

**TRIBUNAL CENTRAL ADMINISTRATIVO NORTE | ADMINISTRATIVO**

Acórdão

Processo

00864/17.9BEAVR

Data do documento

11 de fevereiro de 2022

Relator

Maria Fernanda Antunes Aparício  
Duarte Brandão**DESCRITORES**

Extinção da instância por inutilidade superveniente da lide, > Prestações de desemprego: > Alteração ou substituição do acto impugnado pelo novo acto administrativo, causa de modificação objectiva da instância

**SUMÁRIO**

N.D.

**TEXTO INTEGRAL**

**Acordam, em conferência, na secção de contencioso administrativo do Tribunal Central Administrativo Norte:**

**RELATÓRIO**

L., LD.<sup>a</sup> instaurou Acção Administrativa contra o INSTITUTO DA SEGURANÇA SOCIAL, I.P., ambos melhor identificados nos autos, peticionando que a acção seja julgada procedente e, em consequência:

1. Seja declarada a nulidade do acto consubstanciado na decisão proferida pelo Réu nos termos da qual pretende a restituição da quantia de 6.381,00€.
2. Seja o Réu condenado a pagar à Autora uma indemnização para compensação das despesas com a presente acção, designadamente taxas de justiça e honorários de advogado, cujo montante relega para liquidação posterior.

Por **sentença** proferida pelo TAF de Aveiro foi decidido assim:

i) Declara-se a inutilidade superveniente da lide, quanto ao pedido formulado em 1) do petitório e, nessa parte, extingue-se a instância (artigo 277.º, alínea d) do CPC).

ii) Julga-se improcedente o pedido formulado em 2) do petitório, absolvendo-

se, nessa parte, a Entidade Demandada do pedido.

Desta vem interposto recurso.

Alegando, a Autora formulou as seguintes **conclusões**:

1. O objeto de impugnação na presente ação é o ato consubstanciado na decisão de 20 de junho de 2017, nos termos da qual a Autora é constituída na obrigação de restituir ao Réu a quantia de 6.381,00€ relativa a prestação de desemprego pagas à ex-trabalhadora L..

2. Tal ato, em momento algum foi substituído ou ampliado pelo Réu, mantendo por tal a sua plena eficácia no âmbito da relação jurídica administrativa vertida nos autos.

3. Ao subsumir o caso sub judice ao disposto no artigo 64º nº 2 e 3 do CPTA, para depois considerar extinta a instância por inutilidade superveniente da lide, a sentença recorrida faz um errado enquadramento jurídico-processual da causa;

4. Tendo o Réu alegado na sua contestação que a decisão de 07 de novembro de 2017, proferida já na pendência dos presentes autos, configura o ato final praticado no âmbito do mesmo procedimento administrativo, jurídico processualmente o caso em apreço terá de ser enquadrado no artigo 63º nº 1 do CPTA.

Sem prescindir;

5. Na Resposta à Contestação a Autora impugnou o ato, atacando os fundamentos de facto e de direito do ato consubstanciado na decisão de 7 de novembro de 2017.

6. É assim incontornável que a Autora reagiu nos próprios autos contra tal ato.

7. O facto de na fase final da sua Resposta não ter requerido que os autos prosseguissem contra tal ato, configura uma mera formalidade processual.

8. Como tal, ao abrigo do disposto no artigo 6º nº 2 do C.P.Civil, deveria o Mº Juiz convidar a Autora a sanar tal omissão, favorecendo assim o processo com vista à decisão de mérito;

Por outro lado;

9. A dúvida sobre se o ato consubstanciado na decisão de 7 de novembro de 2017 se trata do ato final no procedimento administrativo, conforme alega o Réu, ou se se trata de um ato substitutivo do ato impugnado, como considerou a sentença, gera a dúvida sobre o enquadramento jurídico processual da

questão: se enquadrável no disposto no artigo 63º nº 1 do CPTA ou no artigo 64º nº 2 e 3 do CPTA.

10. Nessa dúvida, impunha-se que o Mº Juiz optasse pelo enquadramento que favorecendo o processo, promovesse a decisão de mérito.

11. A sentença recorrida, viola o disposto nos artigos 7º e 63º nº 1 do CPTA, artigo 6º nº 2 do C.P.Civil e artigo 20º da Constituição da República Portuguesa.

Termos por que, na procedência do presente recurso, deve ser anulada a sentença recorrida, baixando os autos para prosseguirem os seus termos.

O Réu não juntou **contra-alegações**.

O MP, notificado nos termos e para os efeitos do artigo 146º/1 do CPTA, não emitiu **parecer**.

Cumpra apreciar e decidir.

## **FUNDAMENTOS**

### **DE FACTO**

Na decisão foi fixada a seguinte **factualidade**:

A. A beneficiária L. requereu, em 30 de maio de 2017, junto do Serviço de Emprego de Centro de Emprego de S. João da Madeira, a atribuição de prestações de desemprego, constando como data de cessação do contrato o dia 26.05.2017 (por motivo de acordo de revogação sem redução nível de emprego, para reforço da qualificação técnica da empresa)- cfr fls 1 do PA.

