

TRIBUNAL CENTRAL ADMINISTRATIVO NORTE | ADMINISTRATIVO**Acórdão**

Processo	Data do documento	Relator
00655/15.1BEPRT	19 de novembro de 2021	Ricardo De Oliveira E Sousa

DESCRIPTORIOS

Intempestividade da prática do ato processual > ARTIGO 58º DO C.P.T.A. -
ERRO DESCULPÁVEL

SUMÁRIO

I- Nos termos do artigo 58º, nº. 1, alínea b) do C.P.T.A, na versão dada pelo Decreto-Lei nº. 214-G/2015 de 02.10, a impugnação de atos anuláveis tem lugar no prazo de três meses.

II- Este prazo de impugnação pode estender-se para além dos três meses previsto no art.º 58º, nº 2, b), do CPTA, se acaso a conduta da Administração tiver induzido o interessado em erro [art.º 58º, nº 3, a), do CPTA].

III- A entrega nos serviços administrativos da petição inicial configura uma situação anómala de apresentação em juízo de atos processuais praticados pelas partes, não valorizável enquanto erro desculpável quando desprovida da alegação da existência de algo que tivesse obstado a propor a ação em devido tempo no Tribunal competente.

O eventual atraso na remessa da petição por parte da Administração ao

Tribunal competente, embora sendo valorizável no domínio da violação do princípio da boa fé, não flexibiliza o alargamento do prazo previsto para a proposição da ação, apenas relevando para efeito de efetivação de responsabilidade extracontratual.*

* Sumário elaborado pelo relator.

TEXTO INTEGRAL

Acordam, em conferência, os Juízes Desembargadores da Secção de Contencioso Administrativo do Tribunal Central Administrativo Norte:

* *

I - RELATÓRIO

B., devidamente identificado nos autos, vem intentar o presente **RECURSO JURISDICIONAL** da decisão judicial promanada pelo Tribunal Administrativo e Fiscal do Porto, que, em 03.11.2020, julgou verificada a exceção de caducidade do direito de propor a presente ação [intempestividade da prática de ato processual], e, conseqüentemente, absolveu o R. da instância.

Em alegações, o **Recorrente** formula as conclusões que ora se reproduzem, que delimitam o objeto do recurso: “(...)

- 1- O procedimento administrativo teve início em 08/07/2011, quando o Recorrente foi notificado para exercer o direito de audiência de interessados relativamente à proposta de decisão de 19/08/2010, de anulação das declarações de remunerações, com a conseqüente anulação total dos registos de remunerações que constam do sistema de segurança social.
- 2- Em de 21/12/2011, o Recorrido notificou o Recorrente do despacho de 30/11/2011 do Exmo. Sr. Diretor Adjunto do Centro Distrital do Porto do ISS, IP e em 05/03/2012, o Recorrente remeteu ao ISS, IP, Recurso Hierárquico.

3- Por ofício de 15/03/2012, o ISS, IP. notificou o Mandatário do Recorrente de que o Recurso hierárquico por aquele apresentado havia sido remetido ao Presidente do Conselho Diretivo - superior hierárquico - “vide gratiae” fls. 62 dos autos.

4- A presente ação foi apresentada nos serviços do Réu em 02 de maio de 2012 e por esta remetida a este Tribunal em 17/02/2015, ou seja, passados quase três (3) anos!!!

5- Quando a ação foi remetida ao Tribunal pelo I.S.S., I.P., o Recorrente foi então alertado pelo Senhor Escrivão da respectiva Secção, que teria de retificar a espécie processual para Ação Administrativa Especial prevista no art. 46º do C.P.T.A. na altura em vigor - que correspondia ao anterior recurso contencioso -.

6- Em 06/03/2015, foi o Recorrente notificado, nos termos do previsto no art. 68º do CPA - ao tempo em vigor - DL n.º 442/91, de 15 de novembro - da decisão que negou provimento ao Recurso Hierárquico, conforme dos autos igualmente tudo melhor se alcança - o qual foi junto aos autos em 19/03/2015 -.

7- Este mesmo procedimento foi adotado na reclamação da nota de reposição em 20.05.2011, a qual acabou por ser indeferida e o mesmo apresentou junto do ISS, IP Recurso contencioso - depois, convolado em Ação Administrativa especial - que sob o n.º 636/15.5BEPRT foi distribuída à Unidade Orgânica 1 do TAF do Porto.

8- Ou seja, o A/Recorrente, tendo sido notificado seja de um, seja de outro, dos atos administrativos que decidiram sobre a questão respeitante à anulação das declarações de remunerações e registos de remunerações do A. que constam no seu sistema deduziu, cautelarmente, duas Ações Administrativas que têm por objeto os dois atos administrativos proferidos a respeito da assinalada questão.

9- No âmbito do processo. ° 636/15.5BEPRT adotou o mesmo procedimento, tendo já, inclusivamente, sido proferida douta Sentença, com a qual o A. não se conformou tendo interposto recurso para este Venerando Tribunal - onde ainda

se encontra pendente - .

10- Porque, efectivamente, os recursos contenciosos de impugnação de atos administrativos eram interpostos mediante petição dirigida ao tribunal competente e apresentada perante a autoridade que os tinha praticado, o Recorrente remeteu o recurso (ação) ao ISS, I.P.

11- O legislador, nas recentes reformas dos diferentes códigos processuais, tem vindo a privilegiar a prevalência do fundo sobre a forma e, por isso, a admitir uma cada vez maior intervenção dos órgãos judiciais no sentido da correção das irregularidades processuais em que as partes tenham incorrido de modo a que a questão de mérito não deixe de ser conhecida em virtude desses erros ou vícios de processamento.

12- Impõe-se, todavia, salvo o devido respeito, face às circunstâncias concretas do caso sub judice, uma ponderação, prudencial e casuística, das circunstâncias do caso - e não na aplicação de critérios normativos - que justificam, limitar ou suavizar os efeitos da decisão, envolvendo uma aplicação integral da lei positiva: o sistema jurídico confere à equidade um papel flexibilizador do rigor do Direito positivo, habilitando a derrogação aplicativa das suas soluções normativas, substituindo-as por decisões mais conformes à justiça do caso concreto.

13- A remessa da petição e, ou, recurso à entidade demandada tem sido a prática corrente há já vários anos - sem prejuízo das recentes decisões dos Tribunais Superiores que declararam que a entrega nos serviços administrativos da entidade demandada não é uma das formas de remessa previstas na lei - e vinha-se justificando, entre outros motivos, pelo princípio da igualdade entre sujeitos processuais.

14- Tal é o que sucede, a título de exemplo, no âmbito do C.P.P.T. ou da Lei do Apoio Judiciário, entre outros, e foi o que sucedeu no assinalado processo que sob o n.º 636/15.BEPRT corre termos pela Unidade Orgânica 1 do TAF do Porto.

15- Na data em o Recorrente enviou o Recurso Contencioso - Ação Administrativa - ao ISS, IP encontrava-se em vigor o Código do Procedimento Administrativo - DL n.º 442/91, de 15 de novembro - que no seu art. 34º estipulava o que quando o particular, por erro desculpável e dentro do prazo fixado, dirigir 29 requerimento, petição, reclamação ou recurso a órgão incompetente, ser-lhe-á oficiosamente remetido, de tal se notificando o particular.

16- Esta obrigação de proceder consubstancia-se, em primeiro lugar, no facto de, perante uma petição que lhe seja dirigida, qualquer órgão estar constituído na obrigação de se "certificar" sobre a sua competência, como se estabeleceu no art. 33º do CPA.

17- E, mesmo que constate ser incompetente, não cessa necessariamente aí a sua obrigação de proceder, pois neste segundo caso, notifica-se o interessado, dando-lhe conhecimento de se ter concluído pela incompetência e do teor resumido das razões dessa decisão - devolvendo-se-lhe os documentos que acompanharam o requerimento.

18- O juízo administrativo sobre a desculpabilidade do erro do requerente — para o qual a lei não estabelece quaisquer parâmetros - deve pautar-se por um princípio de favor do administrado, que contrabalance a teia cada vez mais complexa e desdobrada de serviços da Administração Pública.

19- Devem considerar-se como desculpáveis, pelo menos, todos os erros de direito que não sejam notórios e grosseiros, bem como todos aqueles erros de facto que não resultem da despreocupação ou ligeireza com que o interessado encarou a questão da competência para o procedimento - “vide gratiae” Mário Esteves de Oliveira, Pedro Costa Gonçalves e J. Pacheco de Amorim, in Código do Procedimento Administrativo Anotado, 2.º Edição, pág. 208 -

20- Pelo exposto, sempre teria o ISS, IP de, pelo menos, e como “pessoa de bem”, devolver o recurso/acção ao Recorrente, no prazo de 48 horas, de modo a que o mesmo o pudesse remeter ao Tribunal competente.

