

SUPREMO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO | ADMINISTRATIVO

Acórdão

Processo

02150/17.5BELSB

02174/17.2BELSB APENSO

Data do documento

21 de fevereiro de 2019

Relator

Carlos Carvalho

DESCRIPTORIOS

Processos em massa > Prazo > Impugnação administrativa > Suspensão de prazo > Impugnação contenciosa

SUMÁRIO

A contagem do prazo de dedução do contencioso dos atos administrativos praticados no âmbito de procedimentos de massa previsto no n.º 2 do art. 99.º do CPTA suspende-se, nos termos previstos no n.º 4 do art. 59.º do mesmo código, caso venha a ser feito uso de meios de impugnação administrativa e o mesmo só retoma o seu curso com a notificação da decisão proferida sobre a impugnação administrativa ou com o decurso do respetivo prazo legal, consoante o que ocorra em primeiro lugar.

TEXTO INTEGRAL

Acordam em conferência na Secção de Contencioso Administrativo do Supremo Tribunal Administrativo:

RELATÓRIO

1. A....., devidamente identificado nos autos, instaurou no Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa [doravante «TAC/L»], nos termos do art. 99.º do CPTA [na redação introduzida pelo DL n.º 214-G/2015 - redação essa a que se reportarão todas as demais citações de normativos deste Código sem expressa referência em contrário], ação administrativa [a que foi atribuído n.º 2174/17.2BELSB] respeitante a contencioso de procedimentos de massa contra o **“MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO”**, nos termos e com a motivação aduzida na respetiva petição inicial e na qual, por referência ao concurso externo para o ano escolar de 2017/2018, impugnou o ato de homologação das listas definitivas de ordenação, colocação, não colocação e exclusão dos grupos de recrutamento 110 - 1.º Ciclo de Ensino Básico e 260 - Educação Física publicadas a 18.07.2017, e, bem assim, o despacho da Secretária de Estado de 06.09.2017 que indeferiu o recurso hierárquico interposto, peticionando a sua anulação, bem como a condenação do R. a reposicioná-

lo no concurso colocando-o num dos QZP a que concorreu no grupo de recrutamento 620.

2. O «TAC/L», por despacho de 20.02.2018, determinou a apensação ao processo n.º 2150/17.5BELSB do referido processo n.º 2174/17.2BELSB [cfr. fls. 415/416 dos autos (paginação «SITAF» - paginação essa a que se reportarão ulteriores referências à mesma)] e, por saneador/sentença de 20.06.2018 [cfr. fls. 549/568 dos autos], julgou procedente a exceção de intempestividade da prática do ato processual/dedução da presente ação e, em consequência, absolveu o R. da instância.

3. O A. interpôs recurso para o Tribunal Central Administrativo Sul [doravante «TCA/S»] que, por acórdão de 18.10.2018, concedeu provimento ao recurso e revogou o saneador/sentença, determinando a baixa dos autos ao «TAC/L» «para que prossigam os seus subseqüentes termos, se a tanto nada mais obstar» [cfr. fls. 769/785].

4. Invocando o disposto no art. 150.º, n.º 1, do CPTA, o R., não se conformando com o acórdão proferido pelo «TCA/S», interpôs, então, o presente recurso de revista, produzindo alegações [cfr. fls. 792 a 809], com o seguinte quadro conclusivo que se reproduz:

«...

XIII. O recorrente entende que o douto acórdão enferma de violação de lei processual, ao aplicar aos autos à margem referenciados, tramitados sob a forma de contencioso de procedimentos de massa, as normas do art. 59.º, n.º 4, do CPTA e do art. 190.º, n.º 3, do CPA.

XIV. Daí resultando que, segundo a mesma ótica, foram violadas as normas do art. 59.º, n.º 4, do CPTA e do art. 190.º, n.º 3, do CPA.

XV. O art. 99.º, n.º 2, ao fixar em um mês o prazo de propositura das ações a que se refere esse mesmo artigo, estabelece um prazo que é especial e se sobrepõe a qualquer outro previsto no CPTA.

XVI. Desta forma, o prazo do n.º 2 do referido artigo deve ser aplicado independentemente do vício que afetou o ato ou qualidade em que intervém o demandante.

XVII. Devendo, atento o silêncio da lei, quanto à aplicação da suspensão dos prazos de exercício de direito de ação por efeito da interposição de impugnação graciosa no contencioso dos procedimentos de massa resultar no afastamento do regime a que se referem as alíneas b) e c) do n.º 3 do art. 58.º do CPTA.

XVIII. A possibilidade de o ato ser impugnado contenciosamente para além do prazo previsto no art. 99.º, n.º 2, do CPTA, é incompatível com a própria lógica subjacente à autonomização do procedimento de massa como meio processual.

XIX. Com efeito, a concentração dos litígios emergentes dos procedimentos de massa prefigurou-se para o legislador como de grande utilidade porquanto os mesmos envolvem, na esmagadora maioria dos casos, factos idênticos e aplicação das mesmas regras de direito.

