação de lei, por um considerável número de «Adjuntos de Conservadores», perante o Tribunal Administrativo e Fiscal de Aveiro, o qual viria a julgá-la procedente e a determinar a anulação dos actos administrativos em crise, a 11 de Junho de 2013, mau grado, desta decisão tivesse havido lugar a recurso jurisdicional para o Tribunal Central Administrativo Norte que, por Acórdão de 6 de Novembro de 2015, lhe negou provimento, mantendo o Aresto recorrido.

Segue-se que, embora ter admitido recurso excepcional de revista, depois interposto, também o Supremo Tribunal Administrativo viria a negar o respectivo provimento e a confirmar as Decisões das Instâncias anteriores, por Acórdão datado de 7 de Dezembro de 2016, invocando, muito em especial, na sua fundamentação, a Recomendação n.º 4/A e B/2012 do Provedor de Justiça.

Com efeito, nunca será despiciendo salientar que algumas «passagens» deste Douto Aresto, as quais assumem uma indesmentível pertinência na questão em análise, tais como as que constam das Bases XV e XVI da «Fundamentação de Direito», pelas quais aquele Venerando Tribunal determina que (i) «no quadro normativo em referência a solução/opção tomada pelo R. [IRN, IP] e que veio a ser acolhida nos atos objeto de impugnação não pode aceitar-se como acertada e legal, não procedendo as críticas que são dirigidas ao acórdão recorrido pelo mesmo, e que (ii) «em aplicação do quadro normativo em referência, nomeadamente, do relativo à conversão dos contratos administrativos de



Licínio Lopes Martins
Professor da Fac.de Direito da Univ. Coimbra
Jurisconsulto

provimento previsto no art. 91.º da «LVCR», os A.A., enquanto adjuntos de conservador admitidos ao abrigo de contrato administrativo de provimento [...], deveriam transitar, tal como concluíram as instâncias com pleno acerto, para contrato de trabalho em funções públicas por tempo indeterminado, em período experimental, considerando-se, ainda, que o período experimental se encontrava concluído com sucesso já que os mesmos haviam obtido, aproveitamento nas provas finais [escritas/orais] a que foram submetidos, razão pela qual os atos impugnados enfermavam da ilegalidade que lhes foi apontada pelas instâncias».

Acresce que, nos termos do mesmo Acórdão, «a possibilidade de celebração válida e legal de contrato de trabalho em funções públicas a termo resolutivo encontra-se inegavelmente dependente da subsunção da hipótese concreta a algumas das situações previstas taxativamente no n.º 1 do art. 93.º do “RCTFP”, o que revela a sua natureza excepcional como modalidade de vinculação, tal como se extrai igualmente da remissão do art. 22.º, n.º 1, da “LVCR” para aquela “RCTFP”» (XXI).

De onde resulta ainda que «uma opção do operar da transição para a modalidade do contrato a termo resolutivo traduzir-se-ia numa clara infracção do regime imperativo decorrente nessa matéria do “RCTFP” [cfr. nomeadamente, seus arts. 91.º, 92.º, 93.º, 106.º e 107.º] com a decorrente e conseqüente nulidade dos contratos celebrados».

Na verdade, segundo o estatuído no n.º 3 do artigo 92.º daquele Regime, «Sem prejuízo da produção plena dos seus efeitos durante o



Licínio Lopes Martins
Professor da Fac.de Direito da Univ. Coimbra
Jurisconsulto

tempo em que tenham estado em execução, a celebração ou a renovação de contratos a termo resolutivo com violação do disposto no presente Regime implica a sua nulidade e gera responsabilidade civil, disciplinar e financeira dos dirigentes máximos dos órgãos ou serviços que os tenham celebrado ou renovado».

B) A Via «Estritamente» Processual: Extensão dos Efeitos da Sentença
(artigo 161.º do Código de Processo nos Tribunais Administrativos)

Considerando o problema colocado, na matéria sobre que versa e no escopo a atingir, é óbvio que, em primeiro lugar, não poderia ser descurada uma solução que apelidaremos de «estritamente processual», por encontrar respaldo no regime do artigo 161.º do Código de Processo nos Tribunais Administrativos, mesmo que se entenda como situada a jusante do busílis substantivo do assunto em apreço.