B. Por despacho da Directora do núcleo de prestações de desemprego do Centro Distrital de Setúbal do ISS, IP, foi deferida a pretensão da beneficiária, tendo-lhe sido atribuído subsídio de desemprego por um período de 450 dias, no montante diário de €14,39, com início em 30.05.2017 -cfr fls 2 do PA;

C. Em 06.06.2017, a coberto do ofício n.º 70362, foi a Autora notificada, em sede de audiência prévia, da intenção do ISS, IP lhe exigir o montante correspondente à totalidade da concessão do período de concessão da prestação inicial de desemprego atribuído à referida trabalhadora (no valor de €6.381,00), por não ter sido observado o disposto no n.º 4 do artigo 10.º, conjugado com o artigo 63.º do DL 220/2006, concretamente, por ter sido criada a convicção na trabalhadora L. de que se encontrava dentro do limite das quotas estabelecidos para acesso às prestações de desemprego - cfr fls 4 do PA;

D. Consta no ofício referido na alínea anterior o seguinte que ora se transcreve na parte que releva:

“Assunto: Notificação de pagamento de prestações de desemprego Data: 2017-06-01

Notifica-se de que vai ser exigido o pagamento de 6.381,00 EUR (seis mil trezentos e oitenta e um euros) correspondente à totalidade do período de concessão da prestação inicial de desemprego reconhecido ao beneficiário acima identificado se, no prazo de 5 dias úteis a contar da data deste ofício, não der entrada nestes serviços, resposta por escrito, da qual constem elementos que possam obstar a esta decisão juntando meios de prova se for caso disso.

Os fundamentos para a exigência do pagamento das prestações de desemprego são os a seguir indicados:

Ter sido deferido o pagamento das prestações de desemprego no montante diário de 14,39 EUR (catorze euros e trinta e nove cêntimos) por um período de 450 dias, por ter havido cessação do contrato de trabalho por acordo e ter sido criada no trabalhador, acima identificado, a convicção de que se encontrava dentro do limite de quotas estabelecido para acesso às prestações de desemprego, conforme consta na declaração de situação de desemprego entregue ao trabalhador, e tal não se verificou (n.º 4 do artigo 10.º e artigo 63.º do Decreto-Lei n.º 220/2006).

Mais se informa de que, na falta de resposta, esta decisão se torna efetiva no primeiro dia útil seguinte ao do termo do prazo acima referido, data a partir da qual se inicia a contagem dos prazos de:

- 3 meses para recorrer hierarquicamente para o Presidente do Conselho Diretivo do Instituto da Segurança Social;

- 3 meses para recorrer contenciosamente” – cfr. fls. 4 do PA.

E. Por requerimento datado de 13.06.2017, a Autora pronunciou-se a respeito da proposta de decisão mencionada no ponto anterior, requerendo a final: “deve ser de imediato revogada e dada sem efeito a decisão de pagamento de prestações de desemprego efectuada à Requerente” – cfr. fls. 6 a 10 do PA.

F. Por ofício datado de 20.06.2017, remetido pelo centro distrital da segurança social de Aveiro do ISS, I.P., à aqui Autora, é esta notificada para proceder à restituição de prestações indevidamente pagas, conforme se transcreve na parte que releva:

“Informamos que, pelos motivos anteriormente comunicados a essa Entidade Empregadora, foi apurado o valor correspondente à totalidade do período de concessão da prestação inicial de desemprego, que foi pago ao(s) seguinte(s) trabalhador(es):

[imagem que aqui se dá por reproduzida]

- cfr. doc. n.º 2 da p.i.

G. Em 20.07.2017, a Autora, mediante requerimento subscrito por Mandatário, remete ao Centro Distrital

de Aveiro requerimento denominado de “recurso hierárquico”, dirigido ao Presidente do Conselho Directivo do Instituto da Segurança Social, no qual termina da seguinte forma: “deve proceder o presente recurso hierárquico, ordenando-se a revogação da decisão proferida pelo Exmo. Sr. Director da Segurança Social – M., datada de 20.06.2017 e notificada à Recorrente em 07.07.2017, nos termos da qual lhe é exigido o pagamento da quantia de 6.381,00€ - cfr. fls. 20 a 23 do PA.

H. Em 22.09.2017, a Autora interpôs a presente ação administrativa – cfr. fls. 1 dos autos físicos;

I. Nessa sequência é elaborada “informação para despacho de indeferimento” com o seguinte teor que ora se transcreve na parte que releva:

“Analisado o processo verifica-se que deverá ser exigido à entidade empregadora L., LDA, ao abrigo do artigo 10º-A do Decreto-Lei n.º 220/2006, de 3 de Novembro alterado e republicado pelo Decreto-Lei n.º 72/2010, de 18 de junho e alterado pelos Decreto-Lei n.º 64/2012, de 15 de março e n.º 13/2013, de 25 de janeiro, o pagamento das prestações de desemprego correspondentes à totalidade do período de concessão da prestação inicial de desemprego de 450 dias ((180 dias x € 14,39) + (270 dias x € 14,04) = € 6.381,00 ) atribuída à beneficiária L., com o NISS (...), dado que, na resposta apresentada em sede de audiência prévia do interessado, não foram entregues documentos ou feito prova suscetível de alterar os fundamentos indicados para a exigência do pagamento das referidas prestações de desemprego. Com efeito:

- Em 2017-05-27, a entidade L., LDA cessou por acordo o contrato de trabalho que mantinha com a sua trabalhadora L..