21- Não consubstancia, salvo o devido respeito, gravidade indesculpável que o Recorrente possa ter pensado que, tal como nos outros e citados processos, que deveria e poderia enviar o Recurso Contencioso para a entidade demandada.

22- É notória a preocupação do legislador em assegurar que as pretensões dos interessados não faleçam por irregularidades que possam ser corrigidas, privilegiando o fundo em detrimento da forma, defendendo, designadamente, que deve prevalecer a interpretação que melhor garanta a tutela efetiva do direito e a concretização da justiça material, devendo repudiar-se as interpretações meramente formais que obstaculizem o exercício do direito fundamental à tutela jurisdicional efetiva.

23- É neste contexto que se justifica plenamente o apelo ao disposto no artigo 34º do Código do Procedimento Administrativo (CPA), não obstante o mesmo estar inserido num diploma que regula a atividade administrativa.

24- Analisando o caso “sub judice” verifica-se que a atuação do Recorrente não resulta de negligência grosseira e, como tal, indesculpável, em remeter, dentro do prazo legal, a sua petição de impugnação judicial ao ISS.IP.

25- Na verdade, no caso sub judice, há que concluir, adotando uma interpretação da lei mais favorável ao acesso ao direito e à tutela jurisdicional efetiva, que o erro cometido pelo Recorrente deve ser considerado desculpável - “vide gratiae” Acórdão deste Venerando Tribunal Administrativo do Norte, no proc. n.º 00304/04.3BECBR de 09-02-2012, in www.dgsi.pt -

26-No sentido de se privilegiar as interpretações mais favoráveis ao acesso ao direito e a uma tutela jurisdicional efetiva, constitucionalmente consagradas, transcrevemos supra, com a devida vénia, parte do voto do Senhor Juiz Conselheiro Costa Reis lavrado no Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça de 20/12/06, proc. n.º 0473/06, in www.dgsi.pt e o qual, aqui, por brevidade e economia processual se deve ter por integralmente reproduzido para todos os devidos e legais efeitos.

Por outro lado

27 - Apesar de tal articulado - na altura enviado e apelidado como “recurso contencioso” - ter sido rececionado no ISS, IP/Porto, o mesmo nunca foi devolvido ao mandatário do ora recorrente.

28- Não foi sequer submetido a despacho de admissão ou rejeição, nestes quase três anos...não tendo aqueles serviços prestado qualquer informação nem ao ora recorrente, nem ao seu mandatário, nem, repete-se, tendo devolvido o expediente ao apresentante - pelo contrário, remeteram tal “expediente” ao Tribunal passados quase 3 anos!!! - .

29 - O prazo para o recorrente apresentar o recurso terminava a 5 de julho de 2012, pelo, se o Conselho Diretivo do ISS, IP, tivesse procedido à imediata devolução do expediente de recurso ao mandatário do aqui recorrente, o recurso/acção administrativa especial imediatamente teria dado entrada no Tribunal competente.

30- Em alternativa, o recurso foi retido por cerca de 3 anos, sem qualquer aviso ou contacto por parte do Conselho Diretivo do ISS, IP e só no mês de maio de 2015 e após telefonemas do ora recorrente e do seu mandatário é que aquela entidade fez a remessa daquele recurso ao Tribunal.

31- Para além de tal situação ter criado elevadas e falsas expectativas no Recorrente, também em muito o prejudicou, pois permitiu que, com o processo parado, fosse instaurada execução para cobrança daqueles valores, sem que este soubesse, serem ou não devidos.

32- A Administração Pública visa a prossecução do interesse público, no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos, está subordinada à Constituição e à lei e deve atuar, no exercício das suas funções, com respeito pelos princípios da igualdade, da proporcionalidade, da justiça, da imparcialidade e da boa-fé.

33- No exercício da atividade administrativa e em todas as suas formas e fases, a Administração Pública e os particulares devem agir e relacionar-se segundo as

regras da boa-fé.

34- No caso em apreço, o ISS, IP não atuou de boa-fé quando recebeu o recurso contencioso e não o devolveu no prazo das 48 horas a que estava obrigado pelo art. 34º, nº 3 do CPA - ao tempo em vigor -, não atuou de boa fé, quando não avisou, por qualquer meio ou forma, o Recorrente ou o mandatário do erro em que, involuntariamente, haviam incorrido, e susteve o mesmo naqueles serviços durante cerca de três anos!!!

35-Pelo que, ao atuar desta forma, o ISS, IP violou o princípio da legalidade constitucionalmente previsto, bem como previsto no art. 34º, nº 3 do CPA (ao tempo em vigor), não podendo o ora recorrente ser prejudicado no seu direito de ação.

36 - Devem, salvo o devido respeito, ponderar-se os valores fundamentais do direito, relevantes em face das situações consideradas, e, em especial a confiança suscitada na contraparte pela situação em causa e o objectivo a alcançar com a atuação empreendida.

37- A conduta da administração induziu o recorrente em erro, porque ao não ver devolvida a sua petição de recurso, ficou convencido que a mesma seria, atempadamente, remetida ao Tribunal - tal qual sucedeu no proc. n.º 636/15.BEBRT e em muitos outros... - o que efectivamente não sucedeu, violando-se assim o princípio da legalidade e o princípio da boa-fé a que o ISS, IP estava obrigado.

38 - O princípio da proteção dos direitos e interesses dos cidadãos é um princípio que tem sede constitucional, no artigo 266º/1 CRP. Estabelece este preceito que “A Administração Pública visa a prossecução do interesse público, no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos.” - este princípio também se encontra consagrado no atual CPA, no seu artigo 4º -.

39- A Administração Pública na prossecução do interesse público, deve reger-se por princípios gerais de direito administrativo e princípios 33 constitucionais, como o Princípio da Legalidade que é sem dúvida, um dos mais importantes

Princípios Gerais de Direito aplicáveis à Administração Pública, e que aliás, se encontra consagrado como princípio geral de Direito Administrativo antes mesmo que a Constituição, o mencionasse explicitamente - art. 266º n.º 2 da C.R.P. e art. 3º do C.P.A.

40- Qual o sentido do art. 266º n.º1 da Constituição? Ele significa fundamentalmente, que a prossecução do interesse público não é o único critério da ação administrativa, nem tem um valor ou alcance ilimitados.

41- Salvo o devido e merecido respeito, a douda sentença recorrida, ao fazer a interpretação que faz das normas em causa, viola, além do disposto no artigo 266º da Constituição da República Portuguesa, o princípio da prossecução do interesse público e da proteção dos direitos e interesses do cidadão, ínsito no artigo 4º do Código de Procedimento Administrativo, o princípio da proporcionalidade consagrado no artigo 7º do mesmo diploma legal, o princípio da justiça e da razoabilidade, consagrado no artigo 8º do mesmo código, o princípio da boa-fé acolhido no artigo 10º e ainda o princípio da colaboração com os particulares, consagrado no artigo 11º do mesmo diploma.

Pelo que,

42- A douda sentença recorrida, salvo o devido e merecido respeito violou e, ou, interpretou erradamente o conjugadamente disposto, entre outras, nas normas dos artigos 9º, 33º, 34º, 35º e 68º do CPA na redação do DL n.º 442/91 de 15/11, arts. 2.º, 13º, 63º, 266.º e 268º da Constituição, arts. 3º, 6º, 7º, 8º, 10º e 11º do CPA na redação em vigor e artº. 58º, n.º4, 88º e 89º do CPTA, bem como quaisquer outras que o Venerando Tribunal entenda por bem suprir (...)."

*

Notificada que foram para o efeito, o **Recorrido Instituto da Segurança Social** produziu contra-alegações, que rematou com o seguinte quadro conclusivo:"(...)

A) O presente recurso vem interposto da douda Sentença proferida pelo

Tribunal a quo, que tendo considerado verificada a exceção dilatória de caducidade do direito de ação, determinou a improcedência do pedido e absolveu da instância o Réu, ora Recorrido.

B) Para defesa da sua pretensão, vem o Recorrente alegar, por um lado, erro de interpretação do Tribunal o quo, o qual inquinou a Sentença de que recorre em erro de julgamento, por violação do disposto nos artigos 9.º, 33.º, 34.º, 35.º e 68.º do CP A, na redação do Decreto-Lei n.º 442/91 de 15/11, arts. 2.º, 13.º 63.º, 266.º e 268.º da CRP e, ainda das normas dos arts. 3.º, 6.º, 7.º, 8.º, 10.º e 11.º do CPA na redação em vigor, bem como arts. 58.º, n.º 4, 88.º e 89.º do CPTA e, “quaisquer outras que o Venerando Tribunal entenda por bem suprir”.

