TRIBUNAL CENTRAL ADMINISTRATIVO SUL | ADMINISTRATIVO

Acórdão

Processo	Data do documento	Relator
304/14.5BEFUN	4 de fevereiro de 2021	Ricardo Ferreira Leite

DESCRITORES

Matéria de facto - fundamentação da convicção do julgador > Princípio do acesso à justiça > Recurso hierárquico facultativo > Caducidade do direito de agir

---

SUMÁRIO

I. A indicação da matéria de facto provada e não provada, com a indicação dos meios de prova que levaram à decisão, assim como a fundamentação da convicção do julgador, visam que as partes saibam o que o Tribunal considerou provado e não provado e qual a fundamentação dessa decisão reportada à prova fornecida pelas partes e adquirida pelo Tribunal.

II. Tal necessidade é, por natureza, delimitada, na sua extensão e objeto, quando em sede de despacho saneador o Tribunal se limitou a conhecer de matéria de exceção e, fixando os factos que entendeu por bem, para o efeito, concluiu pela caducidade do direito de agir.

III. A decisão das questões formais e que podem obstar ao conhecimento do mérito do processo no saneador visa, justamente, promover o princípio de promoção do acesso à justiça, evitando-se, assim, que o tribunal relegue para final a apreciação das questões prévias e que o processado seja utilizado a todo o tempo para suscitar questões formais.

IV. A decisão de deferimento parcial de um recurso hierárquico (facultativo) não poderá fazer “ressuscitar”, ex novo, o prazo para impugnação do ato primeiramente objeto de recurso, sob pena de se desvirtuar a ratio subjacente à consagração legal da suspensão do prazo de impugnação contenciosa com a interposição de impugnação administrativa, prevista no art.º 59.º, n.º 4, do CPTA.
V. Sendo impugnado o ato de cuja manutenção na ordem jurídica depende o ato de nomeação do contrainteressado, e não lhe sendo imputado vícios próprios ou causas de invalidade autónomas do ato que constitui o seu pressuposto, não lhe deve ser atribuída a virtualidade de alargar o prazo do direito de ação administrativa do Recorrente relativamente ao ato que para este é verdadeiramente lesivo: o ato homologatório da lista classificativa final do procedimento concursal.

TEXTO INTEGRAL

Acordam em conferência, na Secção de Contencioso Administrativo deste Tribunal Central Administrativo – Sul:

I. Relatório

A...., Recorrente/Autor, melhor identificado nos autos, em que é Ré/Recorrida a **REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA,** também ela melhor identificada nos autos, interpôs recurso da decisão do TAF do Funchal, datada de 11 de dezembro de 2015, que decidiu julgar procedente exceção de caducidade do respetivo direito de agir e absolveu a Recorrida da instância em conformidade.

O Recorrente formulou as seguintes conclusões (depois de convite no sentido do aperfeiçoamento do articulado de recurso):

"a) No cotejo dos pedidos e das causas de pedir invocadas, o recorrente imputou aos atos impugnados múltiplos vícios de invalidade. – cfr. pontos 2.4. a 2.6. da motivação;

b) Ao ato praticado 31.7.2014 o recorrente imputou dez (10) vícios de invalidade próprias e autónomas, como consta do elenco constante do ponto 2.5. da motivação;

c) Com efeito, o seu autor modificou e alterou o conteúdo do anterior ato (de homologação) de 12.6.2014, quer em termos da concreta ponderação dos critérios, quer da concreta atribuição das classificações;

d) Em face das modificações e alterações introduzidas no conteúdo do ato de 12.6.2014, o ato de 31.7.2020 não é meramente confirmativo;

e) Este ato é impugnável por vícios autónomos (cfr. art. 53º do CPTA), como são os alegados pelo recorrente na sua p.i. (cfr. a anterior conclusão b));

f) Não ocorre a caducidade do direito de ação: a p.i. deu entrada em juízo no dia 25.11.2015 e, portanto, no decurso do prazo de impugnação;

g) O mesmo acontecendo com os vícios consequentes imputados ao outro ato da mesma data, o de designação do CI.

h) O Tribunal a quo incorreu em erro de julgamento ao julgar de forma diversa, no que infringiu as normas dos arts. 53º, 89º/1 – al. a) do CPTA, 278º/1, al. c), 576/2 do CPC, ex vi art. 1º do CPTA;

i) Na sentença apelada não consta (para além do vertido na p. 2, pontos 1 a 7) a indicação dos factos considerados provados e não provados;

j) A mesma é, ao contrário do que impõe os arts. 607º/3 e 4 do CPC, ex vi art. 1º do CPTA, omissa quanto a qualquer indicação dos seus fundamentos de facto;

k) Em face de tal a sentença recorrida é nula, nos termos do disposto nos arts. 615º/1 – al. b) do CPC, ex vi art. 1º CPTA;

l) Quanto ato de 31.7.2014, as causas de pedir correspondentes a cada um dos 10 (dez) vícios/invalidades autónomas alegadas contêm factos essenciais para a sua apreciação e decisão;

m) Os quais não foram conhecidos e apreciados pelo Tribunal a quo, que não os considerou a nenhum título em sede da sua fundamentação de facto ou à luz das várias soluções plausíveis de direito aplicáveis;

n) A sentença recorrida é nula, pois que não se descortina em que factos a decisão da 1ª instância assenta e se funda. – cfr. arts. 615º/1 – al. b) e c) do CPC, ex vi art. 1º CPTA;

o) Quanto ato de 12.6.2014, o recorrente invocou seis (6) vícios de invalidade conducentes à sua nulidade, como consta das respectivas causas de pedir – cfr. ponto 2.4. da motivação;

p) Ante tal alegação não ocorre qualquer caducidade do direito de ação (cfr. art. 58º/1 do CPTA), norma que o Tribunal a quo infringiu;

q) Ademais, com o invocado intuito de não praticar atos inúteis, Tribunal a quo, a pretexto da caducidade do direito de ação, vem a não decidir de questões de fundo e de mérito, quais sejam os vícios de invalidade alegados na p.i.;

r) Ao assim proceder o Tribunal a quo infringiu o princípio da promoção do acesso à justiça, previsto no art. 7º do CPTA, como procede com desvio à tramitação prevista no CPTA, que foi omitida.