- Na declaração de situação de desemprego que entregou à sua ex-trabalhadora, foi indicado como motivo do desemprego “Acordo revogação sem redução nível emprego, para reforço da qualificação técnica da empresa”.

- Em 2017-05-30, a referida beneficiária, L., requereu, junto dos serviços de emprego de São João da Madeira, a atribuição das prestações de desemprego, tendo exibido a aludida declaração.

- Essa prestação veio a ser atribuição, por decisão proferida por este Centro Distrital, em 2017-06-01.

- Na mesma data, e por inexistir no processo documentação que comprove a substituição da referida ex-trabalhadora por outra trabalhadora mais qualificada, assim como que fora mantido o nível de emprego, foi emitida notificação à ex-entidade empregadora, para pagamento da totalidade do período de concessão da prestação inicial de desemprego reconhecida à beneficiária atrás identificada (€ 6.381,00), caso, no prazo de 5 dias úteis a contar da receção dessa notificação, não fizesse chegar a este serviço resposta por escrito da qual constassem elementos que pudessem obstar a essa decisão (nomeadamente prova do

cumprimento dos dois requisitos acima elencados).

O Decreto-Lei n.º 13/2013, de 25 de janeiro, veio aditar ao Decreto-Lei n.º 220/2006, de 3 de novembro, que estabelece o quadro legal da reparação da eventualidade de desemprego dos trabalhadores por conta de outrem, o artigo 10.º-A, que considera desemprego involuntário as situações de cessação de contrato de trabalho por acordo que visem o reforço da qualificação técnica e da capacidade técnica das empresas e não determinem a diminuição do nível de emprego.

- A manutenção do nível de emprego tem que se verificar até ao final do mês seguinte ao da cessação do contrato de trabalho (no caso concreto, até ao final de junho de 2017) e considera-se assegurada por meio de contratação de novo trabalhador mediante contrato de trabalho sem termo a tempo completo, para posto de trabalho a que corresponda o exercício de atividade de complexidade técnica, elevado grau de responsabilidade ou que pressuponha uma especial qualificação. A estas cessações de contrato de trabalho, devidamente comprovadas, não são aplicáveis os limites estabelecidos no n.º 4 do artigo 10.º do mesmo diploma legal.

- Nas situações de cessação do contrato de trabalho por acordo, em violação do acima exposto, o trabalhador mantém o direito às prestações de desemprego, ficando o empregador obrigado perante a segurança social ao pagamento do montante correspondente à totalidade do período de concessão da prestação inicial de desemprego (n.º 6 do citado artigo 10.º-A).

- Ao cessar o contrato de trabalho com a sua trabalhadora L., ao abrigo deste preceito legal, a entidade empregadora ficou obrigada a cumprir, até ao final de junho de 2017, os dois requisitos associados à involuntariedade do desemprego - contratação a tempo completo e sem termo de um novo trabalhador mais qualificado; manutenção do nível de emprego - sob pena da aplicação do disposto no n.º 6 do artigo 10.º-A do Decreto-Lei n.º 220/2006.

- Alegou a empresa, em sede de resposta ao projeto de decisão, que manteve o nível de emprego e cumpriu o requisito legal previsto na segunda parte do n.º 1 do artigo 10.º-A do citado diploma, nomeadamente com a admissão de trabalhadora Cátia Morado.

- Verifica-se, porém, que a aludida trabalhadora/beneficiária (NISS (...) - C.) foi enquadrada como trabalhadora por conta de outrem na entidade empregadora L., LDA em 2017-01-09, data anterior à da cessação do contrato de trabalho por acordo com a beneficiária L. - NISS (...), ocorrida em 2017-05-27.

- Pelo que a manutenção do nível de emprego, em momento posterior à cessação do contrato de trabalho que gerou a atribuição da prestação de desemprego à beneficiária L. não se pode considerar satisfeita com a referida admissão. Em junho de 2017, a L., LDA passou a ter menos um trabalhador que em maio do mesmo ano.

- Como foi referido acima, nas situações de cessação do contrato de trabalho por acordo, em que não sejam preenchidos os dois requisitos previstos no n.º 2 do citado artigo 10.º-A do Decreto-Lei n.º 220/2009, na sua atual redação, o trabalhador mantém o direito às prestações de desemprego, ficando o empregador obrigado perante a segurança social ao pagamento do montante correspondente à totalidade do período de concessão da prestação inicial de desemprego (n.º 6 do mesmo artigo 10.º-A).” – cfr. fls. 27 a 29 do PA.

J. Sob a informação referida no ponto anterior, o diretor da Unidade de Prestações e Contribuições do Centro Distrital de Setúbal, exara, em 07.11.2017, o seguinte despacho: “concordo” – cfr. fls. 29 do PA.

K. A decisão proferida a 7 de novembro de 2017, foi notificada à Autora mediante ofício n.º 136780, com registo de saída em 09.11.2017 – cfr. 30 do PA.