C) Imputando, ainda, ao aqui Recorrido, conduta contrária ao Princípio da boa-fé e violação do “Princípio da legalidade constitucionalmente previsto, bem como o previsto no art. 34.º, n.º 3 do CPA (ao tempo em vigor)”.

D) Ora, as Alegações apresentadas pelo Recorrente, nada trazem de novo que permita interferir com o juízo meramente perfuntório realizado pelo Digníssimo Tribunal “a quo” e que conduziu à prolação da decisão de absolvição da instância, por se verificar a exceção de caducidade de ação.

E) De facto, por ofício n.º 249392, datado de 16/12/2011, recebido pelo Recorrente em 21/12/2011, foi aquele notificado do despacho do Sr. Diretor Adjunto do Centro Distrital do Porto, de 30/11/2011, com o seguinte teor: “Em referência ao alegado por V. Exa. na resposta ao projeto de decisão de anulação das declarações de remunerações, oportunamente comunicado, entende-se não haver sido carreado para o processo qualquer elemento novo passível de alterar a decisão, pelo que por despacho datado de 30/11/2011 do Exmo. Ser. Diretor Adjunto, do centro Distrital do Porto, do ISS, IP, no uso de subdelegação de competências, o acto se tomou definitivo, tendo-se procedido à competente anulação”.

F) Do ofício supra mencionado constava, ainda, não só o sentido da decisão final que seria tomada, como o prazo para pronúncia do Recorrente caso não

concordasse com tal decisão, e ainda os prazos de que dispunha para recorrer graciosa e contenciosamente.

G) Assim, dentro do prazo para o efeito, apresentou o recorrente aos 05/03/2012 Recurso Hierárquico, tendo sido notificado aos 15/03/2012, por parte do Recorrido que tal recurso havia sido remetido ao Presidente do Conselho Diretivo do Instituto de Segurança Social, conforme disposto nos arts. 194.º e seguintes do CPA.

H) Ora, o prazo aplicável à impugnação contenciosa de atos anuláveis encontra-se previsto no artigo 58.º, n.º 2 alínea b) do Código do Processo nos Tribunais Administrativos (CPTA), o qual dispõe que a mesma tem lugar no prazo de 3 meses, ao que acresce o disposto no seu n.º 2, que prevê: “Sem prejuízo do disposto no n.º 4 do artigo 59.º, os prazos estabelecidos no número anterior contam-se nos termos do artigo 279.º do Código Civil. ”

I) Importa, ainda dizer que o prazo de 3 meses equivale a 90 dias (nesse sentido, Mário Aroso de Almeida e Carlos Alberto Fernandes Cadilhe in Comentário ao Código de Processo nos Tribunais Administrativos, 2a edição, Almedina, 2007), suspendendo-se nos casos em que a lei assim o determine.

J) Posteriormente, alega o aqui Recorrente que entregou na data de 02/05/2012 nos serviços do Recorrido Petição Inicial correspondente ao início da presente ação judicial. No entanto, e contrariamente ao aduzido em sede de recurso, não agiu o Recorrido sem a diligência que lhe era devida, nem tão pouco se lhe pode apontar qualquer desrespeito pelos mais basilares princípios que norteiam a atuação da Administração Pública, mormente, e in casu, do Instituto de Segurança Social, I.P

K) Não competindo, todavia ao Recorrido, a remessa da petição inicial para o tribunal, quando caberia ao recorrente, após informado dos prazos e meios que tinha aos seu dispor, sendo que a lei é clara quanto a tal substrato, conforme se poderá extrair da fundamentação exarada na douda sentença do Tribunal a quo.

L) Contrariamente ao arguido pelo Recorrente, não existe uma qualquer

violação dos preceitos elencados nos arts. 33.º a 35.º do CPA, na redação em vigor na altura dos factos, uma vez que só a si mesmo poderá imputar a responsabilidade de tal.

M) Atente-se ao que dispõe o art. 78.º, n.º 1 do CPTA: “A instância constitui-se com a propositura da ação e esta considera-se proposta logo que a petição inicial seja recebida na secretaria do tribunal ao qual é dirigida.”, sendo que, tal normativo, não foi alterado, em consequência de atualizações legislativas, no que à propositura da ação diz respeito.

N) Andou muito bem o douto Tribunal a quo, na decisão que proferiu in casu, não se vislumbrando, após análise atenta, decisão distinta para aplicação ao caso em concreto, apresentando-se claramente intempestiva a presente ação, estando assim em causa a caducidade do direito de ação, exceção dilatória que obsta ao prosseguimento do processo e importa a absolvição do Réu da instância, nos termos da al. k), do n.º 4 do artigo 89º, do CPTA.

O) Por conseguinte, tendo o Autor apresentado Recurso Hierárquico em 05 de março de 2012, o prazo legalmente estabelecido para a sua decisão era de 30 dias, ou seja, até 05 de abril de 2012.

P) O Autor, Recorrente, em vez de apresentar a petição inicial dos presentes autos no Tribunal competente, remeteu-a aos serviços do Recorrido.

Q) Sobre a possibilidade de retroação da data da propositura da ação, à data em que a petição inicial deu entrada nos serviços da Entidade demandada, decidiu o Colendo Supremo Tribunal Administrativo pelo seu Acórdão de 20/0372014, Processo 0613/13, o seguinte:” (...)O autor cometeu um erro quando apresentou a petição da ação administrativa especial de impugnação nos serviços do Ministério da Administração Interna. Em erro para o qual a Administração em nada contribuiu, que um cidadão normalmente diligente não deve cometer e que o autor apenas a si mesmo pode imputar.

R) Neste quadro, o autor, agindo como se ainda vigorasse o regime anterior à EPTA, cometeu um erro grosseiro e indesculpável e pretende primeiro, fazer

valer a ideia de que o MAI tinha o dever legal de reparar o seu erro devolvendo-lhe o requerimento em 48 horas, segundo, convencer que com a sua inércia, a entidade demandada o persuadiu, erroneamente, de que o “recurso ” iria ser enviado ao tribunal indicado no requerimento e terceiro, que por isso, em nome da legalidade e da boa fé deve o Tribunal considerar que não era exigível ao autor - suposto cidadão normalmente diligente - a tempestiva apresentação da petição. ”

S) Pelo que resulta sem margem para dúvidas, que para que fosse admitida a impugnação dos atos anuláveis para além dos 3 meses, sempre teria o Recorrente que demonstrar, no caso concreto, que “a tempestiva apresentação da petição não era exigível a um cidadão normalmente diligente, em virtude de a conduta da Administração ter induzido o interessado em erro”.

T) Ora, tanto quanto já tivemos oportunidade de referir o Recorrente, sabia, porque disso tinha sido informado quais os prazos de reação graciosa e contenciosa, pelo que face a um cidadão normalmente diligente lhe era exigível, que no caso concreto soubesse quais os meios e prazos de reação!

U) Acresce que, muito embora se possa compreender o descontentamento do Recorrente, certo é que aquele não se compadece com os ditames legais.

V) Pois, consabidamente a “ignorância da lei a ninguém aproveita”, por um lado, e o Recorrente encontra-se representado nos presentes autos por mandatário judicial, por outro.

W) Reitera-se a Administração, no caso o ora Recorrido, informou nos termos legais o Recorrente dos prazos de que dispunha para agir contra o ato discordante, e aquele, ou por desconhecimento ou por inércia não reagiu atempadamente como era sua obrigação, razão pela qual não vemos com que base e fundamento legal poderia o Tribunal a quo justificar a propositura da ação para além dos 3 meses previstos no artigo 58º, nº 2, b), do CPTA.

X) A este respeito cabe referir, que resulta de própria defesa em sede da presente ação, a admissão por parte do Recorrente, de que efetivamente existe

caducidade do direito de ação para intentar a ação principal.

Y) Conclui-se assim que o recorrido agiu com toda a diligência e dentro dos procedimentos que lhe são exigidos, não existindo qualquer conduta de má fé e desrespeitadora de qualquer norma ou Princípio basilar na defesa dos interesses do Recorrente, pelo que improcede a alegação por esse formulada.

Z) Consequentemente, entendemos que a douda sentença do Tribunal a quo não se encontra ferida de qualquer ilegalidade e muito menos dos vícios que lhe vem assacada pelo Recorrente, devendo a mesma deve ser mantida na ordem jurídica, por válida e legal (...)."

*

O Tribunal a quo proferiu despacho de admissão do recurso, fixando os seus efeitos e o modo de subida.