XX. Deste modo e atentos os pressupostos que se encontram subjacentes à alteração legislativa operada no CPTA com a autonomização dos procedimentos de massa, pretendeu instituir-se um regime processual imperativamente aplicável.

XXI. Não podendo as partes optar pela escolha do processo declarativo comum em detrimento do

contencioso dos procedimentos de massa.

XXII. Se assim é, ao caráter imperativo daquele meio processual corresponde uma conversão dos prazos a observar durante a tramitação do processo bem como do prazo de propositura da ação.

XXIII. Por outro lado, e tratando-se de processo urgente, não se compreenderia que a suspensão do prazo de propositura da ação nos termos propostos pelo duto acórdão proferido pudesse, aplicando-se os prazos procedimentais do CPA, contender com a gizada natureza urgente do processo.

XXIV. O fito último prosseguido por este meio processual, celeridade e economia processual, estaria assim colocado em causa.

XXV. Daí resultando que estariam colocados em causa o acelerar da consolidação jurídica do procedimento, em resultado de apresentação de impugnações graciosas não por todos, mas apenas e só por alguns dos candidatos.

XXVI. Na verdade, da remissão operada pelo art. 97.º do CPTA e a expressão nela patente “no que com ela não contenda”, tem que ser interpretada em função da sua compatibilidade com os institutos de ação administrativa urgente que são formas processuais especiais.

XXVII. Não podendo o artigo 190.º, n.º 3, do CPA ser aplicável, sem mais, a toda e qualquer impugnação administrativa.

XXVIII. Caso assim se entendesse, então não se compreenderia que o legislador tivesse vertido no art. 101.º do CPTA, relativo ao contencioso pré-contratual, de modo a consagrar a aplicabilidade dos artigos 58.º, n.º 3, 59.º e 60.º do mesmo código, à contagem do prazo quando não sentiu essa necessidade no domínio das ações urgentes do contencioso eleitoral e no contencioso dos procedimentos de massa.

XXIX. É que a singularidade do contencioso dos procedimentos de massa não se revela apenas no domínio dos prazos processuais, mas também no domínio dos pedidos dedutíveis, que são mais circunscritos que aqueles que podem ser dedutíveis no domínio de uma normal ação administrativa.

XXX. Na verdade, como bem refere a doutrina, o objeto deste contencioso está confinado à impugnação e ao pedido de condenação à prática de atos administrativos, excluindo os demais pedidos, ainda que contendam com a mesma relação jurídica.

XXXI. Veja-se que a especificidade deste tipo de ações levou o legislador a consagrar a criação de modelos para as peças processuais de modo a assegurar, além da desejável simplificação, uma maior celeridade na análise e conclusão dos processos (vide n.º 3 do art. 99.º do CPTA).

XXXII. Estamos perante uma forma processual singular que requer uma aplicação pré ajuizada, quanto à sua adequação das normas da ação administrativa, sob pena de se adulterar as finalidades do legislador, não podendo o regime substantivo de suspensão dos prazos processuais ter lugar nas ações do contencioso de massa.

XXXIII. Caso assim se entendesse, gorar-se-ia por completo o interesse na estabilização do procedimento e a definição pronta da situação jurídica procedimental dos participantes nesse procedimento.

XXXIV. Gorando-se ainda, com o entendimento que agora se propugna no aresto recorrido, a urgência que se pretendeu imprimir a este tipo de ação porquanto se afiguraria difícil ao tribunal apurar o momento certo em que todas as ações relativas ao procedimento estavam intentadas, de modo a ordenar a respetiva apensação nos termos do art. 99.º, n.º 4, do CPTA.

XXXV. Por outro lado, a imposição do ónus processual de exercício do direito de ação no prazo de um mês, sem admissibilidade de suspensão, não coarta nenhuma garantia administrativa do recurso hierárquico, nem

XXXVI. Coarta a garantia constitucional de tutela jurisdicional efetiva, prevista no art. 20.º da CRP.

XXXVII. Destarte, é entendimento do recorrente que o prazo previsto no art. 99.º, n.º 2, do CPTA constitui um pressuposto processual específico, que não é afastado pelo regime substantivo de suspensão dos prazos processuais previsto no art. 59.º do CPTA.

XXXVIII. O entendimento supra exposto adere assim plenamente à doutrina de Carla Amado Gomes quando nela bem se acentua que, se o propósito é de acelerar a estabilização e concentrar a apresentação no prazo de um mês, após a publicação dos resultados, este propósito encontrar-se-ia pulverizado pela apresentação de múltiplos pedidos gratuitos.

XXXIX. A solução passará pela derrogação da regra de suspensão do prazo de impugnação contenciosa em virtude da utilização da via gratuita, devendo o reclamante/recorrente utilizar ambos em simultaneidade.

XL. Valendo aqui a previsão do n.º 5 do art. 59.º do CPTA como ónus e não como uma faculdade (cfr. autora e obra supracitados).

XLI. Razão pela qual é entendimento do recorrente que o douto acórdão recorrido, salvo o devido respeito, errou quando não considerou que a impugnação contenciosa em apreço tinha sido apresentada intempestivamente.

