

ACÓRDÃO N.º 48/10

De 3 de Fevereiro de 2010

Não julga inconstitucionais as normas dos artigos 26.º do Decreto-Lei n.º 135/99, de 22 de Abril, e 77.º do Código do Procedimento Administrativo, na interpretação segundo a qual é extemporâneo o recurso hierárquico enviado por correio electrónico dentro do último dia do prazo, mas depois do encerramento dos serviços administrativos.

Processo: n.º 692/09.

Recorrente: Particular.

Relator: Conselheiro Carlos Fernandes Cadilha.

SUMÁRIO:

- I – A limitação dos efeitos do envio de requerimentos por via electrónica ao período de funcionamento dos serviços, quando o acto tenha sido praticado no último dia do prazo, é idêntica à estabelecida para outros meios de comunicação administrativa, incluindo o envio postal, e, nestes termos, não pode entender-se como constituindo uma condicionante ao exercício do direito ao recurso desprovida de fundamento racional ou de conteúdo útil.
- II – Não era expectável para o interveniente no procedimento administrativo que a simples possibilidade de apresentação de actos por correio electrónico pudesse desde logo significar que esses actos fossem tidos como validamente praticados independentemente do horário de funcionamento dos serviços, tanto mais que, a norma do artigo 26.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 135/99, limitou-se a atribuir à correspondência transmitida por via electrónica o ‘mesmo valor’ da trocada em suporte de papel.

Acordam na 3.^a Secção do Tribunal Constitucional:

I — Relatório

1. A. interpôs recurso hierárquico para o Secretário de Estado Adjunto do Ministro da Saúde de uma decisão disciplinar que lhe fora aplicada pelos Hospitais da Universidade de Coimbra, tendo remetido a respectiva petição, por correio electrónico, às 21h14m do último dia do prazo legalmente previsto.

O recurso foi rejeitado, por intempestividade, por se ter entendido que a expedição da petição de recurso hierárquico por correio electrónico já depois do termo do horário de funcionamento dos serviços competentes para o seu recebimento e registo, é extemporânea, face ao disposto no artigo 26.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 135/99, de 22 de Abril.

Dessa decisão, o recorrente interpôs recurso contencioso de anulação para o Tribunal Central Administrativo, sustentando que a interpretação do disposto no n.º 2 do artigo 26.º do Decreto-Lei n.º 135/99, de 22 de Abril, no sentido de que é extemporâneo o recurso hierárquico enviado por correio electrónico dentro do último dia do prazo, mas depois do encerramento dos serviços administrativos, é inconstitucional, por violação do disposto nos artigos 2.º, 3.º, 266.º e 268.º da Constituição da República.

Tendo sido julgado improcedente o recurso, o recorrente interpôs recurso jurisdicional para o Supremo Tribunal Administrativo, que, por acórdão de 18 de Junho de 2009, confirmou o julgado.

O recorrente interpôs então recurso para o Tribunal Constitucional, ao abrigo do disposto no artigo 70.º, n.º 1, alíneas *b)*, *c)* e *f)*, pretendendo ver apreciada a constitucionalidade das normas dos artigo 26.º do Decreto-Lei n.º 135/99, de 22 de Abril, e 3.º do Decreto-Lei n.º 290-D/99, de 2 de Agosto, bem como do artigo 77.º do Código do Procedimento Administrativo (CPA), quando interpretadas no sentido de que a correspondência enviada por correio electrónico fora do horário de expediente normal deve considerar-se apresentada no dia útil seguinte.

Tendo prosseguido o processo, o recorrente apresentou alegações em que formulou as seguintes conclusões:

Por todas as razões expostas e pelas demais que V.^{as} Ex.^{as} doutamente suprirão deve ser julgada inconstitucional a norma do artigo 26.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 135/99, de 22 de Abril, quando interpretada no sentido de que não tem aplicação ao procedimento administrativo, por ser prevalente a norma do artigo 77.º do CPA, interpretada no sentido de que os requerimentos apresentados à Administração têm que o ser em papel, com assinatura física e no horário de expediente.

Tal interpretação ofende o disposto nos artigos 2.º, 3.º, 266.º, n.ºs 1 e 2, e 268.º, n.º 4, da Constituição da República.