*

A Digna Magistrada do Ministério Público junto deste Tribunal Superior emitiu parecer a se alude no nº.1 do artigo 146º do C.P.T.A, que rematou da seguinte forma: "(...) Tudo exposto, somos do parecer que a sentença não merece qualquer reparo, por se encontrar corretamente fundamentada, e por não padecer dos erros que lhe são assacados. Assim, deverá o presente recurso ser julgado totalmente improcedente e mantida a sentença recorrida nos seus precisos termos. (...)".

*

Com dispensa de vistos prévios, cumpre, pois, apreciar e decidir, já que nada a tal obsta.

* *

II - DELIMITAÇÃO DO OBJETO DO RECURSO - QUESTÕES A DECIDIR

O objeto do recurso é delimitado pelas conclusões das respectivas alegações, de acordo com o disposto nos artigos 144.º n.º 2 e 146.º n.º 4 do C.P.T.A. e dos artigos 5.º, 608.º n.º 2, 635.º n.ºs 4 e 5 e 639.º do novo CPC ex vi dos artigos 1.º e 140.º do CPTA.

Neste pressuposto, a questão essencial a dirimir resume-se a saber se o despacho saneador-sentença recorrido, ao julgar nos termos e com o alcance explicitados no ponto I) do presente Acórdão, incorreu em erro de julgamento de direito, por violação ou errada interpretação das “(...) normas dos artigos 9º, 33º, 34º, 35º e 68º do CPA na redação do DL n.º 442/91 de 15/11, arts. 2.º, 13º, 63º, 266.º e 268º da Constituição, arts. 3º, 6º, 7º, 8º, 10º e 11º do CPA na redação em vigor e artº. 58º, n.º4, 88º e 89º do CPTA (...)”.

Assim sendo, esta será a questão a apreciar e decidir.

* *

III - FUNDAMENTAÇÃO

III.1 - DE FACTO

O quadro fáctico apurado na decisão recorrida foi o seguinte: “(...)

1. Com data de 08/07/2011, foi o Autor notificado para exercer o direito de audiência de interessados relativamente à proposta de decisão de 19/08/2010, de anulação das declarações de remunerações, com a consequente anulação total dos registos de remunerações que constam do sistema de segurança social e enquadramento no regime geral dos trabalhadores por conta de outrem, na entidade N., por não se haver comprovado exercício de atividade como trabalhador por conta de outrem, nem o efetivo pagamento de remunerações a esse título por parte da mesma entidade - cfr. 134 e ss. dos autos.

2. Em de 21/12/2011, por ofício com data de 16/12/2011, foi o Autor notificado de que “Em referência ao alegado por V. Exa. na resposta ao projeto de decisão

de anulação das declarações de remunerações, oportunamente comunicado, entende-se não haver carreado para o processo qualquer elemento novo passível de alterar a decisão, pelo que por despacho de 30/11/2011 do Exmo. Sr. Diretor Adjunto do Centro Distrital do Porto do ISS, IP, no uso de subdelegação de competências, o ato se tornou definitivo, tendo procedido à competente anulação - cfr. fls. 136 dos autos e fls. 186 (SITAF).

3. Com data de 05/03/2012, o Autor remeteu ao Réu Recurso Hierárquico da decisão identificada no ponto anterior - cfr. fls. 46 e ss. dos autos.

4. Por ofício de 15/03/2012, o Réu notificou o Ilustre Mandatário do Autor de que o Recurso hierárquico por aquele apresentado havia sido remetido ao Presidente do Conselho Diretivo do Réu - cfr. fls. 62 dos autos.

5. A petição inicial da presente ação foi apresentada nos serviços do Réu em 02 de maio de 2012 e por este remetida a este Tribunal em 17/02/2015 - cfr. fls. 1 dos autos.

Factos não provados:

Inexistem.

Motivação da decisão de facto:

A matéria de facto dada como assente nos presentes autos foi a considerada relevante para a decisão da exceção suscitada, sendo que, inexistem factos não provados considerados relevantes para esse mesmo efeito. A formação da nossa convicção para efeitos da fundamentação dos factos atrás dados como provados, teve por base os documentos juntos aos autos e, ainda, a posição assumida pelas partes nos seus articulados, nomeadamente, aquela que resulta da vontade concordante das mesmas. (...)”.

*

III.2 - DO DIREITO

Cumpre apreciar se o Tribunal a quo, ao julgar verificada a exceção de

caducidade do direito de propor a presente ação [intempestividade da prática de ato processual], incorreu em erro de julgamento de direito, por violação ou errada interpretação das “(...) normas dos artigos 9º, 33º, 34º, 35º e 68º do CPA na redação do DL n.º 442/91 de 15/11, arts. 2.º, 13º, 63º, 266.º e 268º da Constituição, arts. 3º, 6º, 7º, 8º, 10º e 11º do CPA na redação em vigor e artº. 58º, n.º4, 88º e 89º do CPTA (...)”.

Para facilidade de análise, convoquemos, no que ao direito concerne, o que de mais essencial se discorreu na 1ª instância:“(...

A caducidade do direito de ação constitui uma exceção dilatória de conhecimento oficioso que obsta ao conhecimento do objeto do processo impedindo, assim, o julgamento de fundo da pretensão deduzida em juízo -cfr. arts. 87.º, 88.º e 89º, n.º 1 al. h) do CPTA, na redação anterior à que resulta do disposto no Decreto Lei n.º 214-G/2015, de 02 de outubro, 576.º do CPC, e 333.º do CC.

É pacífico que os vícios suscetíveis de afetarem a validade do ato administrativo não geram todos os mesmos desvalores, isto é, não conduzem todos às mesmas consequências e que são diferentes os prazos de impugnação judicial conforme se esteja perante ilegalidades geradoras de nulidade ou geradoras de mera anulabilidade.

Assim, para bem apreciarmos a caducidade do direito de ação invocada suscitada oficiosamente importa verificar se os vícios que o Autor assaca ao ato impugnado são geradores de nulidade ou de mera anulabilidade, posto que, a alegada caducidade apenas se verificará caso os vícios assacados sejam geradores de mera anulabilidade. Como se sabe, de acordo com o previsto no artigo 58.º, n.º 1 do CPTA “ A impugnação de atos nulos ou inexistentes não está sujeita a prazo”, ao passo que, conforme se prevê no seu nº. 2 “ Salvo disposição em contrário, a impugnação de atos anuláveis tem lugar no prazo de:

a) Um ano, se promovida pelo Ministério Público;

b) Três meses, nos restantes casos”.

Por se nos afigurar pertinente à boa decisão da presente exceção de caducidade, importa ter presente o que escreveu no recente Ac. do TCA Norte, de 15.07.2011, proferido no processo n.º 01397/10:

“IV. Para além da controvérsia e do carácter controvertido quanto à caracterização do desvalor da “inexistência”, mormente, quanto à sua existência e interesses como desvalor, quanto ao seu reconhecimento e consagração legal no nosso ordenamento (cfr., entre outros, Marcelo Rebelo de Sousa em “Inexistência jurídica” in: “DJAP”, vol. V, págs. 231 e segs.; Freitas do Amaral in: ob. cit., págs. 413 e segs.), temos que a doutrina e a jurisprudência têm feito a distinção de dois tipos fundamentais de invalidade: a nulidade e a anulabilidade.

V. A regulamentação legal relativa à matéria das formas de invalidade constava anteriormente dos arts. 363.º e 364.º do Código Administrativo, sendo que, posteriormente e face ao regime legal supra reproduzido, passou a constar dos arts. 88.º e 89.º da LAL/84 e tem hoje regime geral vertido nos arts. 133.º a 136.º do CPA.

VI. Apreciemos, agora, de “per si” cada uma daquelas formas de invalidade.

A nulidade constitui a forma mais grave de invalidade, tendo como elementos caracterizadores o facto do acto ser “ab initio” totalmente ineficaz não produzindo qualquer efeito (cfr. n.º 1 do art. 134.º do CPA), ser insanável quer pelo decurso do tempo, quer por ratificação, reforma ou conversão (cfr. n.º 2 do art. 134.º e n.º 1 do art. 137.º ambos do CPA), ser susceptível de impugnação a todo o tempo e perante qualquer tribunal, bem como ser conhecida a todo o tempo por qualquer órgão administrativo, sendo que o reconhecimento da nulidade tem natureza meramente declarativa (cfr. art. 134.º, n.º 2 do CPA), bem como confere aos particulares o direito de desobediência e de resistência passiva perante execução de acto nulo.

