

ASSEMBLEIA DISTRITAL DE LISBOA (ADL), com sede à Rua José Estêvão, n.º 137, 3.º em Lisboa, propôs contra o MUNICÍPIO DE OEIRAS a presente acção, dizendo para tanto e em síntese o seguinte:

Em reunião de 10.5.91 a Assembleia Distrital de Lisboa, por unanimidade aprovou os “encargos das autarquias para com a Assembleia Distrital de Lisboa e que ficaram orçados no montante anual de vinte mil contos, contando com o fundo de maneiio de dois mil contos”, tendo, em reunião de 27.12.91 sido deliberado que “as receitas são as provenientes dos Municípios nos mesmos termos do Fundo de Equilíbrio Financeiro como se fez nos três trimestres deste ano de noventa e um”, tendo sido comunicado ao Presidente da CM de Oeiras, ser de 2.064.000\$00 anuais e de 172.000\$00 mensais a comparticipação do Município de Oeiras, valores estes aprovados com base nos índices aprovados para 1991, o que foi posteriormente rectificado na sequência dos valores percentuais do FEF 92, para 2.010.000\$00 anuais e 167.500\$00 mensais.

Em 26.03.93 realizou-se nova sessão ordinária da ADL, tendo sido aprovado o relatório e conta de gerência de 1992, aprovado e discutido o plano de actividades e orçamento para 1993, também aprovado, bem como o quadro de pessoal.

Em 5.11.93 foi remetido ao presidente da CM Oeiras documento relativo às comparticipações do R. para 1994, de 163.000\$00 mensais e 1.956.000\$00 anuais, tendo posteriormente, em 12.4.94, sido indicada ao Presidente da CM Oeiras a verba então em dívida, de 3.881.665\$00.

Em 18.4.94, foi pela ADL aprovado o relatório e a conta de gerência de 1993 e em 20.5.94, foi aprovado o plano de actividades e orçamento para 1994.

Em 28.09.94 o Presidente da CM Oeiras informou que a CM Oeiras não está disponível para suportar a proporção. que lhe é imputada desses encargos nas receitas da ADL.

O saldo em dívida, incluído o duodécimo do mês de Outubro de 1994, é de 5.022.665\$00.

Com fundamento nomeadamente no disposto no artº 9º al. a) e artº 14º do DL 5/91, de 8 de Janeiro, termina por pedir a condenação do R. no pagamento do aludido montante.

Contestou o R. dizendo fundamentalmente o seguinte:

Para que a decisão a proferir *a final* possa ser útil é necessário que se dêem como verificados os pressupostos relativos às partes e que se constate que o meio processual utilizado é legal, o que se não verifica.

Com efeito, a ADL carece em absoluto de personalidade e capacidade judiciária para estar na lide, dado que a lei (DL 5/91) não consagra em nenhum dos seus preceitos a personalidade jurídica das assembleias distritais.

De resto nem seria lógico que o fizesse, já que o distrito é uma mera circunscrição territorial, oriunda do regime jurídico anterior ao 25 de Abril e que transitoriamente a CRP 76 acolheu.

Dada a coincidência entre personalidade jurídica e personalidade judiciária (art.º 5.º do CPC) a não verificação daquela na pessoa da A. destrói, “ab initio” qualquer possibilidade da Assembleia Distrital de Lisboa poder estar em juízo.

Por outro lado, a ADL, como mero órgão da administração desconcentrada do Estado, no âmbito da circunscrição distrital, é também parte ilegítima na acção, não tendo interesse directo em demandar, dado que a eventual procedência da acção nenhum benefício lhe poderia eventualmente trazer (art.º 26.º do CPC).

Acresce que a A. utiliza um meio processual manifestamente inadequado à eventual tutela dos seus interesses, já que a causa de pedir e o pedido não dimanam de qualquer contrato administrativo, nem tão pouco da responsabilidade das partes pelo incumprimento de contratos administrativos.

O que A. pretende é reagir contra um suposto acto do Presidente da CMO que, no seu entender seria ilegal.

Só que, tal acto administrativo definitivo e executório, consubstancia uma recusa do edil camarário em pagar as contribuições à A. até 31.1.92, não efectuando depois daquela data mais nenhuma transferência de verba.

E, como forma processualmente adequada de reagir contra aquele acto, caberia o recurso contencioso e não a presente acção inominada.

Termos em que devem ser consideradas procedentes as excepções de falta de capacidade, de personalidade e ilegitimidade da A. ou, quando assim se não entenda, considerar o presente meio processual ilegal, com absolvição do R. da instância.

A A. respondendo às suscitadas excepções, sustenta a sua improcedência.