s) O que constitui nulidade processual por afetar a boa decisão da causa, do que o recorrente se prevalece para todos os efeitos. – cfr. art. 195º do CPC;

t) Como se disse, a sentença é omissa quanto aos factos (provados e/ou não provados) que permitam alicerçar as conclusões exaradas na p. 3 da sentença recorrida, §ºs 1º a 4º;

u) Com efeito, nenhuma alusão faz aos fundamentos de facto invocados, de forma expressa, pelo recorrente na sua p.i., mormente nos arts. 28º a 36º, 38º a 46º, 127, 128º a 134º, 144º e 145º a 154º.

v) E isto ao contrário do que impõe os arts. 607º/3 e 4 do CPC, ex vi art. 1º do CPTA;

w) Ante tal falta de especificação dos fundamentos de facto quanto ao ato de 12.6.2014, a sentença é nula, nos termos do disposto nos art. 615º/1 – al. b) do CPC, ex vi art. 1º CPTA;

x) O Tribunal a quo não apreciou cada um dos alegados 6 (seis) vícios de invalidade conducentes à nulidade do ato de 12.6.2014. – cfr. ponto 2.31. da motivação;

y) Cada um desses vícios de invalidade integram o objeto dos autos e impunha-se que o Tribunal a quo os conhecesse, como foi pedido;

z) Não tendo assim acontecido, a sentença recorrida é nula, nos termos dos arts. 615º/1 – al. d) CPC, ex vi art. 1º CPTA;

aa) No que tange aos vícios conducentes à nulidade do ato de 12.6.20146, a causa de pedir dos arts. 28º a 36º da p.i. respeita à classificação atribuída ao CI por pretensa titularidade de qualquer área de especialização, domínio da Hidráulica;

bb) Quando o mesmo CI, como se alega na p.i., não era titular da referida área de especialização;

cc) A dita titularidade constituía requisito essencial para a obtenção da classificação obtida e, ante a sua não titularidade, não era jurídica e materialmente possível essa atribuição.

dd) Tais circunstâncias determinam a nulidade do ato impugnado. – cfr. art. 133º/1 e 2 – al. c) do CPA;

ee) Quanto aos demais vícios de invalidade invocados, respeitam à introdução de novos critérios/subcritérios de avaliação em violação do disposto no art. 4º-A/1 do DLR nº 27/2006/M, de 14.7 e o ponto 8. do Aviso do procedimento;

ff) O qual regime impedia que tal ocorresse, pelo que a atuação da ED, ao assim ter procedido,

consubstancia a pratica ato de conteúdo juridicamente impossível. – cfr. arts. 133º/1 e 2- al. c) do CPA;
gg) E uma tal conduta infringiu os princípios constitucionais e legais da imparcialidade, igualdade, justiça e da boa-fé no âmbito do procedimento de seleção em apreço. – cfr. arts. 266º/2 CRP e 5º, 6º, 6ºA do CPA;
hh) Em face de prolação de ato juridicamente impossível a invalidade respeitante é a da nulidade;
ii) No atinente aos vícios de invalidade das anteriores conclusões bb) e seguintes, não ocorre qualquer caducidade do direito de ação, ao contrário do que decidiu o Tribunal a quo;
jj) A sentença recorrida é, assim, ilegal, devendo revogada e substituída por outra que julgue improcedente a exceção de caducidade quanto aos vícios de nulidade invocados respeitantes ato de 12.6.2014 e quanto a todos os vícios próprios e autónomos alegados no que respeita aos atos de 31.7.2014.
*

A Recorrida, notificada para o efeito, não apresentou contra-alegações.

*

O M.P. não emitiu parecer.

*

*

*

II. Delimitação do objeto do recurso (artigos 635.º, n.º 4 e 639.º, n.ºs 1, 2 e 3, todos do CPC ex vi artigo 140.º do CPTA)

No caso em apreço, são, fundamentalmente, dois os pontos major sobre que teremos de fazer incidir a nossa análise e, dentro destes, os subpontos nos termos infra:

A- Se a decisão em crise incorreu em **nulidade:**

a. por alegada ausência de especificação dos factos considerados provados e não provados;

b. Por omissão de pronúncia em relação aos vícios imputados ao ato datado de 12.06.2014;

c. por verificação de pretensa nulidade processual (artº 195º do CPC) adveniente de se ter conhecido da caducidade do direito de ação, precludindo a apreciação de questões de fundo/de mérito;

B- - Se a decisão em crise incorreu em algum **erro de julgamento**:

a. por entender que o ato datado de 12.06.2014 não estava inquinado por vícios geradores de nulidade;

b. por não ter contabilizado o prazo de impugnação desde a notificação:

i. do acto que deferiu parcialmente o recurso hierárquico, datado de 31.07.2014 (cfr. ponto 4 dos factos provados, acima);

ii. do acto que havia procedido à nomeação do contra-interessado para o cargo posto a concurso (cfr. ponto 5 dos factos provados, acima).

*

*

III. Factos (dados como provados na sentença recorrida):

1. Em 12/06/2014 foi homologada a lista de classificação final dos candidatos ao procedimento concursal para o cargo de direção intermédia de 1º grau do Laboratório Regional de Engenharia Civil, cfr. doc. a fls. 63-66 dos autos.

2. Em 23/06/2014 o Autor foi notificado da lista de classificação final dos candidatos, cfr. doc. a fls. 284 do processo administrativo e fls. 67 dos autos.

3. Em 04/07/2014 o Autor interpôs recurso hierárquico do acto referido em 1. supra, cfr. fls. 284-288 do processo administrativo e fls. 67-72 dos autos.

4. Em 31/07/2014 foi concedido provimento parcial ao recurso hierárquico interposto pelo Autor, cfr. docs. a fls. 311-325 do processo administrativo e fls. 75-90 dos autos.

5. Em 31/07/2014 a Entidade Demandada nomeou o contra-interessado A....., para o cargo de direção intermédia de 1.º grau director de departamento do Departamento de Hidráulica e Energias Renováveis, do Laboratório Regional de Engenharia Civil, cfr. docs. a fls. 326-327 do processo administrativo.

6. Em 16/09/2014 foi publicada no JORAM, II Série, número 170, o acto de nomeação do contra-interessado referido em 5. supra, cfr. docs. a fls. 92-97 dos autos.