O Secretário de Estado Adjunto do Ministro da Saúde contra-alegou, concluindo do seguinte modo:

- a)* Dispõe o n.º 2 do artigo 26.º do Decreto-Lei n.º 135/99, de 22 de Abril, que a correspondência transmitida por via electrónica tem o mesmo valor da trocada em suporte de papel, devendo ser-lhe conferida pela Administração e pelos particulares, idêntico tratamento;
- b)* E o Código do Procedimento Administrativo, nomeadamente nos artigos 77.º a 82.º, regula integralmente a questão de saber qual a data em que os recursos hierárquicos se consideram interpostos;
- c)* Não existe, consequentemente, qualquer lacuna nesta matéria;
- d)* Pelo que, *in casu*, não é aplicável por analogia o regime relativo à apresentação das candidaturas nem, tão-pouco, as normas constantes do Código de Processo Civil, como sejam os artigos 143.º, n.º 4, e 150.º, n.º 2, alínea *c)*;
- e)* Os artigos 77.º a 82.º do CPA elegem como momento de apresentação válida a data da efectiva entrada do recurso hierárquico nos serviços competentes, independentemente da data da sua expedição;

- f) Assim, o recurso hierárquico apresentado por correio electrónico no último dia do prazo, mas depois do encerramento dos serviços, é intempestivo, atendendo a que a lei (o n.º 2 do artigo 26.º do Decreto-Lei n.º 135/99, de 22 de Abril) manda atribuir-lhe o mesmo valor e conferir-lhe idêntico tratamento ao apresentado em suporte de papel;
- g) Improcedendo a invocada violação dos artigos 2.º, 3.º, 266.º e 268.º da CRP.

Cabe apreciar e decidir.

II — Fundamentação

Delimitação do objecto do recurso

No requerimento de interposição de recurso, o recorrente invoca como seu fundamento o disposto nas alíneas *b)*, *c)* e *f)* do n.º 1 do artigo 70.º da Lei do Tribunal Constitucional, embora, como resulta de todo o contexto dessa peça processual, não pretenda mais do que reagir contra o juízo de não constitucionalidade formulado pelo tribunal recorrido no tocante às normas que aí são identificadas.

O recurso tem, pois, por objecto apenas a aplicação de normas cuja inconstitucionalidade havia sido suscitada no decurso do processo, a que se refere a alínea *b)* do n.º 1 do sobredito artigo 70.º, sendo manifestamente impertinente a referência às alíneas *c)* e *f)* do mesmo número, que apenas tem em vista situações de fiscalização concreta de legalidade, que são de todo inaplicáveis ao caso.

Por outro lado, embora o recorrente identifique como objecto do recurso, nesse requerimento, uma interpretação normativa referente às disposições dos artigos 26.º do Decreto-Lei n.º 135/99, de 22 de Abril, 3.º do Decreto-Lei n.º 290-D/99, de 2 de Agosto, e 77.º do Código do Procedimento Administrativo, o certo é que só a primeira e última dessas normas é que foram efectivamente aplicadas pelo tribunal recorrido, e integraram a *ratio decidendi*, sendo que, também nas alegações de recurso, o recorrente não faz qualquer alusão à mencionada norma do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 290-D/99.

Assim sendo, o recurso deve considerar-se tacitamente restringido às normas dos artigos 26.º do Decreto-Lei n.º 135/99, de 22 de Abril, e 77.º do Código do Procedimento Administrativo, na interpretação segundo a qual é extemporâneo o recurso hierárquico enviado por correio electrónico dentro do último dia do prazo, mas depois do encerramento dos serviços administrativos, interpretação que o recorrente reputa como inconstitucional por violação do disposto nos artigos 2.º, 3.º, 266.º e 268.º da Constituição da República.

Mérito do recurso

O Decreto-Lei n.º 135/99, de 22 de Abril, pretendeu estabelecer medidas de modernização administrativa, designadamente sobre acolhimento e atendimento dos cidadãos em geral e dos agentes económicos em particular, comunicação administrativa, simplificação de procedimentos, audição dos utentes e sistema de informação para a gestão, tornando-se aplicável a todos os serviços da administração central, regional e local, bem como aos institutos públicos (artigo 1.º).

