

TRIBUNAL CENTRAL ADMINISTRATIVO NORTE | ADMINISTRATIVO

Acórdão

Processo

00032/05.2BECBR

Data do documento

18 de outubro de 2007

Relator

Dr.º Carlos Luís Medeiros De
Carvalho**DESCRIPTORIOS**

Acção administrativa especial > Objecto > Acto administrativo impugnável > Recurso hierárquico necessário > Recurso hierárquico facultativo > Recurso hierárquico impróprio > Indeferimento > Prazos decisão recurso > Suspensão prazo impugnação judicial > Caducidade direito acção

SUMÁRIO

- I. O direito de audiência dos interessados estabelecido no n.º 1 do art. 100.º do CPA não tem, como tal, assento constitucional, não constituindo a sua inobservância ofensa de um direito fundamental causal de nulidade nos termos da al. d) do n.º 2 do art. 133.º do mesmo Código, mas tão-só do desvalor da anulabilidade.
- II. A ilegalidade decorrente da violação do dever de fundamentação dos actos administrativos (arts. 124.º a 126.º do CPA e 268.º, n.º 3 da CRP) conduz à invalidade do acto na modalidade de mera anulabilidade.
- III. O CPTA veio consagrar, como regra geral, a extinção da necessidade do recurso hierárquico face ao que se mostra definido conjugadamente nos arts. 51.º, n.º 1 e 59.º, n.º 5 daquele Código, afirmando-se, ao invés, a regra geral da desnecessidade da utilização da via de impugnação administrativa para aceder à via contenciosa.
- IV. A impugnação administrativa dos actos dos vereadores, não obstante poder ter “por fundamento a ilegalidade, inoportunidade ou inconveniência da decisão” (arts. 65.º, n.ºs 6 e 7 e 70.º, n.º 6 ambos da Lei n.º 169/99), tem de entender-se no quadro duma relação denominada de “hierarquia imprópria” ou de “falsa hierarquia” e sendo que está prevista “sem prejuízo da sua impugnação contenciosa” (n.º 6 do art. 65.º do mesmo diploma) a mesma reveste e deve ser qualificada como de “recurso gracioso facultativo” (art. 167.º do CPA).
- V. Tratando-se de impugnação administrativa facultativa temos que sobre o ente competente ao qual o mesmo foi dirigido impende o dever legal de decidir no prazo de 30 dias (90 dias no caso de existir instrução), findo o qual e sem que haja sido tomada uma decisão se considera o “recurso tacitamente indeferido” (art. 175.º do CPA).
- VI. Face ao poder conferido aos tribunais administrativos pelo CPTA de condenarem a Administração à

prática de actos administrativos ilegalmente omitidos procedeu-se à abolição da figura do denominado “indeferimento tácito” [cfr. arts. 51.º, n.º 4 e 67.º, n.º 1, al. a) do CPTA], mostrando-se actualmente revogado o regime decorrente do n.º 1 do art. 109.º do CPA.

VII. Inexiste no caso violação e errada aplicação/interpretação dos arts. 109.º e 175.º do CPA porquanto, para além da própria questão da não vigência do n.º 1 do art. 109.º do CPA, temos que o invocado normativo a vigorar em termos da formação dum acto de “indeferimento tácito” contenciosamente impugnável ainda assim não seria aplicável à situação vertente o prazo ali enunciado visto nos situarmos já num procedimento administrativo de segundo grau que se mostra disciplinado nesse âmbito pelo art. 175.º.

VIII. Notificada a A. (após 26/04/2004) do acto administrativo prolatado em 06/04/2004 pelo Sr. Vereador a mesma poderia ter desde logo deduzido a competente impugnação judicial mediante a interposição de acção administrativa especial.

IX. Tendo a mesma resolvido deduzir impugnação administrativa (em 07/06/2004), nos termos do art. 175.º do CPA e na ausência de preceito legal especial, temos que não existindo instrução ou diligências complementares o prazo para a decisão do recurso hierárquico era de 30 dias contado a partir da remessa do processo ao órgão competente para dele conhecer.

X. Nada tendo sido decidido em sede de impugnação administrativa pelo órgão competente, por força do decurso do prazo legalmente previsto para aquela decisão e do disposto no n.º 3 do art. 175.º do CPA, tem-se o “recurso como tacitamente indeferido” e cessa a causa de suspensão do prazo de impugnação contenciosa do acto administrativo fundada em ilegalidades geradoras do desvalor da anulabilidade [arts. 58.º, n.º 2, al. b) e 59.º, n.º 4 do CPTA], retomando-se a contagem daquele prazo que havia sido interrompida com a interposição daquela impugnação administrativa. *

* Sumário elaborado pelo Relator

TEXTO INTEGRAL

Acordam em conferência na Secção de Contencioso Administrativo do Tribunal Central Administrativo Norte:

1. RELATÓRIO

I..., devidamente identificada nos autos, inconformada veio interpor recurso jurisdicional da decisão do TAF de Coimbra, datada de 19/05/2006, que no âmbito da acção administrativa especial deduzida contra o “MUNICÍPIO DE COIMBRA” e a contra-interessada M..., ambos igualmente identificados nos autos, julgou procedente a excepção de caducidade do direito de acção e absolveu os RR..