7. A presente acção judicial foi enviada a este Tribunal em 25/11/2014, cfr. fls. 1 dos autos.

*

*

*

IV. Direito

No caso em apreço, teremos de aferir, em primeiro lugar, se a decisão em crise incorreu em nulidade**,** por alegada ausência de especificação dos factos considerados provados e não provados, por omissão de pronúncia, ou por verificação de pretensa nulidade processual (artº 195º do CPC) adveniente de se ter conhecido da caducidade do direito de ação, precludindo a apreciação de questões de fundo/de mérito.

Depois, teremos de ponderar se a decisão em crise incorreu em algum erro de julgamento por entender que o ato datado de 12.06.2014 não estava inquinado por vícios geradores de nulidade, bem como por não ter contabilizado o prazo de impugnação desde a notificação do acto que deferiu parcialmente o recurso hierárquico, datado de 31.07.2014, e/ou do acto que havia procedido à nomeação do contrainteressado para o cargo posto a concurso.

Vejamos, pois.

Nos termos que se adiantaram acima, nos presentes autos importa saber se a sentença em crise incorreu em nulidade por não ter especificado os factos considerados provados e não provados, referentes à apreciação dos 10 (dez) vícios alegados em relação ao ato de 31.07.2014 e dos seis (6) vícios conducentes à nulidade do ato de 12.06.2014.

Segundo o Recorrente, a pretexto de conhecer da caducidade do direito de ação, o tribunal a quo não decidiu de questões de fundo/de mérito, e infringiu o princípio da promoção do acesso à justiça, o que constitui nulidade processual nos termos previstos no artº 195º do CPC;

Mais pretende que não se poderia concluir pela caducidade do direito de agir, como fez a 1ª instância, porquanto não estaríamos perante um caso de anulabilidade, mas de nulidade. Isto porque os vícios alegados em relação ao ato de 12.6.2014 seriam conducentes à sua nulidade, porquanto a classificação atribuída ao contrainteressado (por pretensa titularidade de qualquer área de especialização, domínio da Hidráulica, uma vez que este não seria titular da referida área de especialização), implicaria que não era jurídica e materialmente possível essa atribuição, o que determinaria a nulidade do ato impugnado, nos termos do art. 133º/1 e 2 – al. c) do CPA.

Mais a mais, o Recorrente teria sindicado, também, o acto que deferiu parcialmente o recurso hierárquico, datado de 31.07.2014 (cfr. ponto 4 dos factos provados, acima) e o acto que havia procedido à nomeação do contrainteressado A....., para o cargo de direção intermédia de 1.º grau director de departamento do Departamento de Hidráulica e Energias Renováveis, do Laboratório Regional de Engenharia Civil (cfr. ponto 5 dos factos provados, acima).

Ora bem:

Em relação à alegada necessidade de especificação de outros factos, provados e não provados, para além daqueles que foram elencados na decisão em crise, não assiste qualquer razão ao Recorrente.

Note-se que a indicação (e fundamentação) da matéria de facto provada e não provada, com a indicação dos meios de prova que levaram à decisão, assim como a fundamentação da convicção do julgador, visam

que as partes, destinatárias imediatas da decisão, saibam o que o Tribunal considerou provado e não provado e qual a fundamentação dessa decisão reportada à prova fornecida pelas partes e adquirida pelo Tribunal.

A natureza instrumental do processo civil e dos princípios da cooperação e adequação formal, ditam que as decisões que, no contexto adjetivo, relevam decisivamente para a decisão justa da questão de mérito, devem ser fundamentadas de modo claro e indubitável, pois só assim ficam salvaguardados os direitos das partes, mormente, em sede de recurso da matéria de facto, quando admissível, habilitando ao cumprimento dos ónus impostos ao recorrente impugnante da matéria de facto, mormente, quanto à concreta indicação dos pontos de facto considerados incorretamente julgados e os concretos meios de prova, nos termos das als. a) e b) do nº1 do art. 640º do Código de Processo Civil (cfr., neste sentido, o vertido no acórdão do Supremo Tribunal de Justiça, proferido no processo nº 1316/14.4TBVNG-A.P1.S2, datado de 26-02-2019 e publicado em www.dgsi.pt)

A sobredita necessidade de fundamentação é, por natureza, delimitada, na sua extensão e objeto, quando em sede de despacho saneador o Tribunal se limitou a conhecer de matéria de exceção e, fixando os factos que entendeu por bem, para o efeito, concluiu pela caducidade do direito de agir.

Os artigos da p.i. a que o Recorrente alude, corporizariam a respetiva causa de pedir e permitiriam, se os autos tivessem prosseguido a sua tramitação, a apreciação do mérito da pretensão formulada.

Mas, uma vez mais se sublinha, não foi esse o caso.

O tribunal a quo, com base nos factos acima, concluiu pela caducidade do direito de agir. Inexiste qualquer necessidade de especificar quaisquer outros factos para além daqueles elencados na decisão ora posta em crise (e que acima são reproduzidos), para poder decidir a matéria de exceção que se perfilava.

Como tal, não se verifica, pois, a apontada nulidade.

*

O mesmo vale para a alegada nulidade da decisão em crise por omissão de pronúncia, uma vez que o tribunal a quo nunca se chegou a pronunciar sobre cada um dos seis vícios assacados pelo Recorrente ao ato datado de 12.06.2014.

Ora:

O tribunal de 1º instância não procedeu à exegese de cada um destes vícios, porque não tinha de o fazer senão aquando da prolação da sentença, a final. Apenas nessa sede, se procederia ao escrutínio da

legalidade da atuação administrativa, com a apreciação do mérito da pretensão do Recorrente. No entanto, tal ficou prejudicado pela conclusão, em sede de despacho saneador, pela caducidade do direito de agir e consequente absolvição do Recorrido da instância.

É ponto assente, jurisprudencial e doutrinalmente, que no caso de a solução dada/abordagem empreendida pelo Tribunal para uma questão contenda com a apreciação das demais (e, neste caso, com a construção argumentativa do Recorrente), não há omissão de pronúncia.

Veja-se, por exemplo, nesse sentido, o Acórdão do Tribunal Central Administrativo Norte, datado de 28.04.2017, proferido no processo nº 00787/15.6BEAVR, disponível para consulta em www.dgsi.pt e no qual se sumariou o seguinte.

