



SUPREMO TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Processo: n.º 21/2018

Acórdão: n.º 68/2023

Data do Acórdão: 23/06/2023

Área temática: Contencioso Administrativo

Relator: Arlindo Almeida Medina

Acordam, em conferência, no Supremo Tribunal de Justiça:

I- RELATÓRIO

1.1. **A**, Agente da Polícia Nacional de 1ª classe da Polícia Nacional, interpôs o presente recurso contencioso do despacho n.º 17/GMAI/2018 do Ministro da Administração Interna, que denegou a emissão da certidão de deferimento tácito do pedido de licença sem vencimento e expressamente indeferiu este pedido.

Pede a anulação do despacho recorrido, por violação de lei, e a condenação da entidade recorrida a emitir a certidão requerida.

1.2. Citada, a entidade recorrida limitou-se a remeter os documentos respeitantes à decisão recorrida.

1.3. Os autos tiveram vista do Ministério Público que se pronunciou pelo não provimento do recurso.

1.4. Colhidos os demais vistos legais, cumpre analisar e decidir:

II- FUNDAMENTAÇÃO

2.1. Factos

- a. O recorrente é agente da 1ª classe da Polícia Nacional, afeto ao Comando Regional da Praia, colocado na Esquadra Policial de São Domingos;
- b. No dia 26 de outubro de 2017, o recorrente deu entrada na Esquadra de São Domingo um requerimento endereçado ao Diretor Nacional da PN, solicitando licença sem vencimento de longa duração, por um período de 2 anos, afirmando que a sua esposa se encontrava “doente a seguir tratamento médico nos Estados Unidos da América” e não tinha “nenhuma pessoa próxima para a acompanhar e apoiar no tratamento” e, por isso, pretendia “acompanhá-la e criar condições para assegurar a estabilidade do agregado familiar e ter uma família com base sólida” (doc. fls. 69 – 70);
- c. Por requerimento datado de 27 de dezembro de 2017, igualmente endereçado ao DN - PN, o recorrente solicitou a esta entidade que lhe fosse passada “a competente certidão de deferimento tácito com efeito a partir de janeiro próximo” (doc. fls. 68);
- d. Recebido o requerimento, o DN – PN lavrou despacho ordenando a sua remessa “ao Comando Regional para Informação” (idem);
- e. Em resposta, escreveu o Comandante Regional da Praia – em ofício datado de 10 de janeiro de 2018 – o seguinte:

“(...) o pedido em causa não foi enviado ao Exmo. Sr. DNPN em tempo, porque se achava incompleto, porquanto os documentos médicos da esposa não estavam carimbados pelo Consulado dos EUA, tendo sido alertado da situação, e ter prometido fazer diligências para o efeito, mas sem sucesso desejado, pelo que somente (...) a 03 de janeiro corrente foi enviado na forma como se encontrava.

“(...) apesar de ter em atenção as razões invocadas no pedido de licença e do tempo de 13 anos de serviço já prestado ao Estado, bem como do parecer da (...) Comandante [Esquadra de S. Domingos], que também segue em anexo, e que citamos, «considerando que o agente peticionário labora em regime de natureza operacional condutor auto, quando ao pedido formulado, somos de parecer favorável, invocando que a eventual lacuna seja preenchida convenientemente», pelo acima exposto, verificou-se o seguinte:

1. *Houve falhas nos procedimentos e normas quanto à remessa de documentos para decisão superior, pois, o pedido em causa não foi dado seguimento na devida altura pela Unidade a que pertence o Agente, isto é, não foi enviado para nível*

superior a 27 de outubro, o que provocou o atraso havido, objeto do pedido de certidão em referência.

2. Há uma preocupação relativamente à escassez de efetivos a laborar naquela Unidade, que se vem reclamando o seu aumento há bastante tempo.

Assim sendo, neste momento existe inconveniência no deferimento do pedido de licença sem vencimento em questão” (doc. fls. 63 – 64);

f. Por despacho lavrado no rosto do ofício, datado de 16 de janeiro de 2018, o DNPN determinou seguinte: “*Remeter ao Gabinete da S. Exa o Sr. MAI, para decisão (...)*” (idem)

g. O despacho recorrido – datado de 01 de fevereiro de 2018 - consigna o seguinte:

“Por requerimento datado de 27 de dezembro de 2017, deu entrada no Ministério de Administração Interna um pedido de Certidão de deferimento tácito do Sr. A com o fundamento de que, tendo decorrido mais de 30 dias desde o dia em que o requerente deu entrada ao seu pedido de licença sem vencimento de longa duração, vem, nos termos do artigo 41º, n.º 1 al. g) do DL 2/95, de 20 de junho, solicitar a emissão de certidão do deferimento tácito.