Formula, nas respectivas alegações (cfr. fls. 155 e segs. e correcção de fls. 215/217 - paginação processo em suporte físico tal como as referências posteriores a paginação salvo expressa indicação em contrário), as seguintes conclusões:

“(…)

1 - A ora recorrente, interpôs acção administrativa especial com base na não existência de qualquer decisão (indeferimento tácito) relativamente a um recurso hierárquico necessário interposto contra o Presidente da Câmara na sequência de uma decisão para realização de obras coercivas no edifício da recorrente.

2 - Considerou o Mm.^o Juiz a quo que o novo CPTA fez desaparecer a figura do “indeferimento tácito”, pelo que, a recorrente deveria ter interposto a acção administrativa especial no prazo de 90 dias após a notificação da obrigatoriedade da execução das obras.

3 - A recorrente não concorda pois o abandono do tradicional conceito de definitividade, permitindo a impugnação de qualquer acto com eficácia externa, independentemente de se encontrar inserido num processo administrativo, desde que susceptível de lesar direitos ou interesses legalmente protegidos.

4 - Não significa que ‘a entrada em vigor do CPTA fará com que o art. 109.^o n.º 1 do CPA se deva considerar tacitamente revogado, na parte em que se refere a uma faculdade de o interessado presumir indeferida (a sua) pretensão, para poder exercer o respectivo meio legal de impugnação’.

5 - Deste modo, é incontestável que a ‘lei atribui ao silêncio da Administração um determinado significado, daí decorrendo efeitos jurídicos’.

6 - Pelo que ‘Em caso de recurso hierárquico necessário incumbe sob o órgão ad quem uma obrigação de decidir. O incumprimento dessa obrigação determina a produção de acto de indeferimento tácito (...)’.

7 - Entende a recorrente que o Exm.^o Sr. Dr. Juiz ‘a quo’ não deveria ter interpretado o preceituado no n.º 3 do art. 175.^o do CPA no sentido de considerar o acto de indeferimento tácito ‘imediatamente impugnável contenciosamente’.

8 - ‘Daí que entendamos que a verdadeira natureza do acto tácito é a ficção legal de acto administrativo. Ou seja: o acto tácito não é um verdadeiro acto administrativo, mas para todos os efeitos jurídicos tudo se passa como se o fosse (...)’.

9 - Por outro lado, não houve no presente processo, o exercício do direito à audiência prévia.

10 - A falta de audição é geradora de nulidade (cfr. art. 133.^o alínea d)).

11 - E como tal o acto não se encontra sujeito a prazo (cfr. art. 58.^o, n.º 1 do CPTA).

12 - Atento o exposto entendemos que deverá ser revogada a decisão do tribunal ‘a quo’, devendo a acção ser analisada, pois o novo CPTA, prevê o prazo de noventa dias para interpor acção administrativa especial.

13 - E, em nosso entendimento, este prazo de noventa dias conta-se nos termos do artigo 109.^o, n.ºs 1 e 3 do CPA ex vi 175.^o, n.º 3 do mesmo Código.

14 - Esta presunção de indeferimento tem efeitos em termos impugnatórios.

15 - Atento o facto da recorrente ter interposto recurso hierárquico necessário em 07 de Junho de 2004 e ter interposto acção administrativa especial em 12 de Janeiro de 2005 ..., a acção foi interposta dentro do prazo legal. (...)”

O ente público R., ora recorrido, apresentou contra-alegações (cfr. fls. 172/172 v.) nas quais pugna pela manutenção do julgado não formulando, contudo, quaisquer conclusões.

O Ministério Público junto deste Tribunal notificado nos termos e para efeitos do disposto no art. 146.^o do CPTA emitiu parecer no sentido de ser negado provimento ao recurso (cfr. fls. 197/198), parecer esse que

objecto de contraditório não mereceu qualquer resposta (cfr. fls. 199 e segs.).

Colhidos os vistos legais juntos dos Exmos. Juízes-Adjuntos foram os autos remetidos à Conferência para julgamento.