XLII. Mesmo que assim não se entenda, sempre o aresto recorrido deveria ser invalidado por violação do princípio do caso julgado consagrado no art. 628.º do CPC.

XLIII. Não tendo sido apresentado pelo Autor, ora Recorrido, requerimento a requerer admissão das alegações de recurso no Processo n.º 2174/17.2 BELSB, no prazo de 15 dias a contar da notificação da sentença proferida no âmbito desse processo, a mesma transitou em julgado.

XLIV. Refira-se que no despacho proferido pelo Tribunal “a quo”, no Processo n.º 2150/17.5BELSB, pode ler-se que a admissão do recurso foi efetuada naquele mesmo processo, não no processo 2174/17.2BELSB.

XLV. Embora o Processo n.º 2174/17.2BELSB corra em apenso ao Processo n.º 2150/17.5BELSB, os dois processos mantêm a sua autonomia.

XLVI. Com efeito, a apensação de ações não as transforma ou funde numa única, mantendo elas a sua individualidade própria e a sua autonomia, quer em termos substantivos, quer em termos adjetivos - pelo que haverá tantas decisões quanto o número de processos, embora formalizadas no mesmo documento.

XLVII. Logo, só a interposição de recurso de apelação no Processo n.º 2174/17.2BELSB, no prazo de 15 dias a contar da notificação da sentença proferida pelo Tribunal de 1.ª instância, poderia obstar ao seu trânsito em julgado, o que não se verificou neste caso.

XLVIII. Refira-se que, em momento algum, o Recorrente assumiu a existência de qualquer erro de escrita ou material, sendo inaplicável ao caso sub judice o disposto nos arts. 249.º e 295.º do CC, o que de resto o aresto recorrido nem sequer invoca.

XLIX. Logo, salvo o devido respeito, o aresto recorrido incorre em violação do disposto no art. 628.º do CPC, referente ao caso julgado, aplicável ex vi, do art. 1.º do CPC ...».

5. Devidamente notificado o A., aqui ora recorrido, não veio produzir contra-alegações [cfr. fls. 818 e segs.].

6. Pelo acórdão da formação de apreciação preliminar deste Supremo Tribunal, prevista no n.º 6 do art. 150.º do CPTA, datado de 11.01.2019, o presente recurso de revista foi admitido [cfr. fls. 825/826].

7. Notificada nos termos e para os efeitos do disposto no art. 146.º, n.º 1, do CPTA [cfr. fls. 832], a digna Magistrada do Ministério Público junto deste Supremo Tribunal, não emitiu qualquer parecer [cfr. fls. 833 e segs.].

8. Sem vistos, atento o disposto nos arts. 36.º, n.ºs 1 e 2, 99.º e 147.º do CPTA, o processo foi submetido à Conferência, cumprindo apreciar e decidir.

DAS QUESTÕES A DECIDIR

9. Constitui objeto de apreciação nesta sede o aferir se o acórdão do «TCA/S», ao haver concedido provimento ao recurso de apelação deduzido pelo A., ora recorrido, incorreu, conforme alegado, por um lado, em violação do art. 628.º do CPC, e, por outro lado, em erro de julgamento por errada interpretação e aplicação do disposto, mormente, nos arts. 59.º, n.º 4, 99.º, n.º 2, do CPTA, 20.º da CRP, 190.º, n.º 3 e 193.º, n.º 3, do CPA [na redação introduzida pelo DL n.º 4/2015 - redação essa a que se reportarão todas as demais citações de normativos deste Código sem expressa referência em contrário] [cfr. alegações e demais conclusões supra reproduzidas].

FUNDAMENTAÇÃO

DE FACTO

10. Resulta apurado nas instâncias o seguinte quadro factual:

I) O A., foi opositor ao concurso externo, para o ano escolar 2017/2018, aberto pelo Aviso n.º 3887-B/2017, publicado no Diário da República, II série, n.º 72, de 11.04.2017, no grupo de recrutamento 620 - Educação Física, constando do campo 4.4.3. do respetivo boletim de candidatura, o preenchimento do campo 4.3.3.2, relativo à 2.ª Prioridade [cfr. fls. 04 do processo administrativo («PA»), apenso, cujo teor aqui se dá por integralmente reproduzido].

II) A 2.ª prioridade aposta pelo A., no seu boletim de candidatura, a que se reporta o n.º I) do probatório, na 1.ª Validação, efetuada pelo Agrupamento de Escolas de Castelo de Paiva, não foi validada [cfr. fls. 07 do «PA»].

III) O A., em sede de aperfeiçoamento, no campo 5.3.4.2 do boletim de candidatura eletrónica, [número de dias de serviço docente prestado após profissionalização para o grupo de recrutamento 620] indicou 2839 [cfr. fls. 14 do «PA»].

IV) Após o aperfeiçoamento a que se reporta o n.º III) do probatório, a candidatura foi validada pelo

Agrupamento de Escolas de Castelo de Paiva [cfr. fls. 16 do «PA»].