"1. Só se verifica nulidade da sentença por omissão de pronúncia, a que alude a alínea d) do n.º1, do artigo 615º, do Código de Processo Civil (de 2013), **quando o juiz se absteve de conhecer de questão suscitada pelas partes e não quando se abstém de pronunciar sobre argumentos apresentados ou quando não conheceu de questão de que devesse conhecer o que não é o caso de questão não conhecida por estar prejudicada pela solução dada a outra, prévia**.

2. **Considerando, bem, que se verificava a excepção de inimpugnabilidade do acto impugnado, não tinha o tribunal a quo de se pronunciar sobre o incidente da intervenção principal provocada deduzido para garantir a legitimidade dos herdeiros do primitivo autor, tendo em conta a ordem do conhecimento das excepções estabelecida no artigo 89º do Código de Processo nos Tribunais Administrativos** (de 2002)"

(negrito, itálico e sublinhados são sempre de nossa autoria)

Não se verifica, pois, a apontada omissão de pronúncia.

*

Do mesmo modo, convocando as razões acima esgrimidas, concluiremos, também, inevitavelmente, que não foi infringido o "princípio da promoção do acesso à justiça" ou que incorreu, o tribunal a quo, em nulidade processual, nos termos previstos no artº 195º do CPC, por ter conhecido da matéria de exceção nos termos em que o fez **(precludindo a apreciação do mérito da pretensão do Recorrente)**.

O tribunal, ao proferir despacho saneador, concluiu pela caducidade do direito de agir, o que prejudicou a apreciação do mérito da pretensão formulada.

Sobre o papel do despacho saneador na economia da tramitação processual dos autos, veja-se o que dizem MÁRIO AROSO DE ALMEIDA e CARLOS A. FERNANDES CADILHA, in "Comentário ao Código de Processo nos Tribunais Administrativos", 3.ª edição, págs. 571 e 577/578: "... [**a] concentração num único momento do processo da fase de saneamento justifica-se por razões de funcionalidade e economia**

processual, e destina-se a evitar a proliferação de decisões judiciais sobre aspetos relativos à regularidade da instância, que se verificava no regime anterior e que constituía uma das causa de morosidade da justiça administrativa …", sendo que com o n.º 2 do art. 87.º do CPTA se "… pretende **concentrar na fase do despacho saneador a apreciação de quaisquer questões que obstem ao conhecimento do processo**. E nesse sentido, não só proíbe que sejam suscitadas e decididas em momento posterior do processo quaisquer outras questões ou exceções dilatórias que não tenham sido apreciadas no despacho saneador, como impede que as questões já decididas nesse despacho venham a ser reapreciadas com base em novos elementos. **Esta solução processual insere-se num princípio de promoção do acesso à justiça**, visando evitar que o tribunal relegue para final a apreciação das questões prévias para só então pôr termo ao processo com uma decisão de mera forma e, por outro lado, que o processado seja utilizado a todo o tempo para suscitar questões formais, com consequências negativas no plano da economia e celeridade processual …", configurando "… uma situação de caso julgado tácito, que deriva de as partes não terem suscitado nos articulados a exceção dilatória que poderia por termo ao processo e de o juiz não ter apreciado oficiosamente essa exceção dilatória, como lhe competia, na fase do saneador …"

(negrito, itálico e sublinhados são sempre de nossa autoria)

Ou seja, a decisão das questões formais e que podem obstar ao conhecimento do mérito do processo no saneador visa, justamente, promover o princípio de promoção do acesso à justiça, evitando-se, assim, que o tribunal relegue para final a apreciação das questões prévias e que o processado seja utilizado a todo o tempo para suscitar questões formais, com consequências negativas no plano da economia.

Não se verifica, pois, a nulidade processual apontada ou a violação de qualquer "princípio da promoção do acesso à justiça".

*

Carece, igualmente, de sustentação, a pretensão do Recorrente no sentido de que os vícios alegados, em relação ao ato de 12.6.2014, seriam conducentes à sua nulidade.

Desde logo, porque, conforme bem entendeu a 1ª instância, e lida a p.i. apresentada, constatamos que os vícios arguidos se prendem, essencialmente, com vícios de forma, por falta de fundamentação ou erro nos pressupostos de facto e de direito e ainda vícios que se traduzirão em "mera" violação de lei (como seja a violação de princípios disciplinadores do agir administrativo).

O Recorrente pretende existir nulidade porque o ato praticado seria de "objeto impossível". Alegadamente, a classificação atribuída ao contrainteressado (por pretensa titularidade de qualquer área de especialização, domínio da Hidráulica, uma vez que este não seria titular da referida área de

especialização), implicaria que não era jurídica e materialmente possível essa atribuição, o que determinaria a nulidade do ato impugnado, nos termos do art. 133º/1 e 2 – al. c) do CPA.

No entanto, uma vez mais, carece de qualquer razão.

Nos termos do artº 133º do CPA (na versão do DL n.º 442/91, de 15 de Novembro, aplicável à data):
"1 - São nulos os actos a que **falte qualquer dos elementos essenciais** ou para os quais a **lei comine expressamente essa forma de invalidade**.
2 - São, designadamente, actos nulos:
a) Os actos viciados de usurpação de poder;
b) Os actos estranhos às atribuições dos ministérios ou das pessoas colectivas referidas no artigo 2.º em que o seu autor se integre;
c) **Os actos cujo objecto seja impossível, ininteligível ou constitua um crime**;
d) Os actos que ofendam o conteúdo essencial de um direito fundamental;
e) Os actos praticados sob coacção;
f) Os actos que careçam em absoluto de forma legal;
g) As deliberações de órgãos colegiais que forem tomadas tumultuosamente ou com inobservância do quórum ou da maioria legalmente exigidos;
h) Os actos que ofendam os casos julgados;
i) Os actos consequentes de actos administrativos anteriormente anulados ou revogados, desde que não haja contra-interessados com interesse legítimo na manutenção do acto consequente."

(negrito, itálico e sublinhados são sempre de nossa autoria)

Neste caso, se o júri do concurso incorreu em algum erro na apreciação/ponderação curricular que fez da candidatura do contrainteressado, tal determinará, quando muito, uma anulabilidade do ato pretensamente inquinado com tal invalidade. Pretender que tal consubstanciaria uma nulidade, por alegada impossibilidade do objeto, carece de qualquer respaldo legal.

