

## REPRESENTAÇÃO DO ESTADO PELO M.º P.º<sup>01</sup>

(Breves notas)

1.

Entrada em vigor a Lei Orgânica do Ministério Público (L.O.M.ºP.º) levantou-se o problema de saber o que deve ser entendido por *Estado* para efeitos da sua representação pelo M.º P.º (nos termos dos art.ºs 3.º, n.º 1 a) e 5.º, n.º 1 a) daquela Lei).

É evidente face ao disposto nos artigos referidos que o M.º P.º representa o Estado – núcleo central da administração pública na dependência directa do Governo. Mas representará também os institutos públicos as pessoas colectivas de direito público, os serviços autónomos ?

Parece que não será assim.

2. *O Estatuto Judiciário, o art. 20.º do Cód. Proc. Civil e os art.ºs 3.º e 5.º da L.O.M.ºP.º*

2.1. Pelo art. 192.º, § 2.º do Estatuto Judiciário de 1928 (Dec.-Lei n.º 15344, de, 12.4.28), era claro que o M.º P.º representava o Estado, como parte principal, quando, estivessem em causa bens ou direitos do Estado que se encontrassem na administração de organismos autónomos podendo intervir nos respectivos processos além do M.º P.º, a entidade representativa dos mesmos organismos, que deveria ser sempre citada para a causa em que o Estado fosse Réu.

O mesmo acontecia com o Dec. n.º 21287, de 2.5.32 (art. 2.º) que expressamente referia que o M.º P. representava o Estado nas acções em que este fosse demandado «acerca de bens ou direitos administrados por organismos oficiais autónomos»

---

<sup>1</sup> Com Bessa Pacheco, publicado na Revista do M.º P.º, ano I, n.º 2, pág. 180-188.

Do art. 185.º, n.º 2, alínea a), do Estatuto Judiciário de 1962 (semelhante nesta parte, ao art. 103.º, § 2., al. a), do Estatuto Judiciário de 1944) resultava que nas causas, em que fossem interessados os institutos públicos, e não se tratasse de bens ou direitos do Estado na administração ou fruição desses institutos, o M.º P.º intervinha apenas como parte acessória. Só não seria assim relativamente às pessoas ou entidades cujo diploma que os criou ou regulamentou determinassem a sua representação na forma de intervenção principal, pelo M.º P.º e isto por força da al. j) desse art. 185.º, n.º 1.

(V. art. 59.º do Dec.-Lei n.º 48953 de 5.4.69 – Lei Orgânica da Caixa Geral de Depósitos e art. 53.º, n.º 2, al. b) do Dec.-Lei n.º 49368, de 10.11.69 – Estatutos dos C.T.T. Tais dos diplomas que acabamos de aludir mostram que a regra geral é outra sob pena de constituírem preceitos pura e simplesmente *inúteis*).

O n.º 2 do art. 20.º do actual Cód. de Proc. Civil, tal como a idêntica disposição (§ único do art. 21.º) do Código de 1939, quer pela sua letra, quer quando confrontado com o citado regime legal estatutário que lhe serviu de fonte (v. Prof. Alberto dos Reis, Comentário ..., vol 1, pág. 35) também claramente diz que é o *Estado* a pessoa que o M.º P.º representa nos litígios que tenham por objecto bens ou direitos do Estado administrados ou fruídos por entidades autónomas.

Está na economia desse art. 21.º, n.º 2, que não é ao M.º P.º que compete representar tais entidades. Doutro modo, o regime seria diferente: ou os interesses do Estado e dessas entidades são paralelos, e não se justificaria uma representação autónoma das mesmas; ou são divergentes justificando-se, neste último caso, a aplicação do regime de representação especial do, Ministério Público previsto no art. 67.º da Lei Orgânica (paralelo ao art. 184.º, n.º 2, do Estatuto Judiciário anteriormente em vigor.<sup>2</sup>

(Para o efeito do n.º 2 do referido art. 20.º do C. P C. se deve entender por *entidades autónomas* as «entidades que gozam de autonomia, seja meramente administrativa como a Junta do Crédito o Porto de Lisboa, quer se traduza em

---

<sup>2</sup> No mesmo sentido V. Prof. Palma Carlos, *Direito Proc. Civil*, 1, p. 145 (ed. de 1957) e *Cód. de Proc Civil Anotado e Comentado* de A. Elias da Costa.

personalidade jurídica Universidades e Faculdades» – Prof. A. dos Reis no C. P.C. 3.<sup>a</sup> ed., pág. 58).