V) O A. consta das listas provisórias de ordenação, ordenado na 3.ª prioridade do concurso externo, com 2839 dias de serviço docente prestado após a profissionalização para o grupo de recrutamento 620 [acordo].

VI) A 25.05.2017, o A. submeteu na plataforma do concurso, reclamação invocando para o efeito «a redação da Portaria 145/2002 dos Ministérios da Defesa e Educação que confere estrutura curricular dos mesmos nos modelos dos cursos Tecnológicos do Ministério da Educação, Cursos ministrados por outros Ministérios sob a tutela do Ministério da Educação» [cfr. fls. 23 do «PA»].

VII) A 29.06.2017, por despacho da Diretora-Geral da Administração Escolar [DGAE], a reclamação do A. foi indeferida, «por motivo de exclusão previsto na alínea gg) do n.º 5 do capítulo IV, Parte II, do aviso de abertura do concurso» [cfr. fls. 27 do «PA»].

VIII) A 18.07.2017, foram publicadas no site da DGAE, as listas definitivas do concurso de integração extraordinário, nas quais o A. consta ordenado nas listas definitivas do concurso externo - do grupo de recrutamento 620 - colocado na 3.ª prioridade [cfr. fls. 32 do «PA»].

IX) A 19.07.2017 o A., interpôs recurso hierárquico, no qual pode ler-se o seguinte [cfr. fls. 34 do «PA», cujo teor aqui se dá por integralmente reproduzido]:

X) A 06.09.2017, por despacho da Secretária de Estado Adjunta e da Educação, o recurso hierárquico apresentado pelo A. foi indeferido, com os fundamentos seguintes [cfr. fls. 42 e 43 do «PA», cujo teor aqui se dá por integralmente reproduzido]:

XI) A 29.09.2017 - via email - deu entrada neste Tribunal, a petição inicial que deu origem à presente ação [cfr. fls. 01 da numeração «SITAF»].

«*»

DE DIREITO

11. Presente o quadro factual antecedente passemos, então, à apreciação do objeto de recurso e questões no mesmo suscitadas.

12. Insurge-se o R., aqui ora recorrente, desde logo, com o facto de o «TCA/S» haver conhecido do recurso de apelação que lhe foi dirigido em violação do art. 628.º do CPC, porquanto a decisão do «TAC/L» se mostraria transitada em julgado dado que aquele recurso jurisdicional deveria ter sido dirigido e tramitado no âmbito do processo n.º 2174/17.2BELSB, processo apenso aos presentes autos no qual o aqui recorrido figura como A., e não o tendo sido o recurso jurisdicional mostra-se intempestivo e formou-se caso julgado. Vejamos, convocando o quadro legal tido por pertinente.

13. Resulta do art. 628.º do CPC que uma decisão «considera-se transitada em julgado logo que não seja suscetível de recurso ordinário ou de reclamação».

14. Mostrando-se o processo n.º 2174/17.2BELSB apenso aos presentes autos com o n.º 2150/17.5BELSB, em aplicação da obrigatoriedade que se mostra imposta pelo preceituado nos arts. 99.º, n.º 4, e 28.º do CPTA, tanto mais que os presentes autos constituíam o que havia sido instaurado em primeiro lugar [cfr. arts. 99.º, n.º 4, do CPTA e 267.º, n.º 2, do CPC], temos que, em decorrência daquela apensação, as causas ficaram unificadas sob o ponto de vista processual, passando o processo a ser comum a ambas, com unidade de instrução, discussão e decisão e, bem assim, da impugnação desta, soçobrando, manifestamente, a crítica que o recorrente acomete ao acórdão recorrido.

15. Na verdade, a apensação constitui um instrumento com o qual se visa promover a uniformidade de julgamento e a economia de atividade processual, com decorrente celeridade processual, sendo que a autonomia de cada processo apenas se mostra operativa naquilo que lhes é peculiar, isto é, no que não pode ou não convém requerer ou decidir no processo principal, para evitar prejuízo na tramitação processual dos restantes e sempre segundo os critérios de conveniência e/ou de oportunidade a decidir pelo juiz do processo.

16. Para além disso, mantêm-se e continuam a produzir efeitos os atos praticados em cada um dos processos apensados, não se verificando qualquer necessidade de continuar a praticar atos nos processos apensos que não sejam específicos dos mesmos, o que só contribuiria para dificultar o manuseio do processo com os consequentes lapsos e omissões e com as consequências nefastas daí resultantes.

17. A autonomia não pode ser interpretada ao ponto de equiparar a individualidade de cada um dos processos apensados à dos processos em que não ocorreu tal situação, pela simples razão de que, se assim fosse, a apensação processual - legalmente prevista e no caso até imposta - redundaria num ato puramente inútil e, por isso, proibido por lei [cfr. art. 130.º do CPC].

18. A unificação decorrente da apensação tem consequência natural que a sentença, proferida no processo principal, é só uma para as várias causas que se juntaram, sendo que os recursos que hajam de ser interpostos da mesma devem ser dirigidos ao processo principal, mostrando-se, nessa medida, inútil e desnecessário, estar a juntar os requerimentos e alegações no processo apenso para estes mesmos fins, ao invés do que sustenta o recorrente.