*

2. DELIMITAÇÃO DO OBJECTO DO RECURSO - QUESTÕES A APRECIAR

Cumpra apreciar e decidir as questões colocadas pela recorrente, sendo certo que, pese embora por um lado, o objecto do recurso se ache delimitado pelas conclusões das respectivas alegações, nos termos dos arts. 660.º, n.º 2, 664.º, 684.º, n.ºs 3 e 4 e 690.º, n.º 1 todos do Código de Processo Civil (CPC) “ex vi” arts. 01.º e 140.º do CPTA, temos, todavia, que, por outro lado, nos termos do art. 149.º do CPTA o tribunal de recurso em sede de recurso de apelação não se limita a cassar a sentença recorrida, porquanto ainda que declare nula a sentença decide “sempre o objecto da causa, conhecendo de facto e de direito”, pelo que os recursos jurisdicionais são “recursos de ‘reexame’ e não meros recursos de ‘revisão’” [cfr. J. C. Vieira de Andrade in: “A Justiça Administrativa (Lições)”, 8ª edição, págs. 459 e segs.; M. Aroso de Almeida e C. A. Fernandes Cadilha in: “Comentário ao Código de Processo nos Tribunais Administrativos”, 2.ª edição revista, págs. 850 e 851, nota 1; Catarina Sarmiento e Castro em “Organização e competência dos tribunais administrativos” - “Reforma da Justiça Administrativa” - in: “Boletim da Faculdade de Direito Universidade de Coimbra - Studia iuridica 86”, págs. 69/71].

As questões suscitadas reconduzem-se, em suma, em determinar se a decisão judicial recorrida ao julgar ocorrer a excepção de caducidade do direito de acção incorreu em erro de julgamento infringindo o disposto nos arts. 58.º e 59.º do CPTA, 100.º, 109.º, 124.º, 125.º, 126.º, 133.º, n.º 2, al. d) e 175.º do CPA [cfr. alegações e conclusões de recurso supra reproduzidas].

*

3. FUNDAMENTOS

3.1. DE FACTO

Com interesse para a decisão da causa, vista a factualidade fixada na decisão recorrida [carecida de correcções decorrentes do seu confronto com os elementos documentais juntos aos autos - art. 712.º, n.ºs 1 e 2 do CPC “ex vi” arts. 01.º e 140.º do CPTA] e a documentação junta, têm-se como provados os seguintes factos:

I) No âmbito do processo camarário instaurado na sequência de requerimento da aqui contra-interessada em 22/07/2003 veio a ter lugar, em 09/10/2003, vistoria “por deficientes condições de segurança e salubridade” ao edifício sito em Coimbra na Travessa Júlio Reis Alves com o número polícia/...., indicado como pertencente à Sr.ª A... da S.... M..., tendo sido elaborado o competente “Auto de vistoria” constante de fls. 15 dos presentes autos e de fls. 72 do PA apenso cujo teor aqui se dá por integralmente reproduzido, no qual se conclui pela necessidade de se “... proceder a obras de conservação do prédio de modo a criar as condições de salubridade e segurança definidas no RGEU ...” e de se “... proceder ao desalojamento temporário dos ocupantes do edifício vistoriado ...” por tal ser exigido pelos referidos trabalhos de reparação;

II) Após parecer concordante foi submetido aquele “Auto de vistoria” a audiência prévia mediante carta enviada, nomeadamente, à Sr.^a A... da S... M... datada de 07/01/2004 (cfr. fls. 54 e 55 do PA apenso cujo teor aqui se dá por reproduzido);

III) Esta veio, então, informar a edilidade de que o edifício em referência era pertença da “Herança indivisa aberta por óbito do Sr. M... S... M...”, indicando os demais herdeiros, herdeiros esses que, entretanto, foram então notificados para efeitos de audiência prévia por cartas datadas de 26/02/2004 (cfr. fls. 14 dos autos e fls. 43 a 51 do PA apenso cujo teor aqui se dá por reproduzido);

IV) A aqui recorrente, na qualidade de cabeça-de-casal da Herança indivisa aberta por óbito do Sr. M... da S... M..., veio pronunciar-se, nos termos do art. 100.º do CPA, por escrito inserto a fls. 39 e 40 do referido PA apenso cujo teor aqui se dá por reproduzido, na qual conclui no sentido de que a Câmara Municipal de Coimbra deveria era ordenar a demolição do imóvel nos termos do art. 89.º, n.º 3 do RGEU “... em virtude de o imóvel estar em condições de ruir e constituir um perigo para a saúde pública e para a segurança das pessoas ...”;

V) Sobre tal resposta recaiu informação do Departamento de Habitação - Divisão de Reabilitação de Edifícios da Câmara Municipal de Coimbra datada de 25/03/2004 no sentido de que fosse ordenada a realização pela proprietária do edifício das obras descritas no “Auto de Vistoria” referido em I) (cfr. fls. 37 e 38 do PA apenso cujo teor aqui se dá por reproduzido);

VI) Pelo Sr. Vereador da Câmara Municipal de Coimbra, no uso de poderes delegados, veio a ser aposto sobre aquela informação despacho, datado de 06/04/2004, com o seguinte teor:

“Ordeno a execução das obras constantes do Auto de Vistoria e da instalação sanitária n.º ..., com as respectivas redes de águas e saneamento.