VII. Já a anulabilidade reveste um desvalor menos gravoso, possuindo como

traços essenciais o facto de o acto anulável ser juridicamente eficaz e produzir todos os seus efeitos até ao momento em que ocorra a sua anulação ou suspensão (cfr. n.º 2 do art. 127.º do CPA “a contrario”), de ser susceptível de sanção pelo decurso do tempo, por ratificação, reforma ou conversão (cfr. arts. 136.º n.º 1, 137.º n.º 2 e 141.º todos do CPA), de ser obrigatório para os particulares enquanto não for anulado, de carecer de impugnação num prazo certo e determinado ou fixado por lei (cfr. arts. 136.º, n.º 2 do CPA, e 58.º do CPTA), de o pedido de anulação de determinado acto administrativo ter de ser deduzido apenas perante um tribunal administrativo [cfr. art. 136.º, n.º 2 do CPA], sendo que a sentença que procede ao reconhecimento da anulabilidade do acto possui natureza constitutiva.

VIII. No nosso ordenamento jurídico-administrativo a forma de invalidade da nulidade reveste de natureza excecional porquanto o regime regra é o da anulabilidade (cfr. art. 135.º do CPA) (cfr., por todos, Freitas do Amaral in: ob. cit., págs. 408/409).

Refere a este propósito J.C. Vieira de Andrade (in: ob. cit., págs. 586/587) que num sistema de administração executiva, como o português, a generalidade da doutrina está de acordo em que a anulabilidade constitui a «invalidade-regra», em função das ideias de estabilidade (das relações jurídicas criadas pelos atos ou à sombra deles) e de autoridade (mas não já de «presunção de legalidade»), do acto administrativo - para uns porque a nulidade só existe nos casos expressamente previstos na lei; para outros, porque o regime da nulidade só se aplica em casos de vícios particularmente graves .” (cfr., também, o mesmo Autor em “Nulidade e anulabilidade do acto” in: CJA n.º 43, JAN/FEV 2004, págs. 41 a 48, em especial, págs. 46/47, bem como Freitas do Amaral in: ob. cit., pág. 409).

IX. Daí que os casos de nulidade no nosso ordenamento são aqueles que vêm estabelecidos no art. 133.º do CPA, normativo este que encerra em si, para além duma remessa para o que se mostre fulminado em lei especial com o

desvalor da nulidade, um enunciado genérico que contém a lista das nulidades. E reportando-se ao regime decorrente do citado art. 133.º refere Marcelo Rebelo de Sousa (em “Inexistência jurídica” in: “DJAP”, vol. V, pág. 242) que “. o Código aponta para as seguintes inovações, no domínio que nos importa: 1.º Suprime a figura da nulidade por natureza, ao englobá-la na cláusula geral do n.º 1 do art. 133.º; ... 2.º Define de tal modo a nulidade que praticamente cobre todas as situações que a doutrina e a jurisprudência consideravam de inexistência jurídica do acto administrativo. ... Tomando esta segunda inovação, vemos que a nulidade passa a corresponder à falta de qualquer dos elementos essenciais do acto. Definindo Diogo Freitas do Amaral - principal autor material ou informal do Código - elementos de molde a abarcar o que outros setores da doutrina (em que nos integramos) qualificam de pressupostos, e parecendo ser esse o sentido vazado no Código, na previsão do art. 133.º n.º 1 caberiam a falta de sujeito (órgão administrativo), de competência em termos de função do Estado e de competência absoluta, e de suscetibilidade de atuação imputável a órgão da Administração (isto é, por titulares devidamente investidos e preenchendo os requisitos de tal imputação). ... Por outras palavras, acarretariam nulidade todos os casos de inidentificabilidade orgânica mínima, bem como os de inidentificabilidade material mínimas (enumerados no n.º2)

X. Da leitura do dispositivo em referência resulta, assim, para além duma enumeração exemplificativa das situações geradores de nulidade (cfr. o seu n.º2 quando se emprega a expressão “designadamente”), uma enumeração genérica de duas situações geradoras igualmente do desvalor da nulidade (cfr. o seu n.º 1), ou seja, por um lado, temos aquelas situações em que por lei especial é fulminado um acto com tal forma de invalidade e, por outro, temos as situações em que um acto é nulo por lhe faltarem os “elementos essenciais”.

XI. Atente-se, por outro lado, que dúvidas não existem quanto à previsão legal da al. d) do n.º2 do art. 133.º do CPA que a mesma é extensível à violação de direitos, liberdades e garantias do Título II da Parte I da CRP, bem como aos

direitos de carácter análogo àqueles insertos no próprio texto constitucional, ou em norma de direito internacional ou comunitário ou ainda em lei ordinária (cfr. J.C. Vieira de Andrade in: "Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976", págs. 87 e segs.; J.M. Cardoso da Costa em "A hierarquia das normas constitucionais a sua função na proteção dos direitos fundamentais" in: BMJ n.º 396, pág. 93; M. Esteves de Oliveira, Pedro C. Gonçalves e J. Pacheco Amorim in: "Código do Procedimento Administrativo", 2ª edição atualizada, revista e aumentada, pág. 646).

Utilizando a expressão de J.M. Cardoso da Costa temos que o legislador terá pretendido tutelar com o disposto no art. 133.º, n.º 2, alínea d) do CPA o "núcleo duro" da CRP (cfr. citado autor in: loc. e pág. citados supra).

Defendem J.M. Santos Botelho, A. Pires Esteves e J. Cândido de Pinho em sede de interpretação da expressão "conteúdo essencial de um direito fundamental" utilizada no normativo a que vimos fazendo alusão que ali se consagra uma formulação absoluta e restrita dos direitos fundamentais, sendo ". absoluta na medida em que sanção da nulidade afetará todos os atos administrativos..." e "... restrita já que não será qualquer lesão que será apta a gerar tal nulidade, mas, apenas, a que afete o conteúdo essencial." (in: "Código do Procedimento Administrativo", 5ª edição, pág. 799, nota 36),

Refira-se, ainda, que na previsão em análise estão ainda abrangidos os atos administrativos não só os que violam pelo seu conteúdo ou motivação esse direito fundamental mas também aqueles em cujo procedimento se postergam direitos dessa mesma natureza dos interessados.

Caso a violação do direito fundamental não atinja o seu "conteúdo essencial" ou o seu "núcleo duro", então a sanção adequada será a anulabilidade".

Explicadas as diferenças entre o regime da nulidade e da anulabilidade importa agora apurar se os vícios que o Autor assaca ao ato impugnado são geradores de mera anulabilidade ou de nulidade.

O Autor fundamenta a invalidade do ato impugnado, atribuindo-se-lhes o

desvalor jurídico da anulabilidade, já que a sua invalidade é consequente de vícios de forma por segundo o Autor, o ato impugnado carecer de fundamentação o que determina a eventual anulabilidade do ato impugnado, pelo que tal impugnação está sujeita a prazo, o que resulta do disposto no artigo 58.º do CPTA, na redação antes transcrita.

Assim, do referido regime resultava do seu Artº 58.º do CPTA, o seguinte:

- a) Quanto aos atos nulos e inexistentes - a todo o tempo (n.º 1);
- b) Relativamente ao Ministério Público - o prazo de um ano [n.º 2, al. a)];
- c) Quando a conduta da Administração tiver induzido o interessado em erro, quando o atraso deva ser considerado desculpável ou quando se ter verificado uma situação de justo impedimento - o prazo de um ano [n.º 4, alíneas a), b) e c)];
- d) nos restantes casos - três meses [n.º 2, al. b)].

Do referido artigo 58.º decorre que os atos administrativos que enfermam de mera anulabilidade só poderão ser impugnados, em regra, no prazo de três meses.

Deste modo, uma vez deixado esgotar o referido prazo pelos particulares, tais atos permanecerão e consolidar-se-ão legitimamente na ordem jurídica, por força do caso resolvido ou decidido.

Relativamente à contagem de prazos refere ainda o artigo 72.º, do anterior CPA, que:

“1 - À contagem dos prazos são aplicáveis as seguintes regras:

- a) Não se inclui na contagem o dia em que ocorrer o evento a partir do qual o prazo começa a correr;
- b) O prazo começa a correr independentemente de quaisquer formalidades e suspende-se nos sábados, domingos e feriados;
- c) O termo do prazo que caia em dia em que o serviço perante o qual deva ser praticado o ato não esteja aberto ao público, ou não funcione durante o período normal, transfere-se para o primeiro dia útil seguinte.

2 - Na contagem dos prazos legalmente fixados em mais de seis meses incluem-se os sábados, domingos e feriados”.

Decorre ainda do Acórdão deste TCAN nº 00298/10.6BEMDL de 18-12-2015 que “Resulta do artigo 58.º nº 2 do CPTA que os atos administrativos que enfermam de mera anulabilidade podem ser impugnados, em regra, no prazo de três meses, a contar da data da notificação do ato a impugnar.