Entre as medidas que implementou conta-se a do falado artigo 26.º, que, em matéria de comunicação administrativa, refere-se à possibilidade de transmissão de correspondência por correio electrónico, e dispõe o seguinte:

1 – Os serviços e organismos da Administração Pública devem disponibilizar um endereço de correio eletrónico para efeito de contacto por parte dos cidadãos e de entidades públicas e privadas e divulgá-lo de forma adequada, bem como assegurar a sua gestão eficaz.

2 – A correspondência transmitida por via electrónica tem o mesmo valor da trocada em suporte de papel, devendo ser-lhe conferida, pela Administração e pelos particulares, idêntico tratamento.

3 – À aplicação do princípio constante do número anterior exceptuam-se os efeitos que impliquem a assinatura ou a autenticação de documentos, até à publicação de diploma regulador da autenticação de documentos electrónicos.

4 – Compete ao dirigente máximo do serviço designar os funcionários responsáveis pela informação oficial do serviço ou organismo, prestada através da transmissão electrónica de dados.

A introdução deste regime legal não implicou qualquer alteração do CPA, que continua a providenciar sobre aspectos atinentes à apresentação de requerimentos (artigo 77.º), registo de apresentação de requerimentos (artigo 80.º) e recibo da entrega de requerimentos (artigo 81.º).

O CPA não contém, designadamente, uma disciplina similar à prevista nos artigos 143.º e 150.º do Código de Processo Civil (CPC), que estabelecem regras quanto à prática dos actos processuais e a apresentação em juízo das peças processuais.

Segundo o disposto no artigo 143.º, n.º 4, deste diploma, «[a]s partes podem praticar os actos processuais por transmissão electrónica de dados ou através de telecópia, em qualquer dia e independentemente da hora da abertura e do encerramento dos tribunais». Por seu turno, nos termos do artigo 150.º, na redacção resultante do Decreto-Lei n.º 303/2007, de 24 de Agosto, os actos processuais que devam ser praticados por escrito pelas partes são apresentados a juízo preferencialmente por transmissão electrónica de dados, valendo como data da prática do acto processual a da respectiva expedição, podendo também ser apresentados por uma das seguintes formas: *a)* entrega na secretaria judicial, valendo como data da prática do acto processual a da respectiva entrega; *b)* remessa pelo correio, sob registo, valendo como data da prática do acto processual a da efectivação do respectivo registo postal; *c)* envio através de telecópia, valendo como data da prática do acto processual a da expedição (n.ºs 1 e 2).

Já nas anteriores versões, introduzidas sucessivamente pelos Decretos-Lei n.ºs 183/2000, de 10 de Agosto, e 324/2003, de 27 de Dezembro, se admitia a apresentação de acto processual através de telecópia ou correio electrónico, valendo como data a prática do acto a da expedição [artigo 150.º, n.º 1, alíneas *c)* e *d)*].

Em aplicação das disposições conjugadas dos artigos 143.º, n.º 4, e 150.º, n.º 2, alínea *d)*, do CPC, já se entendeu, na jurisdição comum, que o legislador pretendeu, por essa via, introduzir um regime mais favorável às partes na prática de actos processuais, ao permitir que pudessem apresentar as peças processuais por telecópia ou por correio electrónico, em qualquer dia e independentemente da hora da abertura e do encerramento dos tribunais, o que significa que os actos processuais apresentados por qualquer dessas formas, para que possam considerar-se praticados no dia da sua expedição não carecem de entrar na secretaria durante o horário de funcionamento dos serviços (acórdão do Supremo Tribunal de Justiça de 11 de Dezembro de 2003, Processo n.º 367/2003).

O tribunal recorrido entendeu, no entanto, que a disciplina gizada para a prática de actos em processo civil não tem aplicação no procedimento administrativo, por considerar que este mantém um regime próprio que é aplicável, por força do que dispõe o artigo 26.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 135/99, mesmo nas situações de transmissão de correspondência por via electrónica.