Por se nos afigurar possível proferir decisão sem necessidade de mais elementos de prova, foram os autos com vista ao M.º P.º para efeitos do disposto no art.º 72 n.º 2 da LPTA.

O M.º P.º, emitiu parecer a fls. 235, que se reproduz, dizendo fundamentalmente o seguinte:

A Assembleia Distrital, órgão deliberativo, existe hoje em substituição da Junta Distrital cuja existência estava prevista no art.º 304º do Cód. Ad., revogado pelo art.º 114.º da Lei n.º 79/77, de 25.10.

A Junta Distrital era um dos órgãos da Administração Distrital, sendo certo que cada Distrito forma uma pessoa moral de direito público (art.º 284.º do Cód. Ad.) e que o Distrito subsiste enquanto não estiverem instituídas as regiões (art.º 82.º da Lei 79/77).

Sendo um dos órgãos do Distrito a AD não tem personalidade jurídica ou judiciária, nem capacidade jurídica ou judiciária, já que tais qualidades nunca lhe foram atribuídas por lei, não podendo por isso figurar como parte nesta lide.

Termos em que deve o R. ser absolvido da instância.

O Tribunal é competente (cfr. Art.º 3.º do ETAF) e o processo não enferma de nulidade.

- Capacidade e personalidade judiciária da A.

O R. na contestação defende-se por excepção dizendo, nos termos supra referidos, que a A. carece em absoluto de personalidade e capacidade judiciária para estar na lide, no que é acompanhada pelo M.º P.º.

Cumprido decidir:

Estabelece o art.º 291.º da CRP:

1. Enquanto as regiões administrativas não estiverem concretamente instituídas, subsistirá a divisão distrital no espaço por elas abrangido.

2. Haverá em cada distrito, em termos a definir por lei, uma assembleia deliberativa, composta por representantes dos municípios.

3. Compete ao governador civil, assistido por um conselho, representar o governo e exercer os poderes de tutela na área do distrito.

Por sua vez o art.º 284.º do Cod. Administrativo, estabelece que, cada distrito forma uma pessoa moral de direito público.

O art.º 1.º n.º 1 do Dec-Lei n.º 5/91, de 8 de Janeiro, em termos semelhantes ao disposto no n.º 1 do art.º 291.º da CRP estabelece que “enquanto não estiverem instituídas as regiões administrativas subsiste a divisão distrital”.

O n.º 2 da mesma disposição estabelece que, “há em cada distrito uma assembleia distrital com funções deliberativas e um conselho consultivo que assiste o governador civil”.

Deste modo após a revogação do art.º 285.º do Cód. Ad., operada pelo art.º 114.º da Lei 79/77, de 25 de Outubro, passaram a constituir órgãos do distrito a assembleia distrital e o conselho consultivo.

Actualmente o regime jurídico a que estão submetidas as Assembleias Distritais está contido no DL 5/91, de 8 de Janeiro, onde se estabelece, além da sua composição e funcionamento (art.º 2.º e 3.º), as suas competências (art.º 5.º) entre as quais “deliberar sobre a criação ou manutenção de serviços que, na área do distrito, apoiem tecnicamente as autarquias locais” (al. c), “estabelecer as normas gerais de administração do património próprio do distrito sobre a sua jurisdição” (al. i), “aprovar o plano anual de actividades, o orçamento e suas revisões ou alterações e relatório e as contas da assembleia distrital” (al. j), bem como “gerir o quadro de pessoal por si fixado” (al. l).

Constituem receitas das assembleias distritais (art.º 9.º), além de outras “o produto das contribuições de cada município” (al. a) e o “rendimento de bens próprios e o produto da sua alienação” (al. c).

De tudo e numa sumária abordagem, pode eventualmente parecer que, a Assembleia Distrital, enquanto órgão deliberativo do distrito seria destituída de personalidade e capacidade judiciária.

No entanto não pode deixar de se dar relevo ao facto de a lei expressamente atribuir à assembleia distrital poderes para administrar e dispor do seu património,

constituído não só por bens móveis, mas também por bens “imóveis” (art.º 15.º n.º 1) podendo, inclusive “aliená-lo” (art.º 9.º al. c), qualidade esta típica de quem dispõe de capacidade jurídica (art.º 67.º do Cód. Civil).

Aliás, atribuindo a lei à A. competências para dispor e administrar o seu património, com a possibilidade de estabelecer normas gerais relativas à sua administração (art.º 5.º al. i), bem como praticar determinados actos visando a rentabilização desse património como seja, além do mais, outorgar em contratos de compra e venda como resulta do art. 9.º al. c), é manifesto que a lei reconhece, do mesmo modo às assembleias distritais poderes de representação judicial (cfr. ainda art. 12.º).