Desta forma, tendo em mira a «uniformização» dos resultados, não deve ser descurado, desde logo, o cenário processual consagrado naquele preceito do CPTA, ou seja, da «extensão dos efeitos» do Acórdão do STA, a outros «Adjuntos de Conservadores» que não tenham sido partes no Processo, mesmo antes de se colocar a questão prévia da legitimidade material de uma resolução formal e organicamente administrativa, em termos exclusivos e «imediatos», que permitia evitar ou ultrapassar, dentro do mesmo quadro constitucional e legal, a cristalização de soluções ilegais, desiguais ou discriminatórias, a propósito de diversos



Licínio Lopes Martins
Professor da Fac.de Direito da Univ. Coimbra
Jurisconsulto

casos, em tudo iguais, de «transição» da situação jurídico-contratual de «Adjuntos de Conservadores», aqui configuradas.

Em bom rigor, ora se depara com um tratamento jurídico diferenciado de situações completamente idênticas, que se traduz na «transição» de uma mesma posição jurídica, emergente de um contrato administrativo de provimento, para uma de duas «modalidades contratuais» distintas, ou seja, para um contrato de trabalho a termo resolutivo, tal como resultou da última pronúncia do Presidente do IRN, IP, por via dos Despachos de 2010, ou para um contrato de trabalho em funções públicas por tempo indeterminado, tal como determinou o Supremo Tribunal Administrativo, no Acórdão emitido a 7 de Dezembro de 2026, na esteira das Instâncias a quo.

Consequentemente, estarão reunidos os «*pressupostos*» *materiais ou substantivos* para que possa haver lugar à «extensão dos efeitos da sentença» (Acórdão do STA) aos restantes «interessados», ou seja, a todos os outros «Adjuntos de Conservadores» que não foram partes na acção administrativa especial de impugnação dos actos administrativos praticados pelo Presidente do IRN, IP, sob a forma dos Despachos proferidos a 1 de Junho e a 13 de Julho de 2010, em conformidade com o disposto no artigo 161.º do CPTA.

Sendo de realçar, muito em particular, a observância, *in casu*, do prescrito no seu n.º 1, segundo o qual «Os efeitos de uma sentença transitada em julgado que tenha anulado um acto administrativo desfavorável ou reconhecido uma situação jurídica favorável a uma ou



Licínio Lopes Martins
Professor da Fac.de Direito da Univ. Coimbra
Jurisconsulto

várias pessoas *podem ser estendidos a outras que se encontrem na mesma situação jurídica*, quer tenham recorrido ou não à via judicial, desde que, quanto a estas, não exista sentença transitada em julgado».

Sendo que «O disposto no número anterior vale apenas para situações em que existam vários casos perfeitamente idênticos, nomeadamente no domínio do funcionalismo público e no âmbito de concursos, e só quando, no mesmo sentido, tenham sido proferidas cinco sentenças transitadas em julgado ou, existindo situações de processos em massa, nesse sentido tenham sido decididos em três casos os processos seleccionados segundo o disposto no artigo 48.º».

O mesmo será dizer que, optando por esta via «estritamente processual», todos os restantes «Adjuntos de Conservadores» que não impugnaram jurisdicionalmente aqueles actos administrativos, pelos quais foi determinada a sua «transição» para a situação jurídica de «contrato de trabalho a termo resolutivo», e a quem os efeitos do Acórdão do STA, *prima facie*, não seriam aplicáveis, acabariam também por beneficiar da «passagem» à situação contratual por tempo indeterminado, visto reunirem os «requisitos» materiais ou substantivos exigidos pelo regime consagrado no artigo 161.º do CPTA.

C) Uma Via Substantiva «Exclusivamente» Administrativa: a «Modificação» («Reforma») dos Actos Administrativos em crise, pelo Presidente do Instituto dos Registos e Notariado, IP



Licínio Lopes Martins
Professor da Fac.de Direito da Univ. Coimbra
Jurisconsulto

A segunda hipótese de resolução desta disparidade de regimes contratuais ora aplicados às «pessoas» que exercem as «funções públicas» em causa e que se encontram na mesma situação jurídica, independentemente de terem sido Partes no processo jurisdicional impugnatório - afinal, aquela sobre cuja «possibilidade» ou «legitimidade» somos perguntados -, só pode reconduzir-se a uma «alteração» *lato sensu* do conteúdo dos actos administrativos anteriormente produzidos, os quais, mau grado haverem sido (apenas) anulados em sede de impugnação jurisdicional, acabaram por determinar a constituição, por «transição», de uma relação jurídica contratual de emprego público a termo resolutivo que, nos termos da lei, o Supremo Tribunal Administrativo veio a declarar nula, como se denotou acima.