Deve começar por dizer-se que não cabe ao Tribunal Constitucional apreciar a questão do ponto de vista do direito ordinário, mas unicamente verificar se a interpretação perfilhada pelo tribunal recorrido se mostra conforme à Constituição, sendo como tal irrelevante a alegação, em sede de recurso de constitucionalidade, de que o artigo 77.º do CPA se encontra revogado pela referida disposição especial do artigo 26.º do Decreto-Lei n.º 135/99.

Neste plano, o recorrente invoca a violação do disposto nos artigos 2.º, 3.º, 266.º e 268.º da Constituição da República sem efectuar qualquer explicitação consubstanciada das razões pelas quais se deve considerar verificada a existência de uma infracção aos princípios constitucionais consagrados nessas disposições, limitando-se concretamente a manifestar a ideia de que o Estado não pode decretar, por um lado, o uso dos

meios electrónicos na relação dos cidadãos com a Administração e, de outro lado, obstar a que a utilização desses meios tenha um qualquer efeito prático, mormente por via da imposição da prática dos actos procedimentais dentro do período de funcionamento dos serviços.

Colocada nestes termos, a questão de constitucionalidade, nos seus diversos desenvolvimentos, mostra-se ser improcedente.

Com efeito, a possibilidade de transmissão de correspondência por via electrónica, incluindo a prática de actos no âmbito do procedimento administrativo, tem sobretudo em vista, numa perspectiva de modernização administrativa, como resulta do preâmbulo do diploma de 1999, garantir uma maior aproximação dos cidadãos à Administração e facilitar o acesso aos serviços, contribuindo para a desburocratização do funcionamento do aparelho administrativo.

Essa possibilidade constitui, por si só, uma vantagem para os administrados, que ficam, desse modo, dispensados de utilizar os métodos tradicionais de apresentação e envio de requerimentos ou petições, e poderão fazer chegar o seu expediente ao destinatário de forma instantânea e expedita, mesmo fora do horário de abertura ou de encerramento dos serviços.

A circunstância de o legislador não ter previsto para o procedimento administrativo a adaptação de um sistema idêntico ao do processo civil, para efeito de poder considerar-se como validamente praticado no dia da expedição o acto apresentado por correio electrónico após o encerramento dos serviços, representa uma mera opção legislativa que, em si, não é susceptível de violar o princípio da legalidade, tal como está consagrado nos artigos 3.º e 266.º da Constituição, ou o princípio da tutela jurisdicional efectiva, a que alude o artigo 268.º, n.º 4.

De facto, a relevância atribuída à prática de actos procedimentais apresentados por correio electrónico, na interpretação normativa feita pelo tribunal recorrido, é uma das soluções legislativas possíveis, que igualmente poderia ter sido adoptada para o processo civil, e que atende preferencialmente à igualdade substancial entre os sujeitos da relação jurídica administrativa quando utilizem diferentes meios de comunicação com a Administração. A escolha dessa solução não impediu o interessado de obter na jurisdição administrativa uma tutela adequada dos seus direitos ou interesses legítimos (mormente por via da prévia impugnação administrativa necessária), quando é certo que nada obstava a que pudesse enviar a petição de recurso hierárquico por meio electrónico dentro do horário normal do serviço destinatário, para que o acto pudesse considerar-se, nos termos da lei, praticado dentro do prazo fixado para a sua interposição.

A limitação dos efeitos do envio de requerimentos por via electrónica ao período de funcionamento dos serviços, quando o acto tenha sido praticado no último dia do prazo, é idêntica à estabelecida para outros meios de comunicação administrativa, incluindo o envio postal, e, nestes termos, não pode entender-se como constituindo uma condicionante ao exercício do direito ao recurso desprovida de fundamento racional ou de conteúdo útil.

Não se vê, por outro lado – nem o recorrente explica –, em que termos é que a interpretação normativa em causa pode implicar uma violação ao princípio da legalidade, entendido este como um princípio de subordinação das autoridades públicas à lei em geral, sabendo-se que não deixaram de ser as referidas disposições dos artigos 77.º do CPA e 26.º do Decreto-Lei n.º 135/99, enquanto preceitos integrantes da ordem jurídica, que, no caso, serviram como fundamento e pressuposto da actuação administrativa.