Assim interessa tão só, saber: os bens e direitos pertencem ao Estado e que a entidade autónoma tem só o direito de administração ou fruição.

«Se os bens pertencem à própria entidade dotada de personalidade jurídica o parágrafo (do art. 20.<sup>o</sup>) não tem aplicação; regula então o art. 22.<sup>o</sup> (hoje 21.<sup>o</sup>), isto é, quem há-de estar em juízo é a entidade respectiva e não o Estado». Prof. A. dos Reis, ob. e loc. cit.). É esta a regra geral de representação das pessoas colectivas.

2.2. Posição semelhante ou paralela a esse art. 185.<sup>o</sup>, n.<sup>o</sup> 2, al. a), é o art. 5.<sup>o</sup>, n.<sup>o</sup> 2, al. a) da actual Lei Orgânica do M.<sup>o</sup> P.<sup>o</sup>, que se refere às «demais pessoas colectivas públicas» em vez de institutos públicos. Fica do mesmo salvaguardada, pela al. f) desse art. 5.<sup>o</sup>, n.<sup>o</sup> 1, a intervenção principal do M.<sup>o</sup> P.<sup>o</sup> quanto às entidades ou pessoas colectivas relativamente às quais existam diplomas contendo algum preceito que expressamente atribua ao M.<sup>o</sup> P.<sup>o</sup> competência para as representar, como parte porincipal.

Seria incompreensível o disposto no citado art. 5.<sup>o</sup>, n.<sup>o</sup> 2, alínea a), (quando dispôs quer o M.<sup>o</sup> P.<sup>o</sup> intervém *acessoriamente* nos processos em nos processos em que sejam interessadas «as demais pessoas colectivas»), se considerássemos que tais pessoas estão compreendidas na alínea a) do n.<sup>o</sup> 1 desse art. 5.<sup>o</sup>, tomando o conceito de Estado em sentido amplo.

Parece-nos claro quer o mesmo artigo 5.<sup>o</sup> distingue perfeitamente dois conceitos: dum lado, o Estado, portanto em sentido estrito (n.<sup>o</sup> 1 alínea a); do outro as demais pessoas publicas (n.<sup>o</sup> 2, alínea a).

2.3. Por outro lado, nada permite concluir que a Lei Orgânica do M.<sup>o</sup> P.<sup>o</sup> quis alargar o âmbito da representação do Estado pelo M.<sup>o</sup> P.<sup>o</sup> em relação ao regime anterior.

Antes parece evidente, pela semelhança dos respectivos preceitos desta Lei e dos que lhe correspondiam no Estatuto Judiciário anteriormente vigente, que o legislador nada quis alterar nesta matéria.

Constituiria até um retrocesso de todo incompreensível que o M.º P.º representasse, na forma de intervenção principal, outras pessoas colectivas públicas que não fossem o Estado por via de regra (isto é, independentemente da existência da Lei que, especificamente quanto a certas pessoas colectivas públicas, lhe atribuisse competência para intervir nessa qualidade, em determinados casos), dada a tendência em contrário ou dos sistemas em vigor quer em países da Europa, quer em países da América com uma organização do M.º semelhante à nossa.

### *3. No direito comparado.*

Vejamos sumariamente a tendência dos sistemas jurídicos desses países.