19. De referir, ainda, que até mesmo no âmbito do instrumento de agilização processual previsto no art. 48.º do CPTA, é certo muito diverso do regime em presença, os recursos jurisdicionais interpostos pelas partes que viram os respetivos processos suspensos são-no no quadro do processo ou dos processos selecionados em que veio a ser proferida a sentença.

20. Daí que tem-se como inútil expender mais palavras para dizer que não se verificou qualquer violação do caso julgado por banda do acórdão recorrido, razão pela tal terá de improceder este fundamento acometido pelo R. àquela decisão.

21. O R. discorda ainda do juízo firmado pelo «TCA/S» quando no acórdão recorrido, fazendo aplicação do disposto no arts. 59.º, n.º 4, do CPTA, e 193.º, n.º 3, do CPA aos presentes autos de contencioso de procedimentos de massa, revogou o saneador/sentença proferido pelo «TAC/L» no qual o mesmo havia sido absolvido da instância em decorrência da procedência da exceção de intempestividade da prática do ato processual [dedução da presente ação].

Analisemos.

22. Uma das novidades introduzidas pelo referido DL n.º 214-G/2015 no contencioso administrativo em termos das formas de processo previstas no CPTA prendeu-se com a previsão, nos seus arts. 36.º, n.º 1, al. b), 97.º, n.º 1, al. b), e 99.º, de uma nova espécie de processo declarativo urgente respeitante ao contencioso dos atos administrativos praticados no âmbito de procedimentos de massa, visando-se com a mesma, tal como se extrai do preâmbulo daquele DL, dar uma «resposta célere e integrada aos litígios respeitantes a procedimentos de massa, em domínios como os dos concursos na Administração Pública e da realização de exames, com um elevado número de participantes», sendo que com o respetivo regime se visava «assegurar a concentração num único processo, a correr num único tribunal, das múltiplas pretensões que os participantes nestes procedimentos pretendam deduzir no contencioso administrativo».

23. Constituiu o mesmo uma resposta do legislador quanto às particularidades de alguns dos litígios aportados ao contencioso administrativo pelos fenómenos da multilateralidade e da multipolaridade no seio do direito administrativo, compreendendo as ações respeitantes à prática ou omissão de atos administrativos no âmbito de procedimentos com mais de 50 participantes, mas restritos aos domínios dos concursos de pessoal, de realização de provas e de recrutamento [cfr. os citados arts. 97.º, n.º 1, al. b), e 99.º, n.º 1, do CPTA].

24. Em decorrência da atribuição de carácter urgente a esta forma de processo ressalta a redução, por um lado, do prazo de propositura da ação [cfr. art. 99.º, n.º 2, do CPTA] e, por outro lado, dos prazos de tramitação da mesma [cfr. art. 99.º, n.ºs 5 e 6, do CPTA], mas, também, a simplificação do respetivo processado [cfr. art. 99.º, n.ºs 3 e 5, do CPTA] e a previsão de mecanismos de agilização e de concentração processual por forma a que o litígio possa ser dirimido num único processo [regime de apensação obrigatória quando sejam propostas separadamente ações que pudessem ser reunidas num único processo - cfr. art. 99.º, n.º 4, do CPTA] e perante um mesmo tribunal [regra específica de competência territorial fixada para o tribunal da sede da entidade demandada - cfr. art. 99.º, n.º 2, do CPTA].

25. Reconduz-se o dissídio ao determinar da aplicabilidade ou não da regra inserta no n.º 4 do art. 59.º do CPTA às referidas ações administrativas urgentes respeitantes ao contencioso dos atos administrativos praticados no âmbito de procedimentos de massa, não constituindo questão controvertida a sujeição do litígio a esta forma de processo mercê de estarem verificados os seus respetivos pressupostos [cfr. art. 99.º, n.º 1, als. a) e c), do CPTA], porquanto, como vimos, estamos em face de litígio respeitante à prática

de ato administrativo no âmbito de concurso de pessoal docente dos educadores de infância e de professores dos ensinos básico e secundário para o ano escolar de 2017/2018, nos termos do previsto e regulado pelo DL n.º 132/2012, de 27.06 [na redação que lhe foi conferida pelo DL n.º 28/2017, 15.03] e trata-se de procedimento concursal com mais de 50 participantes [cfr. n.ºs I) e VIII) da factualidade apurada].

26. Sustentou-se no acórdão recorrido do «TCA/S», em divergência com aquilo que havia sido a decisão do «TAC/L», uma tal aplicabilidade e que, nessa medida, a dedução da presente ação mostrava-se tempestiva, não tendo ocorrido caducidade do direito de ação, julgamento este de que o R. discorda.

27. Ressalta do art. 97.º do CPTA que o contencioso dos atos administrativos praticados no âmbito de procedimentos de massa com o âmbito estabelecido na secção II do título III [correspondente ao art. 99.º do mesmo código] se rege «pelo disposto no presente capítulo e, no que com ele não contenda, pelo disposto nos capítulos II e III do título II», ou seja, pelo regime inserto nos arts. 50.º a 77.º e 78.º a 96.º do CPTA.