O requerente solicitou licença sem vencimento por um período de 2 (dois) anos, ao abrigo do artigo 118º do Estatuto do Pessoal Policial da PN, tendo dado entrada do requerimento na sua Esquadra no dia 27 de outubro de 2017, dirigido ao DNP

Assim, somos a informar o seguinte:

1. De acordo com a informação do Comando Regional Praia (CRP), o pedido de licença sem vencimento de longa duração foi entregue no dia 27 de outubro de 2017 na Esquadra de São Domingos, onde prestava serviço.

2. Porém, de acordo com a mesma informação fornecida pelo CRP, o pedido não chegou a ser enviado para o nível superior por irregularidades na documentação entregue pelo requerente, tendo este sido devidamente notificado para tal, ou seja, o pedido nunca chegou a dar entrada no Ministério da Administração Interna (MAI), que é a entidade competente para tomar a decisão, conforme o n.º 2 do artigo 50.º do Decreto-Lei 03/2010, de 8 de março;

3. O requerente entende que, o prazo de deferimento tácito se conta a partir da data da entrada do requerimento na Esquadra Policial de São Domingos, mas, tal entendimento não tem qualquer suporte na lei, como se verá a seguir:

O prazo de deferimento tácito é de 30 dias, contados a partir "da formulação do pedido ou da apresentação do processo no órgão competente para tomar a decisão" (n.º 2 do artigo 41.º do Decreto-Legislativo n.º 2/95, de 20 de junho);

Ora, a entidade competente para conceder a licença sem vencimento de longa duração do pessoal policial é, in caso, o Ministro de Administração Interna, conforme dispõe o n.º 2 do artigo 50.º do Decreto-Lei n.º 03/2010, de 8 de março, aplicável por força do artigo 112º do Decreto-Legislativo n.º 8/2010, de 28 de setembro — EPP-PN.

Assim, uma vez que o pedido de licença sem vencimento de longa duração só veio dar entrada no MAI (entidade competente para decidir) no dia 16 de janeiro de 2018, acompanhado do presente pedido de emissão da Certidão de deferimento tácito, a questão do deferimento tácito não se coloca, visto que o prazo apenas começou a contar desta data.

Nesses termos,

- 1. Indefiro o pedido do Sr. A para emissão de certidão de deferimento tácito;*
- 2. Indefiro o pedido de licença sem vencimento de longa com base no n.º 2 do artigo 45º do Decreto-Lei n.º 3/2010, de 8 de março, de acordo com o parecer desfavorável do seu superior hierárquico, por inconveniência de serviço.”*

2.2. Direito

2.2.1. Suscita-se, antes de mais, saber se houve formação de ato de deferimento tácito do pedido de licença sem vencimento.

De forma praticamente consensual, a doutrina que indica que são quatro as condições da produção do ato tácito: (i) que o órgão da Administração competente seja legalmente solicitado por um interessado a pronunciar-se num caso concreto; (ii) que o órgão tenha, sobre a matéria em causa, o dever legal de decidir através de um ato administrativo; (iii) que tenha decorrido o prazo legal sem que haja sido tomada uma decisão expressa sobre o pedido e (iv) que a lei atribua ao silêncio da Administração, durante esse prazo, o significado jurídico de deferimento .

Estes pressupostos recortam-se do art.º 41º do Decreto-Legislativo n.º 2/95, de 20 de junho.

Desde logo, está em causa o terceiro dos apontados requisitos.

O citado preceito legal estabelece no seu n.º 2 que o prazo-regra da produção do deferimento tácito conta-se “da formulação do pedido ou da apresentação do processo no órgão competente para tomar a decisão”.

A norma menciona, como se vê, dois momentos do início da contagem da produção do deferimento tácito: este prazo conta-se (i) da formulação do pedido ou então (ii) da apresentação do processo “no órgão competente para tomar a decisão”.

Os dois momentos do início da contagem do prazo reportam-se respetivamente (i) “àqueles casos em que o pedido é dirigido e apresentado, para efeito de instrução, à própria autoridade a quem cabe a respetiva decisão” e (ii) àquelas hipóteses em que a instrução do procedimento cabe legalmente a uma autoridade administrativa, [e] sua decisão, a outra”¹.

No caso, o órgão com competência decisória é o MAI (art.º 67º do DL 3/2010, de 8 de março),

O requerimento foi endereçado ao Diretor Nacional da PN e apresentado na Esquadra Policial S. Domingos.

Da lei não resulta que a instrução do pedido houvesse de ser feita pela Esquadra. O recorrente alega, plausivelmente, que esse “procedimento” constituía uma prática, mas a mesma razão já não explica o facto de o pedido ter sido endereçado ao Diretor Nacional da PN.