L. A beneficiária C., com o NISS 12015313099 encontra-se qualificada na Segurança Social como trabalhadora por conta da Autora, desde 09.01.2017, conforme por esta comunicado à Segurança Social - vide fls. 26 do PA.

X

## **DE DIREITO**

Está posta em causa a decisão que ostenta este **discurso fundamentador**, na parte que ora releva: Aqui chegados, importa verificar se estão reunidos os pressupostos tendentes à declarada inutilidade superveniente da lide.

Por força do disposto no art.º 277.º, al. e) do Código de Processo Civil, a inutilidade superveniente da lide constitui, com efeito, causa de extinção da instância, impedindo, por conseguinte, o conhecimento do mérito da acção, o mesmo valendo para a impossibilidade superveniente.

A referida causa de extinção da instância verifica-se, conforme a jurisprudência tem vindo a dar nota [v.g. o acórdão proferido pelo Tribunal Central Administrativo - Sul, em 10.04.2014, no âmbito do processo 07433/14, disponível em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt)] “quando, por facto ocorrido na pendência da instância, a pretensão do autor não se pode manter, por virtude do desaparecimento dos sujeitos ou do objecto do processo ou, por outro lado, porque encontra satisfação fora do esquema da proveniência pretendida. Num e noutro caso, a causa deixa de interessar - além por impossibilidade de atingir o resultado visado; aqui, por ele já ter sido atingido por outros meios.”

Conforme se escreveu no Ac. do TCA Norte, proferido no processo 00532/16.9BEPRT, datado de 15.03.2019:

“Sobre esta temática, a jurisprudência do Supremo Tribunal Administrativo entende que só se verifica a

inutilidade superveniente da lide quando essa inutilidade for uma inutilidade jurídica e que, por ser assim, não se pode considerar actividade inútil o prosseguimento do processo quando ele se destine a expurgar da ordem jurídica um acto ilegal e a proporcionar a tutela efectiva dos direitos daqueles a quem o mesmo atinge. A utilidade da lide correlaciona-se, assim, com a possibilidade da obtenção de efeitos úteis pelo que a sua extinção só deve ser declarada quando se conclua, com a necessária segurança, que o provimento do recurso em nada pode beneficiar o recorrente - Acórdãos de 18/1/01, Proc. 46.727, de 30/9/97, Proc. 38.858, de 23/9/99, Proc. 42.048, de 19/12/00, Proc. 46.306 e de 29/05/2002, Proc. 47.745, entre outros”.

Compulsados os autos, constata-se que, em 06.06.2017, a coberto do ofício n.º 70362, foi a Autora notificada, em sede de audiência prévia, da intenção do ISS, IP lhe exigir o montante correspondente à totalidade da concessão do período de concessão da prestação inicial de desemprego atribuído à trabalhadora L. (no valor de €6.381,00), por não ter sido observado o disposto no n.º 4 do artigo 10.º, conjugado com o artigo 63.º do DL 220/2006, concretamente, por ter sido criada a convicção na trabalhadora L. de que se encontrava dentro do limite das quotas estabelecidos para acesso às prestações de desemprego – factos assentes em C) e D).

A Autora pronunciou-se em sede de audiência prévia, sustentando a ilegalidade do projecto de decisão – facto assente em e).

Nessa sequência, por ofício datado de 20.06.2017, remetido pelo centro distrital da segurança social de Aveiro do ISS, I.P., à aqui Autora, é esta notificada para proceder à restituição de prestações indevidamente pagas – cfr. facto provado em F) do probatório.

Verifica-se que a Autora deduz pretensão impugnatória, constituindo objecto dos autos o acto consubstanciado no documento n.º 4 da p.i. [único acto praticado antes da instauração da presente acção] – ofício datado de 20.06.2017 (facto provado em F) do probatório) -, no qual, sob o assunto de “notificação de restituição de prestações indevidamente pagas”, se estatuiu que “pelos motivos anteriormente comunicados a essa Entidade Empregadora, foi apurado o valor correspondente à totalidade do período de concessão da prestação inicial de desemprego, que foi pago”, no valor total a restituir de 6.381,00€.

Em sede judicial, no essencial a Autora defende que a cessação do contrato de trabalho da L. ocorreu nos termos e com o fundamento previsto no artigo 10.º-A do DI n.º 220/2006, pelo que o limite (quota) consagra no artigo 10.º, n.º 4, alínea a) do mesmo diploma é inaplicável.

Refere que, “dissecando a proposta de decisão que o réu indevidamente torna definitiva” (cfr. artigo 15 da p.i.), são invocados dois fundamentos para estribar a ordem de restituição: (i) cessação do contrato de trabalho e (ii) criação na trabalhadora a convicção de que se encontrava dentro dos limites de quotas estabelecido para o acesso às prestações de desemprego, sendo que, em particular, relativamente a este último pressuposto, perante o concreto mecanismo de cessação do contrato de trabalho, é inaplicável o

referido limite/quota previsto no artigo 10.º, n.º 4, alínea a) do DI n.º 220/2006

Como se viu também, previamente à impugnação judicial, a Autora deduziu recurso hierárquico contra a decisão também aqui impugnada nos autos – cfr. factualidade assente em G) e H).