Razão pela qual, em nosso entender, também não seria e não será de afastar o cenário de uma suposta nulidade desses mesmos actos, em moldes «regressivos», posto que a sua emissão, enquanto estatuição autoritária unilateral, originou directamente a «transição» para um contrato a que a lei comete expressamente a sanção da nulidade, quando não se encontrarem reunidos os pressupostos «imperativos», tal como concluiu aquele Venerando Tribunal.

Com efeito, para além do mais, a Administração também não deverá mostrar-se insensível perante esta consequência imediata, em sede de (in)validade, dos actos administrativos que praticou, ao alterar e aprovar, em forma dos Despachos de 2010, as (novas) «listas nominativas» de «Adjuntos de Conservadores», alvo de «transição»



Licínio Lopes Martins
Professor da Fac.de Direito da Univ. Coimbra
Jurisconsulto

contratual, ou seja, da nulidade dos contratos de trabalho a termo resolutivo, jurisdicionalmente proferida.

Por outra via, *do ponto de vista estritamente substantivo*, melhor dizendo, pelo prisma da *juridicidade da actividade administrativa, mormente por tributo aos princípios da legalidade, da imparcialidade e da igualdade, em especial, na sua vertente proibitiva da discriminação*, não faria qualquer sentido que, quanto a um determinado número de «Adjuntos de Conservadores», a Administração, *in casu* o Presidente do Instituto dos Registos e Notariado, IP, mantivesse incólumes ou desse como válidas as decisões anteriormente tomadas, quando se encontra ciente que, por se encontrarem feridos de violação de lei, tais actos administrativos foram jurisdicionalmente «anulados» relativamente àqueles destinatários que as impugnaram, sendo que todos eles se encontravam exactamente na mesma situação jurídica contratual.

O mesmo será dizer que, sem olvidar a possibilidade de os restantes destinatários tomarem mão do expediente «processual» de «extensão dos efeitos da sentença», acolhido no artigo 161.º do CPTA, nada impede, antes se justifica ou *se impõe, que a Administração corrija, «oficiosamente», essa situação de flagrante ilegitimidade*, traduzida no facto de certos «Ajudantes de Conservadores» terem «transitado» para a «modalidade de contrato de trabalho em funções públicas por tempo indeterminado», ao passo que os outros, em igualdade de circunstâncias, transitariam «apenas» para a «modalidade» de contrato de trabalho em funções públicas a termo resolutivo».

Licínio Lopes Martins
Professor da Fac.de Direito da Univ. Coimbra
Jurisconsulto

Sendo que este último contrato a termo será nulo, nos termos da lei, por violação de um regime legal «imperativo» (artigo 93.º, n.º 2, do «RCTFF»), permitindo defender que os actos administrativos que impuseram essa «transição» ilegal, para além de anuláveis, estarão até feridos de «laivos de nulidade», por lhe faltar um «elemento essencial», ou seja, pela ausência de suporte jurídico para o seu «conteúdo finalístico»¹

Por tudo quanto foi expendido, entendemos que, em homenagem ao princípio geral do aproveitamento dos actos administrativos, os Despachos proferidos pelo Presidente do INRN, IP, a 1 de Junho e a 13 de Julho de 2010, *devem ser oficiosamente objecto* de «modificação» *lato sensu*, ou de uma espécie de «reforma», quiçá «atípica», - em face do disposto no n.º 1 do artigo 137.º do «velho» Código do Procedimento Administrativo (*tempus regit actum*) ou nos termos do disposto no n.º 2 do artigo 164.º do «novo» Código do Procedimento Administrativo -, se bem que justificada pelo rigor dos princípios e da legitimidade da acção administrativa, por via do qual não sejam desperdiçados os procedimentos e formalismos já cumpridos, para determinar aquela

¹ Sobre a «falta de um elemento essencial» do acto administrativo como causa de nulidade, no «velho» Código de Procedimento Administrativo, *vide* Mário Esteves de Oliveira, Pedro Costa Gonçalves e J. Pacheco de Amorim, *Código do Procedimento Administrativo*, 2.ª Edição, Almedina, Coimbra, 1997, pp. 641-643. Criticando-se uma orientação legislativa, tendencialmente evidente, no «novo Código do Procedimento Administrativo (artigo 133.º), que propugne uma «taxatividade das causas de nulidade» dos actos administrativos, veja-se, ainda, Licínio Lopes Martins, *A Invalidez do Acto Administrativo no novo Código do Procedimento Administrativo: as alterações mais relevantes*, in *Comentário ao Novo Código do Procedimento Administrativo*, AAFDL, 2015, pp. 552 e ss.