28. Temos, assim, que numa primeira leitura o referido art. 59.º do CPTA e, nomeadamente, o seu n.º 4, resulta incluído no elenco das regras consideradas aplicáveis à disciplina desta forma de processo, pelo que a contagem do seu prazo de dedução previsto no n.º 2 do art. 99.º do mesmo código se suspende caso venha a ser feito uso de meios de impugnação administrativa e que o mesmo «só retoma o seu curso com a notificação da decisão proferida sobre a impugnação administrativa ou com o decurso do respetivo prazo legal, consoante o que ocorra em primeiro lugar».

29. Ocorre que cabe determinar se tal assim é efetivamente já que a aplicabilidade ali genericamente prevista mostra-se condicionada por aquilo que no regime específico desta forma de processo exista e que à mesma não obste, ou, utilizando a terminologia legal, «no que com ele não contenda».

30. Importa, então, aferir se algo no regime e nos fins prosseguidos com a previsão desta forma de processo obsta à aplicação do n.º 4 do art. 59.º do CPTA?

31. E enfrentando a questão respondemos negativamente à mesma, concluindo no sentido da aplicabilidade daquela previsão.

32. É certo que à criação desta forma de processo urgente assistiram intuítos, ou presidiram propósitos, de estabilização rápida daqueles procedimentos concursais abrangidos pela previsão do n.º 1 e que tenham mais de 50 participantes, para o efeito se tendo instituído este meio, por um lado, como um regime processual imperativo, dado não estar na disponibilidade dos interessados a possibilidade de optarem pela via do processo declarativo comum com a dedução de ação administrativa, e, por outro lado, com a previsão de uma redução do seu prazo de instauração para apenas 01 [um] mês, afastando o regime geral

inserto no n.º 1 do art. 58.º, do CPTA, e que tratando-se de um prazo único o previsto no n.º 2 do art. 99.º do referido código o mesmo, tal como ocorre com o regime previsto no art. 101.º do CPTA, deve ser aplicado independentemente do desvalor da ilegalidade que afete o ato [inexistência, nulidade ou anulabilidade] e da qualidade em que intervém o demandante, não podendo, desta feita, distinguir-se entre a impugnação de atos inexistentes, nulos ou anuláveis, ou entre a impugnação promovida pelo MP, no exercício das suas atribuições e competências, e a impugnação a cargo de outros interessados.

33. Com efeito, ao autonomizar este contencioso relativo a procedimentos administrativos em que os atos jurídicos neles praticados incidem sobre uma mesma relação jurídica material que envolve um grande número de destinatários o legislador pretendeu resolver, através de um meio processual expedito e célere, os dissídios que naqueles procedimentos possam vir a ocorrer ou a serem suscitados, permitindo assegurar, num tempo útil e curto, a rápida estabilização ou consolidação dos resultados do procedimento, obviando, ou assim querendo evitar, aquilo que são os problemas e as questões decorrentes da anulação contenciosa daquele tipo de procedimentos e da sua execução no quadro daquilo que é o uso regra e normal das vias de impugnação judicial prevista no contencioso administrativo.

34. São, pois, propósitos de rápida estabilização das situações jurídicas constituídas pelos atos jurídicos praticados no âmbito deste tipo de procedimentos administrativos, em que estão envolvidos um grande número de destinatários com interesses contrapostos, aqueles que norteiam a solução processual ou forma de processo prevista no art. 99.º do CPTA, sendo do interesse público e, bem assim, diga-se, mesmo de todos os envolvidos, a obtenção de uma composição definitiva dos litígios num tempo razoável, por forma a que sejam não só asseguradas e satisfeitas as necessidades de recrutamento e de contratação de pessoal para o exercício de funções públicas, mas, também, que os interessados envolvidos possam ver a sua situação jurídica definida uma vez estabilizados os resultados dos procedimentos concursais.

35. Sendo estes os fins e propósitos prosseguidos com a introdução deste meio contencioso não vislumbramos que os mesmos possam ser postergados ou inviabilizados pela admissão da aplicação à contagem do prazo de impugnação judicial previsto no n.º 2 do art. 99.º do CPTA do regime previsto no n.º 4 do art. 59.º do mesmo diploma.

36. Permitindo-se o uso pelos interessados nos procedimentos concursais da via de impugnação administrativa, que, aliás, não nos merece discussão, atento e uma vez observado pelos mesmos, nomeadamente, o regime previsto nos arts. 184.º e segs. do CPA, a questão radicar-se-á em se tal uso deverá ou poderá ser feito, de modo paralelo e em simultâneo, com o meio de impugnação judicial em presença e, sendo-o, se entre o uso que é feito entre os referidos meios impugnatórios tal aporta ou trás consequências quanto à contagem dos prazos de reação, mediante o estabelecimento de conexão ou interligação entre aqueles e que permita uma racionalização do uso de meios e de recursos.