Na pendência dos autos, tal como vem documentado nos autos, foi praticado novo acto administrativo, mormente o despacho do 07.11.2017, do Director da Unidade de Prestações e contribuições do centro distrital de Setúbal. Com efeito, o novo despacho foi exarado em concordância com a informação que o antecede, sendo que na informação recolhe-se as seguintes linhas de entendimento:

- Em consequência da cessação do contrato de trabalho com a sua trabalhadora L., nos termos do regime previsto no artigo 10.º-A do DI n.º 220/2006, a Autora tinha de cumprir, até ao final do mês de junho, dois requisitos, sob pena de aplicação da consequência prevista no n.º 6 desse mesmo preceito: (i) contratação a tempo completo e sem termo de um novo trabalhador mais qualificado; (ii) manutenção do nível de emprego.

- Contudo, a trabalhadora C, que a Autora identifica como tendo contratado para substituir a mencionada L., havia sido enquadrada como trabalhadora por conta de outrem na Autora em 09.01.2017, ou seja, em data anterior à cessação do contrato por acordo com a L..

- Deste modo, a manutenção do nível de emprego, em momento posterior à cessação do contrato de trabalho que gerou a atribuição da prestação de desemprego à beneficiária L. não se pode considerar satisfeita com a referida admissão, pelo que em Junho de 2017, a aqui Autora passou a ter menos um trabalhador que em maio do mesmo ano.

Mais se informou que, a partir da data da receção do ofício que lhe comunica o despacho de 07.11.2017, se inicia a contagem dos prazos de:

- 3 para recorrer hierarquicamente para a Presidente do Conselho Diretivo do Instituto da Segurança Social, I.P.;

- 3 meses, para impugnar contenciosamente.

Ora, após a prolação do acto aqui impugnado, que absorveu os fundamentos anteriormente comunicados à Autora e no qual se alude expressamente ao disposto no artigo 63.º do DI n.º 220/2006, ocorreu uma alteração ou substituição do acto impugnado pelo referido novo acto administrativo (cfr. artigo 148.º do CPA), que manteve os mesmos efeitos, ainda que outros fundamentos (a saber, a não manutenção do nível de emprego em momento posterior à cessação do contrato de trabalho que gerou a atribuição da prestação de desemprego de L., o que gera a violação dos requisitos previstos no artigo 10.º-A do DI n.º

220/2006). A fundamentação contida no novo acto administrativo não se estriba no incumprimento do artigo 10.º, n.º 4 do DI n.º 220/2006, em conjugação com o disposto no artigo 63.º do DI n.º 220/2006, mas antes na violação das regras próprias previstas no artigo 10.º-A do DI n.º 220/2006.

O referido acto (despacho de 07-11-2017) era, segundo entende o Tribunal, susceptível de impugnação autónoma mediante acção própria ou causa de modificação objectiva da presente instância, modificando-se a pretensão impugnatória dirigida agora ao novo acto, ainda que com aditamento de novos factos ou invalidades, caso a Autora nisso tivesse interesse.

Com efeito, estabelece o artigo 64.º, n.ºs 1, 2 e 3 do CPTA que:

“1 - Quando, na pendência do processo, o ato impugnado seja objeto de anulação administrativa acompanhada ou sucedida de nova regulação, pode o autor requerer que o processo prossiga contra o novo ato com fundamento na reincidência nas mesmas ilegalidades, sendo aproveitada a prova produzida e dispondo o autor da faculdade de oferecer novos meios de prova.

2 - O requerimento a que se refere o número anterior deve ser apresentado no prazo de impugnação do ato anulatório e antes do trânsito em julgado da decisão que julgue extinta a instância.

3 - O disposto no n.º 1 é aplicável a todos os casos em que o ato impugnado seja, total ou parcialmente, alterado ou substituído por outro com os mesmos efeitos, e ainda no caso de o ato anulatório já ter sido praticado no momento em que o processo foi intentado, sem que o autor disso tivesse ou devesse ter conhecimento”.

Como afirmam Mário Esteves de Oliveira e Rodrigo Esteves de Oliveira, em anotação ao artigo 64.º do CPTA:

“O art. 64.º/3 estende a faculdade prevista n.º 1 (se exercida no prazo do n.º 2) a duas situações mais.

A primeira respeita àqueles casos “em que o acto impugnado seja, total ou parcialmente alterado ou substituído por outro com os mesmos efeitos” - e retroactivamente, claro -, ficando assim abrangida a hipótese da ratificação (v.g. por alteração ou aditamento da respectiva fundamentação), seja ela decretada por decisão oficiosa do órgão autor do acto ou do seu superior, seja na sequência de reclamação ou recurso hierárquico para eles interpostos pelos interessados. Excluem-se as hipóteses de conversão e de reforma do acto, que caem directamente na revisão do n.º 1.