A contagem do prazo de três meses, estabelecido no art. 58, n.º 2, al. b), do Código de Processo nos Tribunais Administrativos (CPTA) para a impugnação de atos administrativos, quando esse prazo abranja período correspondente a férias judiciais é contínuo, mas suspende-se durante as férias judiciais.

Assim, quando o prazo abranja período em que decorram férias judiciais, deve o referido prazo de três meses ser convertido em 90 dias, para efeito da suspensão imposta pelo artigo 138.º, números 1 e 4 do Código de Processo Civil, aplicável por força do artigo 58.º, número 3, do Código de Processo nos Tribunais Administrativos”.

Efetivamente, decorre do entendimento firmado na doutrina e na jurisprudência, que o prazo de três meses, previsto no artigo 58.º do CPTA, se deve considerar um prazo de noventa dias, por aplicação do disposto no artigo 279.º, al. a) do Código Civil, se e quando ocorrer a necessidade de contabilizar a suspensão decorrente do período de férias judiciais.

Neste sentido se pronunciaram também e designadamente Mário Aroso e Carlos Cadilha, defendendo que “a nosso ver, tal não deverá impedir que, nos casos em que não haja lugar à suspensão do prazo, este se conte de data a data, segundo o disposto no artigo 279.º, alínea a), do Código Civil, terminando no dia que corresponde, dentro do terceiro mês, à data do termo inicial do prazo” (in «Comentários ao Código de Processo nos Tribunais Administrativos», 3.ª edição revista, Almedina, 2010, página 389, nota 392).

No entanto, mais referem que “(...) Deve, entretanto, entender-se que a suspensão do prazo nas férias judiciais transforma o referido prazo de três

meses no prazo de 90 dias para o efeito de nele serem descontados os dias de férias judiciais que eventualmente fiquem abrangidos (...)” (in obra cit., pág. 388).

No mesmo sentido se pronunciam Mário e Rodrigo Esteves de Oliveira, ao afirmarem que “(...) É evidente, por último, que a conversão de meses em dias só vale para contagem daqueles prazos que devam suspender-se por força do início de férias judiciais, não para qualquer outro que corra ininterruptamente (...)”. (in «Código de Processo nos Tribunais Administrativos», Almedina, 2004, Volume I, pág. 382).

Igualmente, em idêntico sentido, alude-se ao Acórdão do Colendo STA, de 08/11/2007, no Recurso n.º 0703/07, onde se referiu que “(...) A questão jurídica essencial a decidir consiste em saber como deve efetuar-se a contagem do prazo de três meses, estabelecido no art. 58º, n.º 2, al. b), do Código de Processo nos Tribunais Administrativos (CPTA) para a impugnação de atos administrativos, quando esse prazo abranja período correspondente a férias judiciais”.

(...) Assim, conforme o regime legal exposto, o referido prazo de três meses, para o exercício do direito de ação, é contínuo, mas suspende-se durante as férias judiciais. Todavia, as férias judiciais correspondem a dias e não a meses. Pois que, nos termos do art. 12.º, da Lei 3/99, de 13.1 (red. Lei 42/2005, de 29.8), «decorrem de 22 de dezembro a 3 de janeiro, de domingo de Ramos à segunda-feira de Páscoa e de 1 a 31 de agosto».

“Daí a dificuldade, suscitada pela questão a decidir, decorrente da impossibilidade de se subtraírem dias a meses (a prazos de meses).

“(...) Cabe notar, por fim, que esta solução, de converter em dias o referenciado prazo de impugnação, de 3 meses, quando abranja período de férias judiciais, é a que permite viabilizar a imposição legal de suspensão daquele prazo não só nas férias judiciais de verão como também nas de Natal e de Páscoa. O que assegura, como é desejável, o estabelecimento de um critério de interpretação

idêntico, para qualquer das situações em que se suscita idêntica dificuldade de compatibilização daquele prazo, fixado em meses, com os prazos fixados em dias”.

Também no Acórdão deste TCAN, de 29/11/2007, no Processo n.º 00760/06BEPNF, se refere que “Quando abranja período em que decorram férias judiciais, deve o referido prazo de três meses ser convertido em 90 dias, para efeito da suspensão imposta pelo artigo 144.º, números 1 e 4 do Código de Processo Civil, aplicável por força do citado artigo 58.º, número 3, do Código de Processo nos Tribunais Administrativos”.

Em concreto, e em função dos factos provados importa atender à seguinte cronologia factual:

- a) Que o Autor foi notificado do ato impugnado em 21/12/2011;
- b) Em 05 de março de 2012, apresentou Recuso Hierárquico daquela decisão;
- c) Apresentou a petição inicial destes autos nos serviços do Réu em 02 de maio de 2012 e por este foi remetida a este Tribunal em 17/02/2015.

O artigo 59.º, n.º 4 do CPTA, na mesma redação, estabelecia que “A utilização de meios de impugnação administrativa suspende o prazo de impugnação contenciosa do acto administrativo, que só retoma o seu curso com a notificação da decisão proferida sobre a impugnação administrativa ou com o decurso do respectivo prazo legal. ”

O artigo 175.º do Código do Procedimento Administrativo, aprovado pelo Decreto Lei n.º 442/91, de 15 de novembro, na redação que lhe foi conferida pelo Decreto lei n.º 6/96, de 31 de janeiro, consagrava:

- 1 - Quando a lei não fixe prazo diferente, o recurso hierárquico deve ser decidido no prazo de 30 dias contado a partir da remessa do processo ao órgão competente para dele conhecer.
- 2 - O prazo referido no número anterior é elevado até ao máximo de 90 dias quando haja lugar à realização de nova instrução ou de diligências complementares.

3 - Decorridos os prazos referidos nos números anteriores sem que haja sido tomada uma decisão, considera-se o recurso tacitamente indeferido.

Por conseguinte, tendo o Autor apresentado Recurso Hierárquico em 05 de março de 2012, o prazo legalmente estabelecido para a sua decisão era de 30 dias, ou seja, até 05 de abril de 2012.

Dos autos não resulta que o Réu haja decidido o Recurso Hierárquico em tal prazo, pelo que o prazo de impugnação de três meses de que o Autor dispunha para a impugnação do Autor conheceu o seu termo em 05 de julho de 2012.

E o Autor, em vez de apresentar a petição inicial dos presentes autos neste Tribunal, remeteu-a aos serviços do Réu, que, por sua vez, a remeteram a este Tribunal apenas em 17/02/2015.

Sobre a possibilidade de retroação da data da propositura da ação, à data em que a petição inicial deu entrada nos serviços da Entidade demandada, decidiu o Colendo Supremo Tribunal Administrativo pelo seu Acórdão de 20/03/2014, Processo 0613/13, o seguinte: (...)

O autor cometeu um erro quando apresentou a petição da ação administrativa especial de impugnação nos serviços do Ministério da Administração Interna. Um erro para o qual a Administração em nada contribuiu, que um cidadão normalmente diligente não deve cometer e que o autor apenas a si mesmo pode imputar.

Na verdade, tempo houve, em que os recursos contenciosos de impugnação de atos administrativos eram interpostos mediante petição dirigida ao tribunal competente e apresentada perante a autoridade que os tinha praticado (art.2º/1 do DL no 256-A/77 de 11 de novembro). Porém, esse regime foi revogado pelo DL nº 267/85 de 16 de julho, que aprovou a Lei de Processo Nos Tribunais Administrativos (LPTA) e que entrou em vigor no dia 1 de outubro de 1985, passando os recursos contenciosos, a partir de então, a ser interpostos pela apresentação na secretaria do tribunal a que eram dirigidos (art. 35º da LPTA). O atual Código de Processo nos Tribunais Administrativos, aprovado pela

Lei nº 15/2002 de 22 de fevereiro, que sucedeu à LPTA, prescreve no art. 78O/1 que “a instância constitui-se com a propositura da ação e esta considera-se proposta com a receção da petição inicial na secretaria do tribunal ao qual é dirigida ou com a remessa da mesma, nos termos em que esta é admitida na lei processual civil”.

E a entrega nos serviços da entidade demandada não é, seguramente, como bem diz o tribunal a quo, uma das formas de remessa previstas na lei processual civil (art. 150º/1 do CPC).

Neste quadro, o autor, agindo como se ainda vigorasse o regime anterior à LPTA, cometeu um erro grosseiro e indesculpável e pretende primeiro, fazer valer a ideia de que o MAI tinha o dever legal de reparar o seu erro devolvendo-lhe o requerimento em 48 horas, segundo, convencer que com a sua inércia, a entidade demandada o persuadiu, erroneamente, de que o “recurso” iria ser enviado ao tribunal indicado no requerimento e terceiro, que por isso, em nome da legalidade e da boa fé deve o Tribunal considerar que não era exigível ao autor - suposto cidadão normalmente diligente - a tempestiva apresentação da petição.