Note-se que, ao contrário do que se discute aqui **(classificação atribuída ao contrainteressado, uma vez que este não seria titular de uma dada especialização)**, a impossibilidade do objeto de atos administrativos, enquanto causa de nulidade do ato impugnável, relaciona-se com a impossibilidade física ou jurídica dos efeitos, bens ou medidas que encerra **[como será o caso da coisa ou bem sobre que recai o ato já não existir** (por exemplo, a demolição de um imóvel que já ruiu) **ou de efeitos juridicamente** impossíveis (por exemplo, a expropriação de um bem vendido à administração expropriante)**]** – cfr. ESTEVES DE OLIVEIRA, PEDRO GONÇALVES e PACHECO AMORIM in Código do Procedimento Administrativo, 2.ª edição atualizada, revista e aumentada, p. 644.

As mesmas considerações, afastando a verosimilidade da existência de qualquer nulidade, valem para a

alegação dos demais vícios invocados, mormente os respeitantes à "(...) introdução de novos critérios/subcritérios de avaliação em violação do disposto no art. 4º-A/1 do DLR nº 27/2006/M, de 14.7 e o ponto 8. do Aviso do procedimento (...)".

O tribunal a quo decidiu bem, portanto, quando concluiu que "(...) o Autor pretende atacar os actos impugnados, mas não alega qualquer vício susceptível de configurar a inexistência dos mesmos ou a sua nulidade.

Com efeito, os actos impugnados contêm todos os elementos essenciais de acordo com o disposto no art. 123.º do Código de Procedimento Administrativo (CPA, em vigor à data dos factos).

Não há nenhum elemento dos actos em falta.

Por outro lado, não se configura, face à factualidade alegada, a ofensa do conteúdo essencial de um direito fundamental, nos termos e para os efeitos do art. 133.º, n.º 1, alínea d), do CPA.

Com efeito, o vício de forma por falta de fundamentação, o erro nos pressupostos de facto e de direito e os vícios alegados de violação de lei são geradores de anulabilidade, a qual constitui a sanção regra para os actos administrativos que ofendam princípios ou normas jurídicas, vide art. 135.º do CPA.

Por outro lado, importa ter presente que, nos termos do disposto no art. 59.º, n.º 4, do CPTA, a utilização de meios de impugnação administrativa suspende o prazo de impugnação contenciosa do acto administrativo.

Finalmente o prazo de impugnação contenciosa de actos administrativos não corre durante o período de férias judiciais de acordo com o disposto no art. 58.º, n.º 3, do CPTA e no art. 138.º, n.º 1, do Código de Processo Civil (CPC).

Assim, face à factualidade supra fixada importa precisar que o prazo para o exercício do direito de acção administrativa do Autor esteve suspenso durante o período de férias judiciais compreendido entre 16/07/2014 e 31/08/2014, cfr. art. 28.º da Lei da Organização do Sistema Judiciário (Lei n.º 62/2013, de 26 de Agosto).

De igual modo o prazo para o exercício do direito de acção suspendeu-se com a apresentação do recurso hierárquico impróprio, ou seja, a 04/07/2014, tendo esta suspensão findado em 31/07/2014, com a respectiva decisão.

Temos pois, dois períodos que relevam para a contagem do prazo legalmente previsto, nomeadamente, de 23/06/2014 até 04/07/2014, ou seja, 10 dias, e de 01/09/2014 até 25/11/2014, ou seja, 86 dias.

Precise-se ainda que o acto impugnado pelo Autor com relevância para aferir do seu direito de acção administrativa é o acto de 12/06/2014, notificado, conforme o próprio alega, em 23/06/2014, o qual decidiu a classificação e ordenação final dos candidatos no procedimento concursal, graduando em primeiro lugar o contra-interessado.

Face à decisão de deferimento parcial do recurso hierárquico, a discordância do Autor relativamente ao acto primário mantém-se quanto aos mesmos vícios que lhe foram inicialmente imputados, os quais subsistem e cuja apreciação pretende obter, agora pelo recurso à impugnação contenciosa.

Veja-se que a ratio da suspensão do prazo de impugnação contenciosa com a interposição de impugnação administrativa, prevista no art. 59.º, n.º 4, do CPTA, ficaria posta em causa, ou seja, ficaria esvaziada de conteúdo, se se considerasse a contagem do prazo de impugnação judicial como tendo início com a

decisão do recurso hierárquico impróprio (facultativo).

A decisão administrativa de deferimento parcial que recaiu sobre o acto secundário, faz com que retome o seu curso o prazo de propositura do meio contencioso que tenha por objecto ou por pressuposto o acto primário, na parte em que o mesmo se mantém desfavorável ao Autor.

Relativamente ao acto de nomeação do contra-interessado praticado em 31/07/2014 pela Entidade Demandada, o mesmo é, claramente, um acto consequente do acto homologatório da lista classificativa final do procedimento concursal, praticado em 12/06/2014.

Com efeito, o acto impugnado de 12/06/2014 constitui um pressuposto lógico e jurídico do acto de 31/07/2014, sendo este praticado em virtude da prática daquele.

Pelo que anulado o acto homologatório o acto de nomeação é nulo ope legis, cfr. art. 133.º, n.º 2, alínea i) do Código do Procedimento Administrativo (CPA em vigor à data do procedimento em causa).

Nestes termos, mostrando-se impugnado o acto de cuja manutenção na ordem jurídica depende o acto de nomeação do contra-interessado, e não lhe sendo imputado vícios próprios ou causas de invalidade autónomas do acto que constitui o seu pressuposto, não lhe deve ser atribuída a virtualidade de alargar o prazo do direito de acção administrativa do Autor, relativamente ao acto que para este é verdadeiramente lesivo - o acto homologatório.

Sobre o acto de 16/09/2014 e referente à publicação no JORAM, II Série, número 170, do acto de nomeação do contra-interessado, refira-se que se trata de um acto que dá publicidade (obrigatória de acordo com o disposto no art. 4.º - A, n.º 12, do Decreto Legislativo Regional n.º 27/2006/M) ao acto de nomeação do contra-interessado e, como tal, constitui um requisito de eficácia do mesmo, não sendo um acto impugnável contenciosamente.

Quanto ao prazo de impugnação de actos administrativos importa considerar o disposto no art. 58.º do CPTA:

“1. A impugnação de actos nulos ou inexistentes não está sujeita a prazo.