A segunda situação a que o preceito se refere é a de acto revogatório (com efeitos retroactivos e uma nova medida administrativa de conformação jurídica da mesma situação), ao contrário do que sucedida no n.º 1 - em que a revogação ocorria na pendência desse processo -, ter sido praticado antes da instauração do

processo de impugnação do acto revogado, mas sem que o autor tivesse ou devesse ter conhecimento disso, isto é, da prática de tal acto. Então, também aqui, ele tem a faculdade de continuar com o processo contra o acto revogatório” – in Código de Processo nos Tribunais Administrativos, Vol. I, Almedina, fls. 407 e 408.

Em recente anotação ao artigo 64.º do CPTA, já após as alterações provocadas naquele diploma legal pelo DL n.º 214-G/2015, escreveram MÁRIO AROSO DE ALMEIDA E CARLOS CADILHA, in comentário ao código de processo nos tribunais administrativos, almedina, 2017, pg. 443:

“4. O n.º 3 constituiu uma particularização da regra do n.º 1, admitindo explicitamente que a modificação objetiva da instância possa ter lugar nos casos em que verifique uma mera alteração ou substituição do ato impugnado, mantendo o novo acto “os mesmos efeitos” do ato anterior. Esclarece-se assim, que a modificação da instância, com a faculdade de oferecimento de novos meios de prova, pode ter lugar mesmo que o acto entretanto produzido seja de sentido idêntico ao acto originariamente impugnado”.

Em face do precedente enquadramento legal e doutrinário, vejamos a situação objeto de apreciação, em função do despacho de 07.11.2017 (posterior à própria propositura da presente acção), o qual manifestamente vem provocar a alteração/substituição do originário acto que havia sido objeto de impugnação, com aditamento ou alteração da fundamentação, embora tenha idêntico sentido de decisão (ordem de restituição da quantia de €6.381,00).

Nessa medida, tal como escreveu Sandra Lopes Luís, in A revogação de actos constitutivos de direitos por razões de mérito e de alteração das circunstâncias, pg. 28 [ebook do CEJ, denominado de Procedimento Administrativo, Setembro de 2020], tal nós diremos, é de “considerar a substituição/alteração como uma das modalidades que a revogação pode revestir, porquanto, na medida em que é fixada uma nova disciplina, está-se implicitamente a destruir os efeitos de um acto anterior. Daí que, como veremos, nestes casos falamos em revogação substitutiva, pois trata-se igualmente de uma revogação, ou cessação dos efeitos de um acto anterior, mas que agora se afigura tácita, na medida em que existe uma incompatibilidade com o conteúdo de um acto anterior”.

Efetivamente o novel acto constitui um acto revogatório, na medida em que embora mantenha a mesma determinação, adita-lhe outra fundamentação, constituindo um novo acto, cujo conteúdo é inovatório, definindo a situação em causa, sendo susceptível de impugnação judicial por via de acção própria, nos prazos previstos no artigo 58.º do CPTA, ou através da modificação da instância, nos termos já explicitados (artigo 64.º do CPTA), sendo que este último mecanismo processual manifestamente não foi mobilizado nos presentes autos.

Resulta assim da tramitação procedimental dos presentes autos, que, até ao presente momento processual (inclusive, no prazo de três meses para a impugnação do acto, contados a partir da sua notificação – cfr.

artigo 64.º, n.º 2, do CPTA), a Autora não requereu a modificação da instância, constituindo a modificação da instância uma mera faculdade ao dispor da parte (que não depende do impulso do Tribunal, em observância aliás do princípio do dispositivo e em respeito pelo princípio da independência do Tribunal), tanto que pode também o Demandante sempre deduzir acção própria contra o novel acto.

Na verdade, “No artigo 64º [nº1 e nº3] do CPTA está consagrada uma modificação objectiva da instância, permitida a pedido do autor, que se justifica em razões de economia e celeridade processual, sendo que o tribunal não pode proceder oficiosamente a uma substituição do objecto do processo que apenas àquele compete” - Ac. do TCA Norte proferido no proc. 02530/07.4BEPRT, datado de 15.04.2010).

Ora, não tendo sido requerida a modificação da instância pela Autora no prazo previsto para a impugnação do despacho datado de 07-11-2017, desconhecendo-se se tal acto foi impugnado em acção autónoma, o acto primeiramente praticado desapareceu da ordem jurídica, por efeito da substituição já referida, desaparecendo da ordem jurídica o acto administrativo que é objecto da presente lide, o que determina a respectiva impossibilidade superveniente.

Ora, se, por hipótese, não pudesse afirmar-se a inutilidade/impossibilidade da lide, nenhuma vantagem adviria para a Autora da anulação do acto aqui impugnado, o que sempre revelaria uma falta de interesse em agir (ainda que superveniente), bem como clara falta de utilidade da lide (a desencadear a absolvição da instância do Réu), uma vez que a ordem de reposição da quantia de €6.381,00, foi igualmente determinada pelo novo acto administrativo datado de 07.11.2017, que, no pressuposto da ausência de impugnação judicial nos prazos legalmente previstos mediante acção própria, consolidou-se na ordem jurídica, pelo que sempre subsistiria na ordem jurídica a referida ordem de restituição, ficando a Autora exatamente na mesma situação - ou então se deduziu, nova acção, aí discutirá os termos dos seus fundamentos.