37. Dúvidas não existem de que, tal como ocorre nos litígios sujeitos ao regime regra do contencioso

administrativo, os interessados podem fazer uso dos meios de impugnação administrativa e judicial em simultâneo e de modo paralelo, com total autonomia, deduzindo as respetivas pretensões com recurso às vias procedimentais e processuais que CPA e CPTA lhe facultam e/ou que lhe imponham.

38. Mas de uma tal autonomia não deriva que tenha de existir sempre uma total ausência de conexão e de interligação entre tais meios impugnatórios, e que não se possam e se não devam extrair consequências quer em termos da sua dedução, quer em termos das decisões em cada um proferidas.

39. É no contexto das consequências derivadas do uso dos meios de reação impugnatória para defesa e tutela de direitos e interesses legalmente protegidos lesados que nos n.ºs 4 e 5 do art. 59.º do CPTA se veio a consagrar um regime de suspensão do prazo de impugnação contenciosa por via da utilização de meios de impugnação administrativa facultativa, ressalvando-se, como não poderia deixar de ser, a possibilidade de o interessado, ainda assim, poder prescindir do efeito suspensivo e propor a ação jurisdicional mesmo na pendência da impugnação administrativa.

40. Este regime que fixa os efeitos da utilização de impugnações administrativas sobre os prazos de propositura de ações nos tribunais administrativos mostra-se previsto, aliás, não apenas em sede do direito processual, mas, também, no do direito substantivo, como se extrai da nova redação que, em 2015, veio a ser dada aos n.ºs 3 e 4 do art. 190.º do CPA, transpondo o regime que vigorava no contencioso para o procedimento administrativo.

41. Com a instituição deste regime processual e o seu atual reforço, no plano substantivo, com a sua previsão também no procedimento administrativo, sem qualquer restrição, pretendeu-se prevenir a eclosão de litígios judiciais, evitando que os diferendos entre sujeitos e Administração tivessem como única forma de resolução a via judicial, para o efeito se permitindo que o imediato recurso aos tribunais administrativos fosse «temperado» através da abertura de uma via administrativa impugnatória com efeitos suspensivos sobre o prazo de impugnação judicial por um certo lapso de tempo.

42. O referido regime para além da função acabada de enunciar visa, também, evidenciar e notar o papel positivo e potencialmente relevante que as impugnações administrativas podem desempenhar na fiscalização da legalidade administrativa e enquanto efetivo garante dos direitos e dos interesses dos particulares, permitindo que a Administração [autor do ato impugnado e ente ou órgão seu superior hierárquico] possa refletir sobre o ato praticado e emitir, nomeadamente, uma pronúncia revisora sobre a legalidade do mesmo, dando pleno cumprimento aquilo que são os comandos constitucionais e legais que sobre a mesma impendem nesta matéria, cientes de que o uso deste meio impugnatório em sede administrativa, ainda quando se mostre como necessário, não contende com o direito de acesso aos tribunais, não constituindo uma restrição ilegítima e desproporcional a este direito.

43. Nessa medida, não podemos ver no uso que se faça daquele meio impugnatório em sede administrativa um qualquer propósito dilatatório e inútil, num retardar ou do simples «ganhar tempo» no

acesso à via contenciosa, ou no entorpecer da atividade da Administração e da prossecução dos fins e interesses que pela mesma devem ser promovidos, ou sequer no contribuir para a dilação indevida da obtenção de uma decisão judicial que venha estabilizar a situação jurídica.

44. Daí que se do uso ou do recurso à via impugnatória administrativa pelos interessados nos procedimentos concursais com os efeitos decorrentes do n.º 4 do art. 59.º do CPTA podem advir as vantagens e os ganhos supra apontados, no quadro de e para um melhor e mais racional uso e funcionamento do aparelho de justiça administrativa, mas, também, na prossecução e realização do interesse público em estrita observância e respeito da legalidade e do funcionamento da sua própria máquina, não vislumbramos razões que fundem a desaplicação no presente contencioso do citado preceito.

45. É que se, como referimos, o propósito da introdução deste meio processual foi o obter uma mais célere estabilização da situação jurídica dos participantes nos procedimentos concursais, conferindo uma mais rápida segurança jurídica quanto aos vínculos obtidos ou estabelecidos no quadro daqueles procedimentos, aquele propósito não se mostra posto em causa de forma absoluta e radical com a aplicação ao presente contencioso do regime previsto no n.º 4 do art. 59.º do CPTA.