Doutro modo, permitindo a lei à assembleia distrital, através de pessoas por si mandatadas, o poder de, além do mais, outorgar em determinados contratos, conduziria ao absurdo o facto de não lhe serem facultados igualmente os meios ou a possibilidade de recorrer a juízo no sentido de fazer valer os seus direitos no caso de eventual incumprimento ou cumprimento defeituoso dos contratos em que interveio.

O mesmo é dizer que, atribuindo a lei às assembleias distritais determinadas receitas, terá de se admitir que lhe concede igualmente os meios para, em caso de litígio, poder exercitar esses mesmos direitos e exigir aquilo a que legalmente tem direito, requerendo, caso se venha a revelar necessário, as competentes providências de tutela jurisdicional reconhecidas na lei.

Assim, ao atribuir-lhe tais competências, a lei, reconhece à A. personalidade judiciária, que consiste na susceptibilidade de ser parte (art.º 5.º n.º 1 do Cód. Proc. Civil).

E, do mesmo modo, confere-lhe capacidade judiciária, por esta configurar a susceptibilidade de estar, por si, em juízo (art.º 9.º do Cód. Proc. Civil) (cfr. acs. STA de 29.11.88, BMJ 381/424 e de 14.04.83, AD 262/1142).

Pelo que, as partes são dotadas de personalidade e capacidade judiciária.

- ILEGITIMIDADE da A.

Diz o R. que , a ADL, como mero órgão da administração desconcentrada do Estado, no âmbito da circunscrição distrital, é também parte ilegítima na acção, não tendo interesse directo em demandar, dado que a eventual procedência da acção, nenhum benefício lhe poderia eventualmente trazer (art.º 26.º do CPC).

Não lhe assiste razão:

A A. dá uma certa configuração à acção e, a proceder a acção com a consequente condenação do R. no pagamento do montante do pedido, a quantia correspondente a esse pedido irá reverter em benefício da A.

Ou seja, resultando da procedência da acção uma utilidade ou vantagem para a A., é manifesto que esta, na situação, tem interesse directo em demandar e daí a sua legitimidade (art.º 26.º n.º 1 do C. P. Civil- cfr. ainda ac. STA de 4.10.89, BMJ 390/190).

Assim as partes são legítimas.

- Diz por fim o R. que a A. utiliza um meio processual manifestamente inadequado à eventual tutela dos seus interesses, já que a causa de pedir e pedido

não dimanam de qualquer contrato administrativo, nem tão pouco da responsabilidade das partes pelo incumprimento de contratos administrativos.

No entender do R. a A. deveria reagir contra o acto do Presidente da CMO que, consubstancia uma recusa do edil camarário em pagar as contribuições à A. através do competente recurso contencioso e não através da presente acção inominada.

Não lhe assiste razão:

Nos termos do art.º 3.º do ETAF, incumbe aos Tribunais Administrativos, na administração da justiça, além do mais, dirimir os conflitos de interesse públicos no âmbito das relações jurídicas administrativas.

Nestes termos, entendemos que o julgamento da presente acção compete aos Tribunais administrativos.

Ora a A. dá uma certa configuração à acção pretendendo ser ressarcida de determinados montantes a que, em seu entender, por força da lei e do deliberado em assembleia distrital considera ter direito, o que só consegue efectivar através da presente acção, cujo meio consideramos idóneo.

- Inexistem outras excepções ou questões que desde já cumpra conhecer e que obstem a que se conheça de mérito.

#### MATÉRIA DE FACTO:

Resulta dos autos:

A- Em reunião de 10.5.91 a Assembleia Distrital de Lisboa, por unanimidade aprovou os "encargos das autarquias para com a Assembleia Distrital de Lisboa e que ficaram orçados no montante anual de vinte mil contos, contando com o fundo de maneo de dois mil contos" (fls 27 e sgs que se reproduzem).

B- Em reunião de 27.12.91 pela ADL foi deliberado que "as receitas são as provenientes dos Municípios nos mesmos termos do Fundo de Equilíbrio Financeiro como se fez nos três trimestres deste ano de noventa e um" - doc. de fls. 82 e sgs. que se reproduz.

C- Em 16.01.92, pela Assembleia Distrital de Lisboa foi comunicado ao Presidente da CM de Oeiras, ser de 2.064.000\$00 anuais e de 172.000\$00 mensais a comparticipação do Município de Oeiras, valores estes aprovados com base nos índices aprovados para 1991, o que foi posteriormente rectificado na sequência dos valores percentuais do FEF 92, para 2.010.000\$00 anuais e 167.500\$00 mensais (docs. de fls.89 a 92 que se reproduzem).