A regra é que “os requerimentos devem ser apresentados nos serviços dos órgãos aos quais são dirigidos” (art.º 13º, nº 1, do Decreto-Legislativo nº 18/97, de 10 de novembro).

Casos há, porém, em que o requerimento pode ser apresentado em “serviços” (secretaria ou outro serviço de recepção) diversos daqueles “dos órgãos aos quais são dirigidos” (nºs 2 a 4 do mesmo preceito legal).

Nestes casos – como bem se compreende – não é à data da apresentação do requerimento que se imputam os efeitos da abertura do procedimento, mas a data da sua recepção “nos serviços do órgão competente”. É o que resulta do nº 5 do mesmo artigo que claramente estabelece que, em tais casos, “os prazos da Administração” contam-se “a partir da recepção do registo nos serviços competentes”.

O requerimento foi remetido ao Gabinete do MAI a 16 de janeiro de 2018.

O despacho de indeferimento, lavrado a 01 de fevereiro de 2018, ocorreu muito antes do decurso do prazo de trinta dias estipulado no nº 2 do art.º 41º do Decreto-Legislativo nº 2/95, de 20 de junho – que, ademais, “suspende-se nos sábados, domingos e feriados” (v. art.º 10º, nº 5 c) do Decreto-Legislativo nº 18/97, de 10 de novembro).

2.2.2. Alega o recorrente não lhe ser imputável a demora na remessa do requerimento à entidade com competência decisória uma vez que “interpôs o requerimento desde o início

¹ Cfr. Mário Esteves de Oliveira, Pedro Costa Gonçalves e J. Pacheco de Amorim, Código do Procedimento Administrativo - Comentado, 2ª Edição – 8ª Reimpressão, Coimbra (1997), Almedina, p. 486-487.

num órgão da Administração Pública que se encontrava sob tutela do Ministério da Administração Interna” que deveria encaminhá-lo para o órgão competente.

O requerimento não foi apresentado no “serviço de receção” do “órgão” ao qual estava endereçado, pela razão que acima se aludiu, mas, mais do que isso, estava dirigido a órgão incompetente.

Para tais situações, a lei estabelece que o “órgão incompetente”, oficiosamente, deverá proceder a remessa do requerimento ao “órgão competente”, “de tal notificando o particular, mas os prazos fixados à Administração só começarão a contar a partir da entrada do requerimento nos serviços do órgão competente” (art.º 13º, nº 4 a) do Decreto-Legislativo nº 18/97, de 10 de novembro).

Foi o que fez o Diretor Nacional da PN, entidade a quem fora endereçado o pedido.

A demora no encaminhamento do procedimento ocorreu na Esquadra Policial de S. Domingos. A justificação apresentada pelo Comando da citada unidade policial de que se aguardava pela junção de documentos legalizados que o recorrente prometeu juntar e não juntou, não sendo plausível, é, contudo, suficientemente persuasiva de que a demora não foi ditada por *má-fé ou por arbítrio* – diferentemente do que afirma o recorrente. E sobretudo não permite concluir – em face da indicação de que a documentação junta carecia de legalização - pela existência de uma situação capaz de gerar, num declaratório médio, a *confiança plausível* de que o requerimento seria imediatamente encaminhado

Donde que não se julga justificada a tutela *ex bona fide* invocada pelo recorrente.

2.2.3. À decisão de indeferimento do pedido de licença sem vencimento, em especial, o recorrente imputa o vício de violação do art.º 87º da Constituição da República (e normas análogas do direito internacional convencional²) e, além disso, insubsistência do motivo que a fundamenta.

Concernente à insubsistência da fundamentação, alega que “não faz sentido (...) a justificação de falta de efetivo, porque há menos de dois meses (...) a Polícia acabou de formar 120 (cento e vinte) efetivos que se encontram a aguardar a nomeação e sua consequente colocação” – o que manifestamente não “contraprova” (não contraria) o facto que fundamenta o despacho: “escassez de efetivos a laborar” na unidade policial de colocação do recorrente.

² Concretamente, o art.º 15º do Declaração Universal dos Direitos Humanos, art.º 10º Do Pacto Internacional dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais e artigos 17º e 23º do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos.

2.2.4. Com o que resta analisar a alegada violação do art.º 87º da Constituição da República.

Este preceito consagra o princípio da proteção da família.

Reconhece que “a família é elemento fundamental e base de toda a sociedade” (nº 1) e como tal “deverá ser protegida pela sociedade e pelo Estado de modo a permitir a criação das condições para o cumprimento da sua função social e para a realização pessoal dos seus membros” (nº 2), sendo que “o Estado e as instituições sociais devem criar condições que segurem a unidade e estabilidade da família” (nº 4).