2. Salvo disposição em contrário, a impugnação de actos anuláveis tem lugar no prazo de:

a) (...)

b) Três meses, nos restantes casos.

3. A contagem dos prazos referidos no número anterior obedece ao regime aplicável a os prazos para a propositura de acções que se encontram previstos no Código de Processo Civil

4. (...).”

Importa precisar que, por um lado, o prazo para o exercício do direito de ação é um prazo de natureza substantiva e que, por outro lado, o prazo de “três meses” supra referido, deve ser considerado como um prazo de 90 dias, alcançando-se assim um resultado interpretativo que salvaguarda a unidade do sistema jurídico, vide, neste sentido, Mário Esteves de Oliveira e Rodrigo Esteves de Oliveira, Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais Anotado, Almedina, Volume I, pág. 381e ss.

(…)

Nestes termos, face ao supra exposto, e considerando que o prazo de impugnação judicial de actos anuláveis é de 3 meses, (convertidos em 90 dias conforme supra exposto) em conformidade com o disposto na alínea b) do n.º 2 do art. 58.º do CPTA, é manifesto que se verifica a caducidade do direito de

acção administrativa do Autor relativamente aos actos impugnados.
A caducidade do direito de acção constituindo uma excepção dilatória, obsta ao conhecimento pelo Tribunal do mérito da acção e gera a absolvição da instância da Entidade Demandada e do contra-interessado relativamente à impugnação dos referidos actos, art. 89.º, n.º 1, alínea h) do CPTA e art. 278.º, n.º 1, alínea e), art. 576.º, n.º 2, ambos do CPC, ex vi do art. 1.º, do CPTA. (...)"

Ou seja:
O tribunal de 1ª instância considerou que estariam em causa apenas vícios determinantes da eventual anulabilidade da atuação em crise e que relevaria, para efeito de contabilização do respetivo prazo de impugnação, apenas o acto de 12/06/2014, que decidiu a classificação e ordenação final dos candidatos no procedimento concursal, graduando em primeiro lugar o contrainteressado (infra analisaremos se tal conclusão se mostrou correta, também).

Concluiu que esse ato foi notificado em 23/06/2014, iniciando-se, então, o prazo de 90 dias (porque, entretanto, se interpõe as férias judicias, o prazo de 3 meses é convertido em 90 dias) previsto no artº 58º, nº 1, b) do CPTA. Este prazo, entretanto, suspendeu-se durante o período de férias judiciais compreendido entre 16/07/2014 e 31/08/2014, nos termos do art. 28.º da Lei da Organização do Sistema Judiciário (Lei n.º 62/2013, de 26 de Agosto) e, posteriormente, suspendeu-se com a apresentação do recurso hierárquico em 04/07/2014, tendo esta suspensão findado em 31/07/2014, com a respetiva decisão.

O prazo retomou a sua contagem a 01.09.2014, como o reinicio do ano judicial, após férias, e decorreriam mais 86 dias até ser intentada a presenta ação, em 25.11.2014.

De acordo com esta aritmética, efetivamente, o raciocínio seguido pelo tribunal a quo está correto: a presente ação, quando deu entrada no TAF do Funchal, em 25.11.2014, já era extemporânea.

O Recorrente pretende que o prazo acima, mesmo que se desconsiderassem os demais argumentos esgrimidos (e já escrutinados acima), se contaria não desde a data em que foi notificado o ato de 12.06.2014, mas sim da notificação dos demais atos impugnados:
- O ato identificado no ponto 4 dos factos provados, datado de 31.07.2014, que indeferiu o recurso hierárquico interposto;
- O ato identificado no ponto 5 dos factos provados, datado também ele datado de 31/07/2014 e mediante o qual se nomeou o contrainteressado para o cargo de direção intermédia de 1.º grau director de departamento do Departamento de Hidráulica e Energias Renováveis, do Laboratório Regional de Engenharia Civil.

Mas, uma vez mais, não lhe assiste razão, secundando-se a argumentação usada pelo tribunal a quo para afastar tal entendimento.

Embora, agora, em sede de recurso, o Recorrente pretenda que imputou ao ato de 31.07.2014, que decidiu o recurso hierárquico, vícios próprios, basta atentar na petição inicial, por remissão feita para a mesma nas alegações de recurso e respetivas conclusões, para concluirmos que tal não se verifica.

Nos pontos 2.4 e 2.5. das alegações de recurso por remissão feita no ponto v) das conclusões **(que delimitam o objeto do recurso),** são aí referidos os vícios que pretensamente pretendeu imputar a cada um dos atos.

Se repararmos na alegação 2.5. do recurso [por remissão expressa do ponto v) das conclusões] e respetiva remissão para a p.i. **(artigos 52 a 56, 61, 62 a 66, 67 a 81, 82 a 88, 91 a 97, 92 a 102, 109, 111 e 112 e 114 a 119)**, veremos que se tratam, tal como concluiu a 1ª instância, dos mesmos vícios assacados ao ato de 12.06.2014, que homologou a graduação dos concorrentes. Ou seja, o Recorrente/Autor limita-se a imputar ao ato que deferiu parcialmente o recurso hierárquico (na parte que lhe foi desfavorável) o mesmo arrazoado de pretensas ilegalidades já imputadas à atuação do júri do concurso e ato de homologação da graduação levada a cabo pelo mesmo.

Em sentido teleologicamente semelhante, defendendo a natureza confirmativa da decisão do recurso hierárquico facultativo, mantendo a decisão recorrida, veja-se, designadamente, o sumariado no acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul, datado de 04.07.2019, proferido no processo nº 688/15.8BELSB, disponível para consulta em www.dgsi.pt:
"I. **A decisão proferida no âmbito do procedimento administrativo de segundo grau, decidindo o recurso hierárquico facultativo no sentido do seu indeferimento, mantendo a decisão recorrida, constitui um ato meramente confirmativo do ato primário impugnado administrativamente**.
II. A decisão administrativa objeto de impugnação administrativa facultativa, constitui um ato administrativo imediatamente lesivo e impugnável contenciosamente, sendo ele que define inovatoriamente a situação do caso concreto.
III. **A utilização dos meios impugnatórios suspende a contagem do prazo de impugnação contenciosa do ato administrativo, o qual retoma o seu curso com a notificação proferida ou com o decurso do respetivo prazo legal de decisão, segundo o n.º 4 do artigo 59.º do CPTA.**
IV. Estando a ação sujeita ao prazo de impugnação dos atos anuláveis, de três meses, previsto no n.º 1 do artigo 58.º do CPTA, contado nos termos do seu n.º 2, determina a procedência da exceção de caducidade do direito de ação, configurada como uma exceção dilatória, que acarreta a absolvição da entidade demandada da instância."