A argumentação do recorrente parece, todavia, ter tido essencialmente em vista a violação do princípio da protecção da confiança, como vertente do princípio da segurança jurídica ínsito no artigo 2.º da Constituição, que resultaria do facto de o Estado ter implementado um sistema de comunicação dos cidadãos com a Administração por via electrónica, sem concomitantemente adaptar o regime de recepção nos serviços administrativos à maior amplitude temporal com que o acto pode, por esse meio, ser praticado.

O Tribunal Constitucional tem já afirmado o entendimento de que o princípio do Estado de direito democrático postula «uma ideia de protecção da confiança dos cidadãos e da comunidade na ordem jurídica e na actuação do Estado, o que implica um mínimo de certeza e de segurança no direito das pessoas e nas expectativas que a elas são juridicamente criadas», conduzindo à consideração de que «a norma que,

por natureza, obvie de forma intolerável, arbitrária ou demasiado opressiva àqueles mínimos de certeza e segurança jurídica que as pessoas, a comunidade e o direito têm de respeitar, como dimensões essenciais do Estado de direito democrático, terá de ser entendida como não consentida pela lei básica» (entre outros, o Acórdão n.º 303/90, in *Acórdãos do Tribunal Constitucional*, 17.º Vol., p. 65).

E nesse sentido considerou já que ocorre tal violação em casos em que as partes conformaram a sua actuação processual de acordo com determinadas regras de processo – ou determinadas interpretações dessas regras – e depois se viram confrontadas com regimes com os quais não contavam, e que se entendeu afectarem de forma intolerável a confiança depositada no outro regime (Acórdãos n.ºs 287/90, 559/98, 39/04 e 44/04).

Não é, no entanto, essa a situação vertente.

A abertura do legislador à utilização de meios alternativos à transmissão de correspondência ou à apresentação de actos procedimentais não tem como efeito necessário a abolição das regras relativas à contagem dos prazos. Estão aqui essencialmente em causa duas ordens de interesses que o legislador pode avaliar em termos distintos: de um lado, está a vantagem de os serviços, por razões de aproximação dos cidadãos à Administração e de maior eficiência administrativa, disponibilizarem um endereço de correio electrónico para efeito de contacto por parte dos cidadãos e de entidades públicas e privadas; de outro, está a regulação dos efeitos da prática dos actos em suporte digital na marcha do procedimento administrativo.

O legislador processual civil, de modo a concretizar de forma mais célere o projecto de desmaterialização dos processos judiciais e implementar novos instrumentos de organização do trabalho nos tribunais, pode ter considerado vantajoso incentivar o uso da transmissão electrónica de actos processuais pelos operadores judiciais, concedendo um alargamento do prazo da prática dos actos processuais até às 24 horas do dia da expedição. Idêntica razão de política legislativa pode não operar, ou não operar com a mesma acuidade, para o procedimento administrativo, em que está essencialmente em causa a introdução de mecanismos de desburocratização administrativa.

Em qualquer caso, não era expectável para o interveniente no procedimento administrativo que a simples possibilidade de apresentação de actos por correio electrónico pudesse desde logo significar que esses actos fossem tidos como validamente praticados independentemente do horário de funcionamento dos serviços. Tanto mais que, contrariamente ao que sucedeu com a redacção do artigo 143.º, n.º 4, do CPC, a norma do artigo 26.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 135/99 limitou-se a atribuir à correspondência transmitida por via electrónica o «mesmo valor» da trocada em suporte de papel, logo inculcando a ideia de que a utilização de meios informáticos apenas confere ao interessado uma igualdade de tratamento em relação a outro meio alternativo de comunicação.

A decisão recorrida não merece, pois, qualquer censura.

III — Decisão

Termos em que se decide negar provimento ao recurso.

Custas pelo recorrente, fixando-se a taxa de justiça em 25 unidades de conta.

Lisboa, 3 de Fevereiro de 2010. – *Carlos Fernandes Cadilha* – *Vítor Gomes* – *Ana Maria Guerra Martins* – *Maria Lúcia Amaral* – *Gil Galvão*.

Anotação:

1 – Acórdão publicado no *Diário da República*, II Série, de 8 de Março de 2010.

2 – Os Acórdãos n.ºs 287/90, 559/98 e 39/04 estão publicados em *Acórdãos*, 17.º, 41.º e 58.º Vols., respectivamente.