Como se vê do Relatório sobre Os sistemas para a defesa e a consulta legais da Administração Pública» apresentado no Congresso Jurídico Internacional realizado no Centenário da «Avocatura dello Stato» sobre o tema «A defesa das Administrações do Estado perante os Juizes» B M J nº 259/37 (em anexo em tradução livre de Bessa Pacheco) são três os tipos fundamentais de sistemas de representação judicial do Estado

A — Sistemas jurídicos Inspirados na tradição romano-germanica:

a) Em que prevalece a intervenção de advogados independentes França Holanda, Alemanha Federal

b) Em que a assistência legal está confiada a advogados-funcionários, o que não impede o Serviço administrativo de se apre sentar directa em juízo ou que a defesa seja confiada a advogados independentes: Áustria, Egipto, Grécia, Espanha, Turquia e Noruega;

c) Sistemas que derivando, por tradição histórica, dos países referidos, apresentam alguns elementos ou características secundários particulares Líbano Irão, Madagascar,

d) Certos sistemas desta mesma tradição romano-germanica confiam a assistência legal aos órgãos do Ministério Público ao mesmo tempo que o exercício da acção penal Portugal, Colômbia, Guatemala e Venezuela,

— Sistemas jurídicos da família anglo-saxónica ou de tradição anglo-saxónica que adoptaram sistemas de defesa legal de carácter misto pois que neles colaboram advogados-funcionários e advogados independentes sob a direcção de uma alta autoridade de Estado o «Attorney General»: Inglaterra, Escócia, Irlanda, Chipre. Sri. Lanka, Malta, Estados Unidos (excepto Louisiana e Califórnia), e Filipinas.

C — Sistemas jurídicos dos países socialistas, nos quais a defesa legal da administração é assegurada por funcionários.

A tendência é, pois, a de entregar a defesa legal do Estado a advogados independentes, advogados-funcionários ou a funcionários de serviços especiais. Só os quatro países mencionados (Portugal, Colômbia, Guatemala e Venezuela) é que atribuem essa defesa ao Ministério Público.

E é curioso notar que esses mesmos quatro países participaram com países americanos no IV Congresso Interamericano do M.º P. que teve lugar em Maio de 1972, no Brasil, no qual foi aprovada, entre outras, a seguinte conclusão:

«Com o mesmo fim (assegurar a autonomia do M.º P.º) convém, em princípio, separar a função de defesa judicial do Estado das funções próprias do M.º P.» B. M. J. 217/499.

#### 4. O conceito de Estado para efeitos de representação pelo M.º P.º

Como bem se disse, do confronto das disposições da nova lei e das disposições do Estatuto Judiciário anteriormente em vigor nesta parte, resulta que o legislador não quis, neste domínio, inovar alargando o âmbito da representação do Estado pelo M.º P

Mas vejamos a que conclusão nos leva a análise do texto da Constituição da República Portuguesa, designadamente na parte que dispõe sobre o M.º P.º:

Dispõe o art.º 224.º: «Ao Ministério Público compete representar o exercer a acção penal, defender a legalidade democrática, e os interesses que a Lei determinar».

No entanto a sua simples leitura não nos esclarece cabalmente. Na verdade o «termo Estado» é usado em direito em várias acepções, das quais consideramos agora duas principais: a acepção lata e a acepção restrita.

Na *acepção lata* o Estado é uma comunidade que em determinado território prossegue com independência e através de órgãos constituídos por sua vontade, a realização de ideias e interesses próprios, constituindo uma pessoa colectiva de direito internacional.

Na *acepção restrita* o Estado é apenas a pessoa colectiva de direito público interno que no seio da comunidade referida na primeira acepção e para efeitos internos tem o Governo por órgão. '(...) Determina-se a personalidade jurídico-administrativa do Estado, portanto, em razão do a órgão que a representa: todos os direitos e obrigações que não imputados a outras entidades personalizadas e resultem de actividades desenvolvidas sob a gerência ou dependência imediata dos Ministros são considerados do Estado<sup>3</sup> (...) Pode dizer-se que neste sentido o Estado é o que resta de organização político-administrativa depois de criadas ou reconhecidas por lei as pessoas colectivas de direito público cuja existência o legislador repute necessária à boa gestão dos interesses gerais» – prof. Marcelo Caetano, *Manual de Direito Administrativo*, 8.<sup>a</sup> ed., págs. 179 e 180.

Na acepção restrita não abrange, pois, a chamada *administração indirecta* do Estado, mas só a *administração directa* ou seja as atribuições estaduais que ao Estado cumpre sob gestão imediata dos seus órgãos próprios e através dos serviços integrados na sua pessoa. (cfr. autor e ob. cit. Pág. 181).