Note-se que no ofício mediante o qual foi comunicado à Autora o despacho datado de 07.11.2017 (acto administrativo susceptível de impugnação contenciosa - artigo 51.º do CPTA), expressamente são mencionados os meios gerais de reacção, contenciosos e administrativos, assegurando-se o direito de defesa da Autora, não alegando a Autora que interpôs nenhum meio contencioso contra esse mesmo acto.

Ora, quanto à alegada nulidade do acto consubstanciado na decisão de 07.11.2017, invocada pela Autora em sede de resposta ao despacho nos termos do qual o Tribunal suscitou a inutilidade superveniente da lide, apresentada ao abrigo do princípio do contraditório, por entender que o referido despacho foi praticado sem que tenha sido respeitado o direito de audiência prévia, sempre se dirá que claudica tal argumentação por duas ordens de razão:

Em primeiro lugar, importa considerar que a preterição do direito de audiência prévia, ainda que se verificasse, não estando em causa um procedimento sancionatório disciplinar, apenas é susceptível de

gerar a anulação do acto administrativo e não a sua nulidade, conforme é, aliás, jurisprudência e doutrina pacíficas e reiteradas (por todos vide, Ac. do TCA Norte, proferido no processo 002737/15.0BEPRT, datado de 02.02.2018 e a abundantemente jurisprudência aí referida), pelo que sucumbe a argumentação expendida pela Autora para ver declarada a nulidade do acto em questão.

Em segundo lugar, ainda que se considerasse verificada tal causa de anulação do acto (e sem cuidar por ora sequer de apreciar se o acto podia ser aproveitado à luz do princípio do aproveitamento do acto administrativo actualmente consagrado no artigo 163.º, n.º 5, do CPA), o certo é que não ocorreu, como se disse, qualquer alteração/ modificação da instância que permita ao Tribunal se pronunciar sobre o despacho datado de 07.11.2017. Como se sabe o objecto mediato da acção impugnatória é um concreto e definido acto administrativo (que deve instruir a petição inicial – artigo 79.º n.º 3, alínea a) do CPTA), constituindo objecto dos presentes autos o acto/decisão comunicado através do documento n.º 4 da p.i. (único que tinha sido praticado até à propositura da presente acção), pelo que sem a ampliação da instância (não requerida) nos prazos legalmente previstos (artigo 64.º, n.º 2, do CPTA) não cabe ao Tribunal se pronunciar sobre o despacho datado de 07.11.2017 (aliás, decorreu já o prazo para o conhecimento de vícios geradores de mera anulação, como é o caso da preterição do direito de audiência prévia, nos termos conjugados do disposto no artigo 58.º, n.º 1, alínea b) do CPTA, com o artigo 64.º, n.º 2, do CPTA, considerando a data de notificação do referido acto).

Pelos fundamentos expostos, apenas resta declarar a inutilidade superveniente da lide, quanto ao pedido formulado em 1).

(...)

Improcede assim o segundo pedido.

Revisitando o que se disse, relativamente ao pedido formulado em 1) do petitório deve ser declarada a inutilidade/impossibilidade superveniente da lide, ao passo que relativamente ao pedido formulado em 2), o mesmo deve ser julgado improcedente.

Assim se decidirá. (sublinhados nossos).

**X**

Está posta em causa esta sentença que, considerando que a decisão administrativa de 07.11.2017 consubstanciava um novo acto administrativo que alterou ou substituiu o acto impugnado, julgou extinta a instância por inutilidade/impossibilidade superveniente da lide porquanto a Recorrente não requereu o prosseguimento dos autos com vista à sua impugnação dentro do prazo legal.

Vejam,

A sentença tem no seu pressuposto, e bem, o facto de o ato consubstanciado na decisão comunicada à Autora em 20 de junho de 2017 ter sido substituído pelo ato consubstanciado na decisão de 07 de novembro de 2017;

E, como a Autora não requereu ao abrigo do disposto no artigo 64º n.º 2 o prosseguimento dos autos contra esta decisão dentro do prazo legalmente prescrito para a impugnação dos atos administrativos, julgou extinta a instância.

Cremos que decidiu com acerto.

Com efeito, decorre do artigo 64º n.ºs 1 e 3 do CPTA que quando na pendência do processo, o ato impugnado seja objeto de anulação administrativa acompanhada ou sucedida de nova regulação, ou alterado ou substituído por outro com os mesmos efeitos, pode o autor requerer que os autos prossigam contra o novo ato, ... devendo o requerimento ser apresentado dentro do prazo de impugnação do ato anulatório e antes do trânsito em julgado da decisão que julgue extinta a instância.

A aplicação desta norma pressupõe que o acto impugnado seja substituído ou alterado por outro.

E tal foi o que sucedeu no caso concreto.

Com efeito, após a prolação do acto aqui impugnado, que absorveu os fundamentos anteriormente comunicados à Autora e no qual se alude expressamente ao disposto no artigo 63.º do DL n.º 220/2006, ocorreu uma alteração ou substituição do acto impugnado pelo referido novo acto administrativo (cfr. artigo 148.º do CPA), que manteve os mesmos efeitos, ainda que outros fundamentos (a saber, a não manutenção do nível de emprego em momento posterior à cessação do contrato de trabalho que gerou a atribuição da prestação de desemprego de L., o que gera a violação dos requisitos previstos no artigo 10.º-A do DL n.º 220/2006).