46. Desde logo, não é pelo facto de este concreto regime legal não ser aplicável que o presente contencioso, sua dinâmica e fins no mesmo prosseguidos ficam inumes, ou deixam de poder vir a ser «afetados», com o que venham a ser as vicissitudes e decisões das impugnações administrativas, já que assistindo aos interessados naqueles procedimentos o direito a deduzirem impugnação administrativa com natureza facultativa [cfr., nomeadamente, os arts. 184.º, 185.º e 186.º do CPA, 15.º, n.º 4, 31.º, 35.º, n.º 2, 37.º, n.º 2, do DL n.º 132/2012, e 03.º do DL n.º 4/2015], para o efeito tendo de observar, no caso, o prazo de 05 [cinco] dias úteis para a sua instauração [cfr., nomeadamente, os arts. 193.º, n.º 2, do CPA, 15.º, n.º 4, 31.º, 35.º, n.º 2, 37.º, n.º 2, do DL n.º 132/2012], sempre uma decisão que venha a conceder provimento a uma impugnação administrativa deduzida pode aportar ou acarretar consequências no e para os processos judiciais pendentes, mormente, conduzir à sua inutilidade/impossibilidade, desfecho este que poderia ter sido obviado e prevenido sabendo, de antemão, os interessados que não teriam de, dado o prazo reduzido de que dispõem, de imediato «correrem» aos tribunais para impugnarem o ato lesivo, para o efeito tendo de suportar os custos que uma tal impugnação envolve.

47. Por outro lado, temos que se é certo que a aplicação do regime inserto no n.º 4 do art. 59.º do CPTA a este contencioso urgente poderá envolver uma certa dilação na tramitação da ação e na rapidez/celeridade na obtenção da estabilidade na definição dos vínculos objeto dos procedimentos concursais, mercê de aportar um acréscimo naquilo que é o possível tempo de instauração da ação e o necessário para a concentração com o operar das apensações obrigatórias das ações que hajam sido instauradas [art. 99.º, n.º 2, 4 e 5, do CPTA] [no presente caso os 05 dias úteis para a dedução do recurso hierárquico (na ausência de regime especial teríamos 01 mês - arts. 193.º, n.º 2, do CPA e 99.º, n.º 2, do CPTA) e mais os 30 dias para a decisão do mesmo recurso - cfr., nomeadamente, os arts. 193.º, n.º 2, e 198.º, n.º 1, do CPA,

15.º, n.º 4, 31.º, 35.º, n.º 2, 37.º, n.º 2, do DL n.º 132/2012], já que só apenas de seguida se pode dar início ao contraditório com citação da entidade demandada para apresentar contestação [cfr. o referido n.º 5 do art. 99.º], afigura-se que tal acréscimo da dilação na tramitação da ação e no momento da obtenção da estabilidade jurídica não suplanta as vantagens e ganhos apontados e que advêm da aplicação do referido regime.

48. Na verdade, a sujeição do prazo de dedução deste contencioso ao regime constante do art. 59.º, n.º 4, do CPTA, não atenta contra a realização da estabilidade jurídica que se mostra prosseguida com esta forma de processo, já que não agrava riscos de decisões divergentes ou descoordenadas, e, quanto muito, apenas poderá contribuir para um eventual e ligeiro «retardamento» naquilo que seria o tempo de concretização daquele objetivo sem significativo prejuízo na e para a celeridade na decisão global de todos os aspetos do litígio.

49. E também em termos de dilação na tramitação da ação não se descortina que um tal tempo constitua um entorse significativo na sua dinâmica e muito menos se e quando comparado com os ganhos e utilidades, para os interessados e para o próprio aparelho da justiça administrativa, no assegurar da existência de uma efetiva garantia de impugnação administrativa que previna ou obvie à eclosão de litígios nos tribunais quando a reparação da legalidade poderia e deveria ter sido feita ainda em sede administrativa.

50. A compressão que representa a criação deste meio contencioso na esfera jurídica dos interessados e no assegurar do seu direito à tutela jurisdicional efetiva [cfr. arts. 20.º e 268.º, n.º 4, da CRP], através da imposição do mesmo como meio obrigatório e com a fixação de um prazo muito curto de dedução de impugnação e quanto a todos os fundamentos de ilegalidade independentemente do desvalor gerado, mostra-se, também, compatível e mesmo aponta, ou apela, à aplicação do regime previsto no n.º 4 do art. 59.º do CPTA, quer pelo equilíbrio que o mesmo introduz quanto à ponderação de outros valores e interesses que importa prosseguir, quer pelo reforço de garantias que o mesmo aporta.

51. Nessa medida e de harmonia com o exposto, não assiste razão ao recorrente nas críticas que dirige ao acórdão recorrido, não havendo o mesmo incorrido em errada interpretação e aplicação do que se mostra disposto, nomeadamente, nos arts. 59.º, n.º 4, 99.º, n.º 2, do CPTA, 20.º da CRP, 190.º, n.º 3 e 193.º, n.º 3, do CPA, impondo-se, assim, a sua manutenção.

DECISÃO

Nestes termos, acordam em conferência os juízes da Secção de Contencioso Administrativo deste Supremo Tribunal, de harmonia com os poderes conferidos pelo art. 202.º da Constituição da República Portuguesa, em negar total provimento ao recurso jurisdicional sub specie e manter o acórdão recorrido.

Custas a cargo do R., aqui ora recorrente.

D.N..

Lisboa, 21 de fevereiro de 2019. – Carlos Luís Medeiros de Carvalho (relator) – Maria Benedita Malaquias
Pires Urbano – Jorge Artur Madeira dos Santos.

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