(negrito, itálico e sublinhados são sempre de nossa autoria)

Mais a mais, não oferecerá dissenso o entendimento segundo o qual uma decisão de deferimento parcial de um recurso hierárquico (facultativo) não poderá fazer "ressuscitar", ex novo, o prazo para impugnação do ato primeiramente objeto de recurso, sob pena de se desvirtuar a ratio subjacente à consagração legal

da suspensão do prazo de impugnação contenciosa com a interposição de impugnação administrativa, prevista no art.º 59.º, n.º 4, do CPTA (cfr., também, o sumariado no acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul, datado de 04.07.2019, proferido no processo nº 688/15.8BELSB, referido supra).

Tal dispositivo ficaria esvaziado de conteúdo se se considerasse que a contagem do prazo de impugnação judicial se reiniciaria com a decisão do recurso hierárquico ("facultativo").

Como tal, secundando a decisão da 1ª instância, dir-se-á que a decisão administrativa de deferimento parcial faz apenas com que retome o seu curso o prazo impugnação do ato datado de 12.06.2014, na parte em que o mesmo se mantém desfavorável ao Autor.

Não merece, pois, acolhimento, o entendimento propugnado pelo Recorrente, quando pretende que o prazo de impugnação se contaria desde a notificação do ato datado de 31.07.2014, que indeferiu o recurso hierárquico interposto.

Igual sorte se augura à argumentação no sentido da impugnação contenciosa autónoma do ato, também ele datado de 31/07/2014, mediante o qual foi nomeado o contrainteressado para o cargo de direção intermédia de 1.º grau diretor de departamento do Departamento de Hidráulica e Energias Renováveis, do Laboratório Regional de Engenharia Civil.

Uma vez mais secundando a argumentação utilizada pela 1ª instância, dir-se-á que este ato é consequente do ato homologatório da lista classificativa final do procedimento concursal, praticado em 12/06/2014, que constitui um pressuposto lógico e jurídico daquele outro e, como tal, lhe subjaz (tal como sucede em relação ao ato que decidiu o recurso hierárquico, de 31.07.2014, também em relação a este ato, no ponto 2.6. das alegações de recurso, por remissão para os artigos da p.i., o recorrente limita-se a reproduzir as ilegalidades imputadas ao ato datado de 12.06.2014).

A nomeação para um determinado lugar num concurso aberto para o seu preenchimento é um ato consequente do despacho homologatório da lista de classificação final, pelo que anulado este ato homologatório aquela nomeação é nula ope legis. Anulada a lista de classificação final, por violação de lei, todos os atos consequentes são nulos, incluindo o ato de nomeação do Recorrente.

Como tal, sendo impugnado o ato de cuja manutenção na ordem jurídica depende o ato de nomeação do contrainteressado, e não lhe sendo imputado vícios próprios ou causas de invalidade autónomas do ato que constitui o seu pressuposto, não lhe deve ser atribuída a virtualidade de alargar o prazo do direito de ação administrativa do Recorrente/Autor relativamente ao ato que para este é verdadeiramente lesivo: o ato homologatório da lista classificativa final do procedimento concursal, praticado em 12/06/2014.

Foi justamente neste sentido que se pronunciou o Supremo Tribunal Administrativo, no acórdão datado de

03.03.2016, proferido no processo nº 0905/15, disponível para consulta em www.dgsi.pt e onde se sumariou o seguinte:

"I - A nomeação para um determinado lugar num concurso aberto para o seu preenchimento é um acto consequente do despacho homologatório da lista de classificação final, pelo que anulado este acto homologatório aquela nomeação é nula ope legis; anulada a lista de classificação final, por violação de lei, todos os actos consequentes são nulos, incluindo o acto de nomeação da recorrente, o que só não ocorreria se houvesse contra interessados com interesse legítimo na manutenção do acto.

II - A restrição/excepção enunciada na segunda parte da al. i), do nº 2, do artº 133º do CPA, não abarca os contra interessados que foram parte na acção impugnatória interposta do acto anulado.

III - Tendo a recorrente sido parte [contra interessada] na acção judicial que anulou o acto de homologação da lista de classificação final, não é terceiro para efeitos do nº 4 do artº 173º do CPTA, não tendo por isso interesse legítimo na manutenção do acto consequente, que se oponha ao dever de executar, imposto pelo nº 2 do mesmo artigo; e, não se lhe aplica igualmente o nº 3 dado que neste apenas se refere «...os beneficiários de actos consequentes praticados há mais de um ano que desconheciam sem culpa a precariedade da sua situação têm direito a ser indemnizados...".

IV - O artº 83º, nº 1 da Lei nº 59/2008 de 11/09 que aprovou o Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas, previa uma ficção legal de validade, ficção esta que já se mostrava consagrada no artº 115º do Código do Trabalho então em vigor e, actualmente no artº 53º da LGTFP «O vínculo de emprego público declarado nulo ou anulado produz efeitos como válido em relação ao tempo em que seja executado» e artº 122º do Código do Trabalho. Trata-se, pois, de uma nulidade que, apesar de subsistir enquanto se prolongar a prestação de trabalho, não impede que o contrato de trabalho produza os seus efeitos como se fosse válido enquanto o vício não for decretado e a prestação de trabalho não cessar. E esta solução, pese embora, parecer estar em divergência dogmática com o regime regra da nulidade [artº 134º], acaba por ser a única que responde aos princípios da justiça e da proporcionalidade, e ancora-se de alguma forma no disposto no artº 133º, nº 3 do CPA que prevê a possibilidade de atribuição de certos efeitos jurídicos a situações de facto decorrentes de actos nulos, por força do simples decurso do tempo de harmonia com os princípios gerais do direito.

V - O trabalhador, nestes casos, tem direito às prestações correspondentes ao tempo em que o contrato esteve em execução; ou seja, o trabalho prestado, por imposição da Administração, ao abrigo de um título inválido, deve ser compensado de forma equitativa ao que seria devido a um trabalhador investido no cargo com título válido."