A fundamentação contida no novo acto administrativo não se estriba no incumprimento do artigo 10.º, n.º 4 do DL n.º 220/2006, em conjugação com o disposto no artigo 63.º do DL n.º 220/2006, mas antes na violação das regras próprias previstas no artigo 10.º-A do DL n.º 220/2006.

O referido acto (despacho de 07-11-2017) era, como entendido pelo Tribunal a quo, susceptível de impugnação autónoma mediante acção própria ou causa de modificação objectiva da presente instância, modificando-se a pretensão impugnatória dirigida agora ao novo acto, ainda que com aditamento de novos factos ou invalidades, o que não foi feito.

Assim, o Tribunal a quo decidiu bem quanto à questão da inutilidade/impossibilidade da lide porquanto a situação enquadra-se na previsão do artigo 64º/3CPTA: o novo acto substituiu/alterou o anterior, pois apresenta distinta fundamentação.

Deveria, assim, a Autora ter requerido o prosseguimento da acção contra esse novo acto, o que, repete-se, não fez.

Em suma:

-A Autora podia ter requerido na parte final da sua resposta (réplica) à contestação que os autos prosseguissem contra o ato que a sentença veio a considerar como substitutivo do ato inicialmente impugnado, o que não fez;

-É certo que o princípio *pro actione*, corolário do princípio do direito de acesso ao direito e aos tribunais consagrado no artigo 20º da CRP, favorece a prolação de decisões de mérito por oposição a decisões formais;

-O artigo 7º do CPTA, concretizando o princípio do acesso ao direito e aos tribunais e da tutela jurisdicional efectiva enquanto seu corolário, consigna que para efectivação do direito de acesso à justiça, as normas processuais devem ser interpretadas no sentido de promover a emissão de pronúncias sobre o mérito das pretensões formuladas;

-Quanto a esta norma processual, o Prof. Vieira de Andrade ensina que se “trata de um corolário normativo ou de uma concretização do princípio constitucional do acesso efectivo à justiça (administrativa), que aponta para uma interpretação e aplicação das normas processuais no sentido de favorecer o acesso ao tribunal ou de evitar as situações de denegação de justiça, designadamente por excesso de formalismo” - em *Justiça Administrativa*, 11ª ed., Almedina, Coimbra, 2011, pág. 436);

-Também para Mário Aroso de Almeida e Carlos Cadilha “... o princípio *pro actione*, que decorre do disposto no art. 7º (...) impõe que, em situações duvidosas, a interpretação das normas seja efectuada no sentido de promover a emissão de uma decisão de mérito” - em *(Comentário ao Código de Processo nos Tribunais Administrativos*, 3ª ed., Almedina, Coimbra, 2010, pág. 393 e, em especial sobre o referido princípio, págs. 63/64);

-Certo é, reitera-se, que, *in casu*, a situação se enquadra no artigo 64º/3CPTA: o novo acto substituiu/alterou o anterior, pois apresenta distinta fundamentação;

-Deveria, pois, a Autora ter requerido o prosseguimento da acção contra esse novo acto;

-Na ausência de dúvida sobre o enquadramento do ato consubstanciado na decisão de 7 de novembro de 2017 bem andou o Tribunal recorrido ao não optar pela solução de manter viva a instância, julgando, ao invés, extinta a instância por inutilidade superveniente da lide;

-Como sentenciado, ainda que se considerasse verificada tal causa de anulação do acto (e sem cuidar por ora sequer de apreciar se o acto podia ser aproveitado à luz do princípio do aproveitamento do acto

administrativo actualmente consagrado no artigo 163.º, n.º 5, do CPA), o certo é que não ocorreu, como se disse, qualquer alteração/ modificação da instância que permita ao Tribunal se pronunciar sobre o despacho datado de 07.11.2017. Como se sabe o objecto mediato da acção impugnatória é um concreto e definido acto administrativo (que deve instruir a petição inicial – artigo 79.º n.º 3, alínea a) do CPTA), constituindo objecto dos presentes autos o acto/decisão comunicado através do documento n.º 4 da p.i. (único que tinha sido praticado até à propositura da presente acção), pelo que sem a ampliação da instância (não requerida) nos prazos legalmente previstos (artigo 64.º, n.º 2, do CPTA) não cabe ao Tribunal se pronunciar sobre o despacho datado de 07.11.2017 (aliás, decorreu já o prazo para o conhecimento de vícios geradores de mera anulação, como é o caso da preterição do direito de audiência prévia, nos termos conjugados do disposto no artigo 58.º, n.º 1, alínea b) do CPTA, com o artigo 64.º, n.º 2, do CPTA, considerando a data de notificação do referido acto).

Improcedem, assim, as Conclusões das alegações.

## **DECISÃO**

Termos em que se nega provimento ao recurso.

Custas pela Recorrente.

Notifique e DN.

Porto, 11/02/2022

Fernanda Brandão

Conceição Silvestre (em substituição)

Alexandra Alendouro

**Fonte:** <http://www.dgsi.pt>