A própria Constituição adoptou esta terminologia – v. art.º 202.º alínea d) «Compete ao Governo, no exercício de funções administrativas: d) Dirigir os serviços e a actividade da administração directa e indirecta do Estado e

---

<sup>3</sup> É de notar que face à C.R.P. – p. ex. art.º 147.º – Conselho da Revolução é o órgão que superintende na administração militar e a noção restrita de Estado também abrange as actividades desenvolvidas sob a gerência do Conselho da Revolução.

superintender na administração autónoma». Ver a nota IV a este normativo in C. R P Anotada dos Drs. V. Moreira e G Canotilho, págs. 391, na qual se define a administração directa como a «administração central do Estado» hierarquicamente dependente, em última instância do Governo. Já a administração indirecta é ainda, caracterizada juridicamente pela autonomia administrativa isto é, pelo facto de poder praticar actos próprios, definitivos e executórios. Aí se distingue ainda a administração indirecta e autónoma.

A nossa Constituição empregou o termo Estado não só nas duas acepções já referidas mas também num terceiro sentido como conjunto destas três administrações. E como resulta claramente do mencionado art.º 202.º adoptou a terminologia precisa já anteriormente aceite pela doutrina.

«Estado é certamente um dos conceitos mais polissémicos da Constituição. Nuns casos, tem um sentido amplo, abrangendo o complexo de autoridades e entidades públicas, isto é, aquelas dotadas entre outras coisas, de poder de autoridade—, e neste sentido se pode dizer que o Estado abrange as autarquias locais (cfr. art. 237.º). Noutros casos, tem um sentido menos amplo, excluindo precisamente as outras entidades públicas territoriais – e neste sentido se pode dizer que o Ministro da República é o representante do Estado nas Regiões autónomas (cfr. art. 136.º alínea l)). Noutros casos, tem um sentido ainda mais restrito, abrangendo apenas o Estado – pessoa colectiva representada pelo Governo e excluindo todas as outras entidades públicas (cfr. art.ºs 21.º e 89.º, n.º 2, al. a)). Aqui, no art.º 2.º, Estado designa toda a organização política da sociedade constitucionalmente institucionalizado» (C.R P. Anotado, nota III ao art 2.º, pág. 33).

Nessa acepção mais lata, Estado como pessoa colectiva de direito internacional aparece-nos, por exemplo nos artigos 2.º «A República Portuguesa é um Estado democrático», art. 7.º. ao tratar das relações de Portugal com os outros Estados, no art. 8.º, ao referir a vinculação do Estado Português ao direito internacional.

O termo Estado num sentido amplo abrangendo não só o Estado em sentido estrito mas também as regiões autónomas, as autarquias locais e as restantes pessoas colectivas públicas e os respectivos órgãos (as citadas administrações

directa e indirecta e autónoma) é usado entre outros, nos art.ºs 3.º, n.º 4 «o Estado está submetido à Constituição», 6.º, n.º1 «o Estado é unitário», 9.º ao definir as tarefas fundamentais do Estado, 52.º e 54.º ao tratar as obrigações dos Estados quanto ao direito ao trabalho e aos direitos dos trabalhadores, 63.º a 79.º, traduzindo o reconhecimento por parte do Estado dos direitos sociais e culturais terá em consideração a satisfação das necessidades financeiras do Estado (cfr. C.R.P. Anotada, nota VIII ao art. 37 e nota IV ao art. 106.º, pág. 240)

Finalmente, foi usado, na Constituição, o termo Estado no sentido restrito abrangendo apenas o Estado-pessoa colectiva representada pelo Governo excluindo todas as outras entidades públicas. Tanto que as nomeia ao mesmo tempo que o Estado por entender que esse termo as não abrange. Assim nos art. 21.º, n.º 1, 271.º, n.ºs 1 e 4 e 165.º, d)

Referido, «o Estado e as demais entidades públicas» no que respeita à responsabilidade civil destas pessoas colectivas e dos seus funcionários e agentes e à competência da Assembleia da República para tomar as contas do Estado e dessas entidades. E, nos art.ºs 89.º, n.º 2, a) e 202.º, e), referindo o Estado e outras pessoas colectivas públicas» ao tratar do sector público e definir a competência administrativa do Governo.<sup>4</sup>

Assim o termo Estado só é usado na Constituição, na acepção lata na parte II – Organização Económica (art. 106.º), e fundamentalmente na parte I – Direitos e deveres fundamentais.