Este artigo confere à família um direito à proteção do Estado, tornando-a, assim, objeto de garantia institucional.

O preceito qualifica a família “como elemento fundamental e base de toda a sociedade”, reconhecendo nela uma “associação inerente à natureza humana”, anterior, pois, à organização política do Estado, portadora de um direito fundamental à proteção estadual, porque condição “para a realização pessoal dos seus membros”. Vale isto dizer que a Constituição reconhece a família como uma “realidade social objetiva”, “uma categoria existencial, um fenómeno de vida e não uma criação jurídica”, protegendo-a enquanto “quadro comunitário essencial” ao harmonioso desenvolvimento pessoal dos seus membros.

O preceito garante o direito das próprias famílias à proteção do Estado, mas, como bem realça a doutrina, não se trata de reconhecer na família um “ente” portador de interesses distintos dos interesses individuais das pessoas que a formam. A tutela da família não se faz desligada das pessoas que a constituem, mas justamente porque ela (a família) é “condição para o harmonioso desenvolvimento da pessoa”. Na verdade, a família é protegida para que, nela, as pessoas possam desenvolver-se harmoniosamente e realizar-se integralmente.

Existem, pois, aglutinados na citada norma constitucional um direito da família à proteção do Estado (desde logo, proteção contra fatores que possam afetá-la enquanto célula social pré-jurídica) e um direito das famílias às condições que possibilitam o “harmonioso desenvolvimento” pessoal dos seus membros.

As imposições que a norma contém têm como destinatário de primeira linha o Estado: ela impõe aos poderes públicos deveres (de conteúdo positivos) de realizar as prestações que deem concretização à garantia institucional da família nela estabelecida – e naturalmente deveres (de conteúdo negativo) de se absterem de “condutas” (digamos assim por facilidade da exposição) suscetíveis de afetar a família como realidade social objetiva e como espaço de realização pessoal dos seus membros.

Tudo isso colhe amplo consenso na doutrina. A questão é saber se o ato de indeferimento da licença sem vencimento materializa verdadeiramente uma desproteção da família do recorrente e o direito deste de viver em família.

Em concreto, afirma o recorrente que ele se encontra “nos Estados Unidos a acompanhar a sua companheira marital que se encontra em tratamento, com indício de câncer da mama” e que o despacho “lhe impossibilita ou restringe as possibilidades de cumprimento dos seus deveres, como também impede ou restringe os direitos [dele] recorrente, como um dos integrantes da sua família e companheira marital” (sic). Acrescenta que “em face da [decisão] impugnada (...) só poderá optar por uma das seguintes condições: a) exonerar-se do cargo, com graves consequências pessoais e familiares, numa tentativa de evitar a ruptura familiar; b) separar-se da sua companheira e [fazer] visitas só nas férias e em alguns fins de semana prolongado (se a situação financeira lhe permitir), correndo risco de perda grave de coesão familiar”.

Apontando que o despacho recorrido impossibilita ou comprime os seus direitos como um dos integrantes da família [formada com a] companheira marital” e que tal comporta o risco de “ruptura” da sua família (conjugal, como é bem de ver) ou “perda de coesão familiar”, o recorrente pretende primacialmente violado aquilo que se poderá designar do “direito à convivência conjugal”, *rectius*, o direito de não se separar da sua companheira marital - que se encontra nesse país estrangeiro, em tratamento médico.

No entanto, uma vez que o despacho se limita a manter a *situação jurídica preexistente*, só haveria violação no sentido exposto se, do conteúdo protetivo da norma constitucional em apreço, fosse possível imputar aos poderes públicos um dever (de conteúdo positivo) de promover o “reagrupamento familiar” no estrangeiro. E não se vê que a citada norma constitucional possa ter essa amplitude.

É verdade que a estadia da companheira marital do recorrente no estrangeiro parece ser ditada por razões médicas, assim como é verdade que o recorrente alega, e aliás precedentemente³, que o despacho recorrido “lhe impossibilita ou restringe as possibilidades de cumprimento dos seus deveres” de acompanhar e apoiar a sua companheira no tratamento médico. Mas aqui também não se vê que a garantia de acompanhamento – com esse limite que vai muito além do que está consagrado em normas infraconstitucionais relativas à matéria - possa resultar da proteção institucional constitucionalmente conferida à família. E só nesta base se poderia assacar ao ato recorrido o vício de violação da lei constitucional.

³ Mas não primacialmente.

III- DECISÃO

Termos em que se julga improcedente o presente recurso contencioso.

Custas pelo recorrente, com 30.000\$00 de taxa de justiça.

Registe e notifique.

Pr. 23.06.2023

Arlindo Almeida Medina

Benfeito Mosso Ramos

Anildo Martins