Ora, o seu primeiro argumento - violação do disposto no art. 34º/3 (O texto da norma é o seguinte “ Em caso de erro indesculpável, o requerimento, petição, reclamação ou recurso, não será apreciado, de tal se notificando o particular em prazo não superior a quarenta e oito horas”) do CPA- claudica pelas razões aduzidas no acórdão 01776/02, de 2003.03.18, deste Supremo Tribunal que, apreciando questão similar, emitiu pronúncia no sentido de que a norma não tem aplicação às petições de impugnações contenciosas. Passamos a citar, na parte que interessa:

“O artº34º do CPA refere-se à apresentação de requerimento, mas em procedimento administrativo e não da petição em processo judicial, como é o recurso contencioso. Refira-se que este preceito legal regula uma situação anómala, que é a desse requerimento (petição, reclamação ou recurso)

administrativo ser dirigido, por erro, indesculpável ou não, a órgão administrativo incompetente. Daí que se insira na secção III, Capítulo I, da Parte II do CPA, que respeita à “competência dos órgãos administrativos”. De facto, o regime de apresentação de requerimento em procedimento administrativo está contido no art.º 77º do CPA, norma que se insere sistematicamente na secção I, do Capítulo IV, da parte III, que respeita à “marcha do procedimento administrativo”.

Ora, no presente caso, estamos perante uma petição de recurso contencioso, dirigida a um tribunal administrativo. Logo, a situação sub judicio não tem cabimento no preceito legal.” Deste modo, passando já aos argumentos atinentes à boa ou má fé da conduta do MAI, só por novo erro seu poderá o autor ter ficado persuadido de que o art. 34º do CPA impunha à Administração o dever de lhe devolver o requerimento em 48 horas/e ou de remeter o “recurso” para o tribunal.

O mesmo é dizer que não existe situação de confiança legítima e justificada que, em nome do princípio da boa fé, reclame proteção mediante o alargamento do prazo de apresentação da petição.

Por fim, rememoramos a jurisprudência da Secção (acórdão 01676/02 de 2003.03.18) e do Pleno (acórdão 0510/03 de 2004.05.25) deste Supremo Tribunal, que em pronúncias sobre casos similares, entendeu que “nenhuma norma legal permite retroagir a data da apresentação da petição à data em que a mesma deu entrada nos serviços administrativos” da entidade demandada.

Consideramos que, apesar de versar sobre casos ocorridos na vigência da LPTA, a citada jurisprudência continua válida à luz do CPTA.

E aderindo, com a devida Vénia à Jurisprudência acabada de transcrever, temos que a entrada da petição inicial neste Tribunal apenas ocorreu em 17 de fevereiro de 2015, por conseguinte, muito além do prazo de três de que o Autor dispunha para impugnar o ato e em face do que, nestas circunstâncias, a apresentação da petição inicial nestes Tribunal correu quando já havia

caducado o direito de ação.

Por conseguinte, é manifesta a existência de uma exceção que obstará ao conhecimento do mérito do processo principal, que é a caducidade do direito de ação, conforme o estipulado no artigo 89.º, n.º 1, alínea h), do CPTA e que determina a absolvição da Entidade demandada da instância (...).”.

Discordando desta decisão judicial, o ora Recorrente imputa-lhe erro de julgamento de direito com base em duas ordens de razão, a saber:

A primeira ordem de razões prende-se com o entendimento do Recorrente de que é desculpável o erro por si cometido, ao ter dado entrada da petição da ação administrativa, em tempo, nos serviços da recorrida, em vez de ter dado entrada na mesma no tribunal, devendo, por isso, adotar-se “(...) uma interpretação da lei mais favorável ao acesso ao direito e à tutela jurisdicional efetiva, que o erro cometido pelo Recorrente deve ser considerado desculpável (...)”.

A segunda ordem de razões relaciona-se com a visão perfilhada do Recorrente que foi a conduta da administração induziu o recorrente em erro, porque ao não ver devolvida a sua petição de recurso, ficou convencido que a mesma seria, atempadamente, remetida ao Tribunal, o que efectivamente não sucedeu, violando-se assim o princípio da legalidade e o princípio da boa-fé a que o ISS, IP estava obrigado.

Vejamos se lhe assiste razão, convocando, desde já, o quadro legal e doutrinal pertinente.

Assim, e no que para o que aqui releva, dispunha o artigo 58º do CPTA na redação anterior à que fora introduzida pelo DL n.º 214-G/2015, de 02 de outubro, sob a epígrafe “Prazos”, que:

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

2 - Salvo disposição em contrário, a impugnação de atos anuláveis tem lugar no prazo de:

(...)

b) Três meses, nos restantes casos.

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

(...)”.

A este título, conforme esclarecem Mário Aroso de Almeida e Carlos Cadilha, esta “(...) remissão para o CPC era entendida como sendo feita para o artigo 144.º, n.º 4, do CPC, a que corresponde o atual artigo 138.º, n.º 4, e dela resultava a sujeição à regra da continuidade dos prazos e à sua suspensão em férias judiciais, “salvo se a sua duração for igual ou superior a seis meses ou se tratar de atos a praticar em processo que a lei considere urgentes.” A suspensão do prazo nas férias judiciais era, assim, aplicável ao prazo geral de impugnação, de três meses, e só o prazo mais longo, de um ano, se contava continuamente.” [in Comentário ao Código de Processo nos Tribunais Administrativos, 2017, pp. 397].

No entanto, convém assinalar que o mesmo já não sucede quanto ao disposto no artigo 139.º do CPC [anterior artigo 145.º], o qual se deve ter aqui por inaplicável, entre o mais, no que diz respeito ao prazo de propositura das ações administrativas.

Neste sentido, afirmam aqueles Autores que “(...) Uma coisa se afigura indiscutível: tal como sucedia antes do CPTA e continuou a suceder após a sua entrada em vigor, mesmo na versão anterior à revisão de 2015, o prazo de impugnação de atos administrativos é um prazo de propositura de ação e, como tal, é um prazo substantivo. Sobre a natureza do prazo de impugnação, antes da vigência do CPTA, cfr. por todos, os acórdãos do STA (Pleno) de 23 de junho de 1992, processo n.º 27094 e do STA de 22 de março de 1994, processo n.º 33401, in AD n.º 394, p. 1090. Mas também na versão primitiva do CPTA, o prazo de impugnação era um prazo substantivo, que, como tal, embora fosse submetido ao regime dos prazos de propositura de ações (e, portanto, prazos

substantivos) previstos no CPC, que resulta dos n.ºs 1, 2 e 3 do artigo 144.º não estava submetido ao regime dos prazos processuais do artigo 145.º do mesmo Código (no mesmo sentido, cfr. MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA/RODRIGO ESTEVES DE OLIVEIRA, Código de Processo nos Tribunais Administrativos Anotado, pág. 381), concluindo, a final, que “está, assim, afastada a possibilidade de aplicação do regime especial de prática de ato num dos três primeiros dias úteis subsequentes ao termo do prazo, a que se refere o artigo 139.º, n.º 5, do CPC. Isto porque está em causa um prazo de caducidade regulado pelo Código Civil, que não se suspende nem interrompe senão nos casos em que a lei substantiva o determine (...)” [op. cit., pp. 397-938 e nota de rodapé 482].

De resto, é precisamente neste sentido e com a fundamentação aduzida pela doutrina acabada de transcrever, que se tem vindo a direccionar, de forma pacífica e uniforme, a jurisprudência dos tribunais superiores [vide, entre outros, os acórdãos deste TCA-Norte, de 29 de novembro de 2007, proferido no processo n.º 00760/06.5BEPNF, de 09 de dezembro de 2011, proferido no processo n.º 01300/11.0BEPRT, de 23 de junho de 2017, proferido no processo n.º 00284/14.7BEBRG e do TCA-Sul, de 1 de outubro de 2015, proferido no processo n.º 12447/15, todos acessíveis em www.dgsi.pt].

Deste modo, não se vislumbrando quaisquer razões que nos levem a divergir do entendimento que supra se descreveu, bem pelo contrário, o princípio da uniformidade na interpretação e aplicação do Direito assim o impõe [artigo 8.º, n.º 3, do Código Civil], cumpre efetuar a respetiva subsunção ao caso concreto. Pois bem, escrutinado o libelo inicial, logo se constata que, por intermédio da presente ação, o Autor visa obter a desintegração jurídica da “(...) decisão de anulação das declarações de remunerações e consequente anulação total dos registos que constam do sistema de segurança social e enquadramento no regime geral dos trabalhadores por conta de outrem, por parte do Instituto de Segurança Social (...)”.