D- Em 26.03.93 realizou-se nova sessão ordinária da ADL, tendo sido aprovado o Relatório e conta de gerência de 1992, apreciado e discutido o plano de actividades e orçamento para 1993, também aprovado, bem como o quadro de pessoal (doc. fls. 93 e sgs que se reproduzem).

E- Em 5.11.93 foi remetido ao presidente da CMOeiras documento relativo às comparticipações do R. para 1994, de 163.000\$00 mensais e 1.956.000\$00 anuais - doc. de fls. 183/184 que se reproduzem.

F- Em 12.4.94, foi indicada ao Presidente da CMOeiras a verba então em dívida à ADL, do montante de 3.881.665\$00 - doc. de fls. 192/193 que se reproduz.

G- EM18.4.94, foi pela ADL aprovado o Relatório e a conta de gerência de 1993 e aprovado os planos de actividades e orçamento para 1994 - fls. 194 e sgs. que se reproduzem.

H- Em 28.09.94 o Presidente da CMOeiras informou o Presidente da ADL "de que a CMOeiras não está disponível para suportar a proporção que lhe é imputada desses encargos" nas receitas da ADL – doc. de fls. 206/208 que se reproduzem.

I- Em 21.10.94 foi comunicado ao Presidente da CMO que o saldo em dívida, incluído o duodécimo de mês de Outubro de 1994, é de 5.022.665\$00 - doc. de fls. 206/208 que se reproduzem.

#### DIREITO:

Estabelece ainda o art.º 9.º al. a) do DL 5/91, de 8 de Janeiro que, constituem receitas das assembleias distritais "o produto das contribuições de cada município".

Estabelece ainda o art.º 14.º do mesmo diploma que "os encargos com o pessoal dos quadros das assembleias distritais e com a manutenção dos respectivos serviços passam a ser integralmente suportados pelas assembleias, através das contribuições dos municípios integrantes, estabelecidas de acordo com critérios de repartição fixados por cada assembleia".

Deste modo a lei determina que os municípios que integram a Assembleia Distrital, devem participar nas receitas da AD com determinados montantes estabelecidos de acordo com critérios a fixar pela própria Assembleia Distrital. Essas contribuições suportadas obrigatoriamente pelos municípios, destinam-se a possibilitar à AD fazer face aos encargos tidos nomeadamente com o pessoal e com a manutenção dos respectivos serviços.

Pelo que, é a assembleia distrital quem tem competência para fixar os montantes com que cada município deve contribuir, mensal ou anualmente para a manutenção do pessoal e outros serviços.

Sabido que do deliberado pela assembleia distrital cabe recurso contencioso com fundamento em eventuais ilegalidades de que eventualmente sofram deliberações (cfr. Art.º 12.º), temos de concluir, "a contrario", que em caso de não impugnação contenciosa, o deliberado pelas assembleias distritais constitui caso decidido ou resolvido, que se impõe, legalmente, aos seus destinatários, ou seja aos municípios que integram a assembleia distrital.

Por outro lado, esses municípios, ao tomarem parte activa nas deliberações tomadas, autovinculam-se a acatar o deliberado.

Tendo a assembleia distrital deliberado e fixado o critério de repartição desses encargos ou contribuições com que cada município devia contribuir, impende sobre esses municípios a obrigação legal de, tempestivamente, contribuírem nos termos do deliberado, sob pena de estarem a violar as normas legais atrás citadas.

A Ré não põe em questão que os montantes que a A. Ihe tem vindo a exigir, correspondem efectivamente aos montantes determinados por força do deliberado

pelas ADL, nos termos do art.º 14.º do DL 5/91 e que, nos termos do ofício que lhe foi remetido em 21.10.94 o saldo em dívida, corresponde a 5.022.665\$00.

A recusa do R. no pagamento dos montantes em questão nos presentes autos, traduz uma omissão violadora das citadas disposições legais destinadas aliás, a proteger, na situação, os interesses da A., pelo que, face ao disposto no art.º 90.º n.º 1 do Dec-Lei 100/84 de 29 de Março, sobre o R. recai a obrigação de indemnizar a A pelos prejuízos que lhe vem causando com a recusa do pagamento do que lhe é devido, prejuízo esse equivalente aos montantes das prestações que ilegalmente deixou de transferir para A. e que correspondem ao montante do pedido (cfr. ainda art.º 366.º do Cód. Ad. e 486.º do Cód. Civil).

**DECISÃO:**

Por todo o exposto e sem necessidade de maiores considerações, julgando procedente a presente acção, condeno o R. a pagar a A. o montante de 5.022.665\$00 (cinco milhões, vinte dois mil, seiscentos e sessenta e cinco mil escudos).

Sem custas.

NOTIFIQUE E REGISTE.

Lisboa, 1 de Junho de 1995