Para finalizar, portanto, conclui-se que também não merece acolhimento a teoria do Recorrente no sentido de que o prazo de impugnação se contaria desde a data em que ocorreu a notificação do ato de nomeação do contrainteressado para o cargo posto a concurso.

Aqui chegados, por tudo quanto acima vem exposto, cumpre negar provimento ao recurso e confirmar a decisão recorrida.

*

Concluindo (sumário elaborado nos termos e para os efeitos previstos no artº 663º, nº 7 do CPC):

I. A indicação da matéria de facto provada e não provada, com a indicação dos meios de prova que levaram à decisão, assim como a fundamentação da convicção do julgador, visam que as partes saibam o que o Tribunal considerou provado e não provado e qual a fundamentação dessa decisão reportada à prova fornecida pelas partes e adquirida pelo Tribunal.

II. Tal necessidade é, por natureza, delimitada, na sua extensão e objeto, quando em sede de despacho saneador o Tribunal se limitou a conhecer de matéria de exceção e, fixando os factos que entendeu por bem, para o efeito, concluiu pela caducidade do direito de agir.

III. A decisão das questões formais e que podem obstar ao conhecimento do mérito do processo no saneador visa, justamente, promover o princípio de promoção do acesso à justiça, evitando-se, assim, que o tribunal relegue para final a apreciação das questões prévias e que o processado seja utilizado a todo o tempo para suscitar questões formais.

IV. A decisão de deferimento parcial de um recurso hierárquico (facultativo) não poderá fazer "ressuscitar", ex novo, o prazo para impugnação do ato primeiramente objeto de recurso, sob pena de se desvirtuar a ratio subjacente à consagração legal da suspensão do prazo de impugnação contenciosa com a interposição de impugnação administrativa, prevista no art.º 59.º, n.º 4, do CPTA.
V. Sendo impugnado o ato de cuja manutenção na ordem jurídica depende o ato de nomeação do contrainteressado, e não lhe sendo imputado vícios próprios ou causas de invalidade autónomas do ato que constitui o seu pressuposto, não lhe deve ser atribuída a virtualidade de alargar o prazo do direito de ação administrativa do Recorrente relativamente ao ato que para este é verdadeiramente lesivo: o ato homologatório da lista classificativa final do procedimento concursal.
*

V – Decisão:
Assim, face ao exposto, acordam, em conferência, os juízes da secção de contencioso administrativo do TCA Sul, em **negar provimento** ao recurso interposto, confirmando a decisão em crise.
Custas pela Recorrente – cfr. artº 527. nº 1 e 2 do CPC e artº 189º, nº 2 do CPTA.
***

Lisboa, 04 de fevereiro de 2021

_____

Ricardo Ferreira Leite*

* O relator consigna e atesta que, nos termos do disposto no art. 15.º -A do DL n.º 10-A/2020, de 13.03, aditado pelo art. 03.º do DL n.º 20/2020, de 01.05, tem voto de conformidade com o presente Acórdão o Ex. Sr. Juiz-Desembargador, Dr. Pedro Marchão Marques e voto de vencido da Ex.ª Sr.ª Juíza-Desembargadora Dr.ª Ana Celeste Carvalho, nos seguintes termos:

DECLARAÇÃO DE VOTO

O dissenso com o Acórdão que faz vencimento prende-se quer com a decisão, quer com os seus fundamentos, de facto e de direito.

Os fundamentos de facto são claramente insuficientes a suportar a decisão de negar provimento ao recurso da decisão recorrida, de absolvição da instância, por intempestividade da ação.

São-no não apenas no tocante à intempestividade, mas também para conhecer do teor de cada um dos atos impugnados e ainda, dos fundamentos do recurso hierárquico, enquanto matéria essencial à apreciação dos fundamentos da ação e do recurso.

Não consta dos fundamentos de facto a data da notificação do ato datado de 31/07/2014, assim como, com relevo, o teor dos dois atos administrativos praticados e do recurso hierárquico interposto, essenciais para se compreender se o segundo ato, de indeferimento parcial do recurso hierárquico, é meramente confirmativo do primeiro e, consequentemente, se a ação está efetivamente caduca na data em que foi interposta, em 25/11/2014.

Considerando os concretos fundamentos do recurso invocados, é exigível dilucidar a matéria sobre que incidem cada um dos atos administrativos impugnados e os seus respetivos fundamentos, o que a matéria de facto não revela.

Tendo o Autor impugnado expressamente dois atos administrativos, considerando a data da sua instauração, a ação é claramente tempestiva em relação ao segundo ato.

Além de que, não se acompanha a fundamentação do acórdão de que o Autor não vem assacar vícios próprios ao segundo ato na petição inicial, como é aferível da análise efetuada, designadamente, de forma expressa, do que consta, de entre o mais, nos artigos 27.º e 44.º desse articulado.

Do mesmo modo que no presente recurso o Recorrente vem assacar o erro de julgamento da sentença recorrida no tocante à decidida inexistência de vícios próprios assacados ao segundo ato, como consta, de entre as demais conclusões do recurso, nas suas alíneas b), d) e e).

A invocação pelo Autor de fundamentos de invalidade própria contra o segundo ato administrativo na petição inicial e os fundamentos do recurso, balizados pelas citadas conclusões b), d) e e) do recurso, constituem razões bastantes para divergir, quer do decidido, quer dos seus fundamentos, no que concerne à intempestividade da impugnação do segundo ato impugnado.

A factualidade assente não habilita ao conhecimento dos fundamentos do recurso, razão pela qual o Tribunal ad quem deveria, antes de mais, ter lançado mão dos poderes oficiosos de cognição da matéria de facto, previstos no artigo 662.º do CPC, para, então depois, julgar dos fundamentos do recurso.

Consequentemente, ao contrário do decidido, deveria revogar-se a sentença e, em substituição, aditar-se matéria de facto, segundo a prova documental constante dos autos e do processo administrativo, passando a conhecer dos fundamentos do pedido em relação ao segundo ato, nos termos invocados pelo Autor, na petição inicial e cuja decisão de absolvição da instância é impugnada no presente recurso, julgando do mérito da ação.
(Ana Celeste Carvalho)

Fonte: http://www.dgsi.pt