Licínio Lopes Martins
Professor da Fac.de Direito da Univ. Coimbra
Jurisconsulto

«transição» de regime contratual, mas pela qual *se opere a expurgação e substituição do seu conteúdo ilegítimo*, o mesmo será dizer estatuinto que todos os «Adjuntos de Conservadores» transitem para uma «modalidade» de contrato de trabalho em funções públicas por tempo indeterminado².

Na verdade, segundo Mário Esteves de Oliveira, Pedro Costa Gonçalves e J. Pacheco de Amorim, a reforma é «um acto de sanção de um acto anterior administrativo inválido, mas ou diz respeito a uma ilegalidade do seu conteúdo ou reflecte-se neste. Traduz-se ela em manter, desse acto, a parte que não estava afectada de ilegalidade, alterando-se ou suprimindo-se a parte ilegal»³.

² Diga-se que, actualmente, nos termos do disposto no n.º 2 do artigo 164.º do «novo» Código do Procedimento Administrativo, mesmo os «actos administrativos» nulos são passíveis de *reforma* e de *conversão*. Sobre o «alargamento do princípio do aproveitamento dos actos administrativos aos actos nulos», *vide* Licínio Lopes Martins, *A Invalidez...cit.*, loc. cit., p. 575. Porém, já durante a vigência do Código anterior a «impossibilidade legal» de reforma e de conversão de actos nulos era questionada, sendo que, na opinião de Mário Esteves de Oliveira, Pedro Costa Gonçalves e J. Pacheco de Amorim, o facto de, mesmo nessa altura, a Lei determinar que a «ilegalidade de um acto nulo» não podia ser sanada não significava que não pudessem «aproveitar-se passos ou formalidades do procedimento onde ele se gerou, para os integrar como elementos do procedimento tendente à prática de um novo acto legal». Cfr. Mário Esteves de Oliveira, Pedro Costa Gonçalves e J. Pacheco de Amorim, *Código do Procedimento Administrativo*, cit., p. 664. Cfr. ainda, Diogo Freitas do Amaral, para quem estes «actos sobre actos» (ratificação, reforma e conversão) «configuram uma modificação do acto anterior, e portanto uma forma de o manter vivo na ordem jurídica». Cfr. Diogo Freitas do Amaral, Pedro Machete e Lino Torgal, *Curso de Direito Administrativo*, VOLUME II, 2013, 2.ª Edição, Almedina, Coimbra, 2006, p. 514.

³ Cfr. Mário Esteves de Oliveira, Pedro Costa Gonçalves e J. Pacheco de Amorim, *Código do Procedimento Administrativo*, cit., p. 664.



Licínio Lopes Martins
Professor da Fac.de Direito da Univ. Coimbra
Jurisconsulto

Ora, em nosso entender, é precisamente esta via que a Administração deve seguir, *impondo-se que o Presidente do Instituto dos Registos e Notariado, IP, «modifique» ou «reforme» os actos administrativos praticados em 2010, relativamente aos destinatários que não os impugnaram jurisdicionalmente*, atendendo que os mesmos já foram objecto de anulação pelos Tribunais. *Mas o dever - officioso - de correcção de ilegalidades administrativas existe e subsiste independentemente e para além de decisões jurisdicionais.*

O que não tolhe os «laivos de nulidade» que também lhes podem ser assacados, até porque, ao determinar a transição dos «Adjuntos de Conservadores» para a «modalidade» de contrato de trabalho em funções públicas a termo resolutivo, estava a ordenar a vigência de um contrato nulo, nos termos da lei, como tal reconhecido pelo citado Acórdão do STA.

É este, salvo melhor, o nosso Parecer.

Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 7 de Janeiro de 2017.

Licínio Lopes Martins