Não nos aparece nessa acepção na parte III – Organização do poder político. O que se compreende uma vez que sendo esta a «parte organizatória» da Constituição (cfr. C. R. P. Anotada, pág. 248) nela se disciplina a organização do Estado e dos órgãos de soberania. Não caberia nessa parte a definição da estrutura das pessoas colectivas. Tal tem o seu assento nas suas leis orgânicas ou estatutos. Aí se contemplam, como se compreende as regiões autónomas e as autarquias locais (administração autónoma) dado serem ao mesmo tempo órgão do poder político que nessa parte se organiza.

---

<sup>4</sup> Deve ter-se em atenção que mesmo serviços como os serviços de apoio à Assembleia da República podem ser serviços personalizados – Lei n.º 32/77 de Maio – e logo não serão representados pelo M.º P.º (cfr. nota VI ao art. 178.º, C.R.P. anotada, pág. 356).

*Art. 224.º da C.R.P.*

O art. 224.º insere-se, pois, nesta parte, e como resulta do que ficou dito, o termo Estado tem só o conteúdo restrito que se referiu.

Era necessário definir qual o órgão ou entidade que deveria representar o Estado-pessoa colectiva pública em juízo sabido que internamente é representado (fora de juízo) pelo Governo. E correspondendo esta parte da Constituição à «Lei Orgânica do Estado» tem esta representação, pelo M.º P. a natureza orgânica.

#### *6. A Lei Orgânica do Ministério Público.*

E tal pensamento parece ter sido aceite pela L. O. M. P. que diz no seu art. 1.º «O Ministério Público é o órgão do Estado encarregado de, nos termos da presente lei, representar o Estado ...».

O que desde logo mostra ser esta representação diferente da que é atribuída ao M.º P.º em função dos art.ºs 53.º, n.º 2, b) ao Dec-Lei n.º 49 368 de 10.11.69 (Estatuto dos C.T.T.): «à sua representação pelo M.º P.º em quaisquer tribunais sem prejuízo de patrocínio, por advogado constituído sempre que o Conselho de Administração assim o entenda» e 59.º do Dec-Lei n.º 48953 de 5.4.69 da Lei Orgânica da Caixa Geral de Depósitos que reveste a natureza de mero patrocínio judiciário, tendo mesmo entendido o S. T. J. que se o Conselho de Administração constituir advogado acaba a representação pelo M.º P.º (cfr Ac. do STJ de 21.11.72, BMJ 221/184 e a LOMº Pº anotada, págs 75).<sup>5</sup>

É do notar ainda que o art. 1.º referido reproduziu por outra ordem o citado artigo 224.º da C. R. P. e quer aí quer nos restantes normativos do L. O. Estado aparece na acepção restrita referida.

Assim, o M.º P.º só representa o Estado nessa, acepção em juízo, e organicamente.<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> No mesmo sentido Ac. Rel. Lx.<sup>a</sup> de 15/2/74, BMJ 234/324.

<sup>6</sup> No mesmo sentido, Cód. Proc. Civil, anotado e comentado cit. 1, pág. 158.

Sobre este ponto v. Prof. Manuel de Andrade que considera serem verdadeiros órgãos e não simples representantes (Teoria Geral da Relação Jurídica 1 vol., págs. 114 e segs.), aí distinguindo os mandatários dos órgãos da pessoa colectiva em termos transponíveis, ao que se pensa, para esta problemática.

#### *7. As demais pessoas colectivas públicas.*

«A representação das outras pessoas colectivas públicas é exercida por intermédio dos órgãos designados na lei ou no pacto social; na falta de disposição a representação pertence àqueles a quem incumbe a administração da pessoa colectiva» art. 21.º do C. P. C.. No mesmo sentido dispõe o art. 163.º do C. C. acrescentando que essa representação é-o, em juízo e fora dele.