Mais se verifica que o Autor substancia a sua pretensão anulatória com base no entendimento, por um lado, de que não pode ser responsabilizado pelo incumprimento por parte da sua entidade patronal das respetivas obrigações contributivas, não podendo, por isso, a Segurança Social proceder à anulação das declarações de remunerações que constam do sistema, sob pena de violação dos seus direitos enquanto trabalhador e cumpridor das suas obrigações laborais e contributivas e, por outro, de que o ato impugnado enferma de vício de forma, por falta de fundamentação.

De acordo com a substanciação que se vem de expor, importa agora determinar se a alegação invalidatória que se vem de evidenciar, a verificar-se, no seu todo em parte, é [ou não] sancionada com o desvalor da nulidade.

E neste domínio, dir-se-á, desde logo, que o bloco de ilegalidade assacado ao ato impugnado não é cominado por lei expressa e especial, de harmonia com os considerandos supra tecidos, com o desvalor da nulidade, gerando, por conseguinte, a mera anulabilidade.

Do que vai exposto, torna-se, pois, manifesto que encontra-se a presente ação de impugnação de ato administrativo sujeita a um prazo substantivo, de caducidade [artigo 58.º, n.º 2, alínea b), do CPTA].

No caso sujeito, a matéria de facto apurada revela-nos que o Autor teve conhecimento do ato impugnado nos autos no dia 21.12.2011.

Ora, o Autor/Recorrente cumpriu o ónus de recorrer hierarquicamente, pois que apresentou recurso hierárquico em 05.03.2012.

Porém, tal recurso hierárquico deveria ter sido decidido no prazo máximo de 45 dias contados desde a data da respetiva apresentação.

É que o prazo de 30 dias previsto no n.º.1 do artigo 168º do CPA [ou 192º, n.º. 2 na versão atual] deverá ser contado acrescido do prazo de 15 dias previsto no artigo 172º [ou 195º na versão atual] do C.P.A., que é concedido ao autor do ato recorrido para se poder pronunciar sobre o recurso hierárquico, e durante o qual ele pode, inclusivamente, revogar, modificar ou substituir o seu ato.

Esta tese, aliás, tem vindo a ser assumida de forma significativa e maioritária pela jurisprudência do S.T.A. [a título exemplificativo, ver AC STA de 16.01.97, Rº040486; AC STA de 01.07.97, Rº041245; AC STA de 17.12.98, Rº043277; e AC STA de 25.02.2010, Rº0320/08].

Assim, a data a partir da qual deverá ser iniciada a contagem do prazo de impugnação contenciosa em causa tem de ser encontrada mediante a contagem de 45 dias [15+30], feita nos termos do artigo 72º [ou 87º na versão atual] do C.P.A., a partir do dia da interposição do recurso gracioso.

O que nos leva ao dia 18.05.2012, sendo que a partir daqui inicia-se o prazo de impugnação contenciosa.

Destarte, dispondo o A., nos termos do disposto no nº. 2 do artº 58º do C.P.T.A do prazo de 3 meses para propor a ação impugnatória que se mostra como a ação própria tendente a alcançar o efeito anulatório da deliberação impugnada, e tendo a petição inicial sido remetida pela Administração ao Tribunal a quo em 17.02.2015, facilmente se conclui que o Autor não fez uso, no prazo de três meses do meio contencioso adequado à tutela dos seus interesses, pois aquele prazo terminou no dia 02.10.2012.

Procurando obviar à convicção que se vem ora de evidenciar, invoca, no entanto, o Autor que foi a conduta da administração que o induziu em erro, porque ao não ver devolvida a sua petição de recurso, ficou convencido que a mesma seria, atempadamente, remetida ao Tribunal, o que efectivamente não sucedeu, violando-se assim o princípio da legalidade e o princípio da boa-fé a que o ISS, IP estava obrigado.

Julgamos, porém, que os termos em que o Recorrente desenvolve esta argumentação são incapazes de fulminar a sentença recorrida com imputado erro de julgamento de direito.

Na verdade, não se vislumbra qualquer situação ou conduta da Administração que tenha induzido em erro o Autor, nele gerando a falsa expectativa da desnecessidade ou inconveniência da apresentação em tempo oportuno da

petição da ação principal junto do Tribunal a quo.

Realmente, não era obrigação da Administração apresentar/remeter a petição inicial em juízo, mas sim do Recorrente, tanto mais que tal atuação não integra nenhuma das formas de apresentação a juízo processuais praticados por escrito pelas partes [cfr. artigo 150º do CPC ex vi artigo 1º do CPTA].

Por sua vez, a norma vertida no artigo 34º do CPA – que regula as situações de apresentação de requerimento, por erro, indesculpável ou não, a órgão administrativo incompetente – é aplicável no domínio do procedimento administrativo, não sendo invocável no capítulo do processo judicial.

É certo que as relações entre a Administração e os particulares devem reger-se, de entre outras, de acordo com a afirmação do princípio da boa-fé.

É também consensual que o eventual atraso na remessa da petição ao Tribunal competente é valorizável no domínio da violação do princípio da boa fé, considerando as repercussões processuais eventualmente daí resultantes [eventual intempestividade da apresentação em juízo].

Contudo, entendemos que daí não pode resultar o alargamento do prazo previsto para a proposição da ação, pois não decorre da própria alegação do Recorrente a existência de algo que a tivesse obstado a propor a ação em devido tempo, assim relevando a atuação da Administração em questão apenas para efeito de efetivação de responsabilidade extracontratual.

Tudo o quanto se vem de expender resulta também perfilhado pelo S.T.A. no aresto de 20.03.214, tirado no processo nº. nº0613/13, cujo teor nos escusamos aqui de reproduzir em virtude do mesmo resultar já citado e transcrito na decisão judicial recorrida e, bem assim, no parecer do M.P. que antecede, pelo que, nesta altura, nos limitamos a remeter para tudo o quanto lá ficou vertido na matéria em apreciação.

De modo que não existe, portanto, qualquer motivo desculpável que possa justificar a flexibilidade do prazo, aqui entroncando a alegação suplementar do Recorrente da natureza desculpável do seu erro, que, pelas razões

evidenciadas, não é de vingar.

E não se argumente que o que se vem de decidir afronta os princípios do acesso ao direito e da tutela jurisdicional efetiva.

É que estes princípios não se traduzem numa abertura da via judicial a todo o custo.

Tais princípios, com assento constitucional [artigos 20º e 268º nºs 3, 4 e 5, CRP], exigem que a todos esteja aberta a via judicial, para defender as pretensões legítimas e ver reconhecidos os seus direitos, e que o Estado, que tem o monopólio da administração da Justiça, forneça aos cidadãos, dela carentes, todos os meios necessários para a poderem efetivar, ou seja, para poderem obter a tutela pretendida.

O que não impõe, nem o legislador ordinário nem o constitucional, é que a tutela jurisdicional efetiva tenha de ser feita a todo o custo, passando por cima das normas processuais, nomeadamente das que dispõe sobre os prazos de propositura de ação.

Aliás, se as criou, se existem, é para serem respeitadas, sem que isso signifique coartar aqueles princípios, uma vez que o acesso ao direito e a tutela efetiva está assegurada dentro dos limites da legalidade, e não apesar deles.

Verificando-se que impedia sobre o Recorrente a obrigação de apresentação da peça processual em juízo, e não tendo este alegado a existência de algo que o tivesse obstado a propor a ação em devido tempo, e tendo em conta quanto acaba de ser dito, há que considerar que o ali decidido em nada contende com o princípio da tutela jurisdicional efetiva previsto no artigo 2.º do CPTA e na Constituição da República Portuguesa.

Concludentemente, improcedem todas as conclusões de recurso.

Mercê de tudo o quanto ficou exposto, deverá ser negado provimento ao presente recurso jurisdicional, confirmando-se a sentença recorrida, ao que se provirá no dispositivo.

* *

IV - DISPOSITIVO

Nestes termos, acordam em conferência os juízes da Secção do Contencioso Administrativa deste Tribunal, de harmonia com os poderes conferidos pelo artigo 202º da CRP, em **NEGAR PROVIMENTO** ao recurso jurisdicional “ sub judice”, confirmando-se a decisão judicial recorrida.

Custas pelo Recorrente.

Registe e Notifique-se.

* *

Porto, 19 de novembro de 2021,

Ricardo de Oliveira e Sousa

João Beato

Luís Migueis Garcia

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