A representação dessas pessoas colectivas públicas resultará, pois, da lei que as cria, dos seus estatutos. E sendo estes omissos será a representação atribuída à administração (por força do art. 21.º) e nunca ao Ministério Público, a não ser perante preceito expresso estatutário que limite a regra supletiva referida.

Este entendimento parece ser ainda corroborado, ainda que indirectamente pelo disposto no art. 75.º, n.º 2, b) da L.O.M.ºP.º, que só previu a possibilidade do Ministério da Justiça autorizar o M.º P.º, ouvido o departamento governamental de tutela, a confessar, transigir nas acções cíveis em que o Estado seja parte, não tendo ma previsão abrangido outro tipo de acções o que exigiria a audição da pessoa colectiva envolvida.

Ao tratar da representação em juízo das pessoas colectivas diz o Anselmo de Castro: «Assim, o Estado é representado pelo Ministério Público (art. 21.º, n.º 1). A representação das outras pessoas colectivas é exercida por intermédio dos órgãos designados na lei ou no pacto social. Os corpos administrativos, por ex., são representados pelo Presidente da Câmara e as restantes pessoas colectivas de direito público pelo respectivo órgão administrador».<sup>7 8</sup>

---

<sup>7</sup> No mesmo sentido CPC Anotado e Comentado, cit. I, p. 162 e Prof. Palma Carlos, Dt.º Processual Civil. II, p. 146 (Ed. de 1957).

<sup>8</sup> Já depois de elaboradas estas notas foi tirado o Acórdão do S.T.J. de 13.2.80, ainda inédito, no qual se estatui sobre esta problemática, ao que pensamos pela primeira vez. A questão debatida era a de saber se a

## CONCLUSÕES

Parece poder concluir-se do exposto que:

1.º O termo ESTADO para efeitos da sua representação pelo Ministério Público (art. 224.º da C.R.P. e 1.º, 3.º, 5.º 75.º da L.O.M.º P.º) é o no sentido tomado no sentido de pessoa colectiva pública representada pelo Governo e Conselho da Revolução, com exclusão das demais pessoas colectivas;

2.º Essa representação assume o carácter de representação orgânica;

3.º As demais entidades públicas são representadas nos termos dos art.ºs 21.º do C. P. C. e 163.º do C. C. por intermédio dos órgãos designados na lei e na falta de disposição pela administração ou por quem ela designar.

ASSIM

Nos litígios em que sejam interessadas pessoas colectivas públicas distintas do Estado, o M.º P.º intervém:

*I – Sob a forma de intervenção principal:*

a) em representação dessas pessoas:

Quando a lei que as cria ou regulamenta atribui ao M.º P.º competência para as representar como parte principal (art. 5.º, n.º 1, f) da L O. M.º P.º), agindo como mandatário.

b) em representação do Estado;

---

Junta Nacional de Vinhos pessoa colectiva de direito público, tinha legitimidade para se constituir assistente num processo crime. uma vez que o Estado já estava a intervir representado pelo M.º P.º, e sendo afirmativa a resposta a esta questão, saber se a Junta estava abrangida pela Isenção do art. 3.º, alinea a) do CCJ. Nesse acórdão decidiu-se no sentido expandido nestas notas, ou seja, de que a noção de Estado, para efeito de representação em Juízo, não abrange as restantes pessoas colectivas de direito público, que são representadas nos termos do n.º 1 do art. 21.º do Cód. Proc. Civil. Igualmente se decidiu que o termo usado no art. 30.º, a) do CCJ não abrange as restantes pessoas colectivas de direito público.

Quando, não havendo lei no sentido referido em a), a causa tiver por objecto bens ou direitos do Estado que estejam na administração ou fruição dessas pessoas (art. 20.º, n.º 2, do CPC), representação essa orgânica.

*II – Sob a forma de intervenção acessória*

Quando não tenha intervenção principal nos termos da conclusão anterior.

*Bessa Pacheco*

*Simas Santos*

Procuradores da República

*(Revista do M.º P.º. ano I, n.º 2, pág. 180-188)*