Ordeno o despejo dos inquilinos para a realização das obras e aprovo as informações dos termos propostos em 2 e 3 ...” (cfr. fls. 37 do PA apenso cujo teor aqui se dá por reproduzido);

VII) Mediante carta datada de 26/04/2004, subscrita pela Sr.^a Directora do Departamento de Habitação - Divisão de Reabilitação de Edifícios da Câmara Municipal de Coimbra, a aqui recorrente foi notificada do despacho referido em VI) para proceder à execução de obras no edifício sito na Travessa Júlio Reis Alves, n.º .../..., Chão do Bispo (cfr. documento n.º 2 junto com a petição inicial e fls. 31 e 32 do PA apenso cujo teor aqui se dá por reproduzido);

VIII) Da decisão daquele Sr. Vereador referida em VI) a autora, aqui recorrente, na qualidade de cabeça-de-casal da Herança supra aludida, interpôs recurso hierárquico, em 07/06/2004, dirigido ao Sr. Presidente da Câmara Municipal de Coimbra (cfr. doc. n.º 1, junto com a petição inicial e fls. 21 a 26 do PA apenso cujo teor aqui se dá por reproduzido), no qual conclui pelo seu provimento e revogação do “... acto administrativo ilegal praticado em 6/04/2004 ..., substituindo-o por outro que contemple as pretensões da recorrente ...”;

IX) Sobre o referido recurso hierárquico e após competente tramitação do mesmo não foi proferida qualquer decisão.

«»

3.2. DE DIREITO

Assente a factualidade apurada cumpre, agora, entrar na análise das várias questões suscitadas para se concluir pela procedência ou improcedência da argumentação desenvolvida pela recorrente no recurso jurisdicional “sub judice”.

Estribou-se a decisão judicial recorrida na seguinte argumentação:

“... Da conjugação deste preceito com o disposto no n.º 4 do artigo 59.º do CPTA resulta que o acto de 26 de Abril de 2004, referida no ... probatório, era imediatamente impugnável contenciosamente.

Pelo que, fora os casos em que são imputados vícios novos e distintos dos imputados à decisão administrativa de primeiro grau, a pretensa decisão de segundo grau não é impugnável, sendo que a impugnação graciosa apenas suspende o prazo de impugnação do acto lesivo (de primeiro grau).

Analisando o teor da petição inicial e os vícios imputados à decisão em causa, estes não são novos ou próprios do indeferimento tácito, antes se tinham já manifestado no acto que determina a realização de obras - pelo que deve ser este, e não outro, o acto a considerar nos presentes autos.

No entanto, cumpre referir que por força do preceituado no n.º 4 do artigo 59.º do CPTA, “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 “.

Ora, nos termos do artigo 175.º do CPA, o prazo para a decisão era de 30 dias, contados desde a interposição do recurso ..., ou seja, em 20 de Julho de 2004, sendo que foi a partir desta data que começa a correr o prazo para interposição da presente acção.

Contudo, verifica-se que os vícios apontados pela autora ao acto em crise são geradores de mera anulabilidade.

..., mesmo no caso de se vir a entender que se verificava a alegada falta de audiência prévia ou violação do dever de decisão, a alegada falta de fundamentação, o alegado erro nos pressupostos, a alegada violação do princípio da legalidade (artigo 3.º do CPA) e dos princípios da boa-fé (artigo 6.º-A do CPA) e da imparcialidade (artigo 6.º do CPA), necessário seria que a autora tivesse impugnado o acto no prazo estabelecido na alínea b) do n.º 2 do artigo 58.º do CPTA .

Porém, a presente acção apenas deu entrada em 12 de Janeiro de 2005.

Pelo que há muito se encontra ultrapassado o prazo para a interposição da acção principal, para obter a invalidação do acto com tais fundamentos.

... Termos em que, sendo patente que os vícios imputados, a verificarem-se, apenas conduzem à anulabilidade do acto em causa, é manifesto que se mostra caducado o direito de acção - cfr. alínea b) do n.º 2 do artigo 58.º e alíneas c) e h) do n.º 1 artigo 89.º do CPTA ...”.

A recorrente insurge-se contra esta decisão invocando, no essencial, duas ordens de razões:

I) O denominado “acto tácito de indeferimento que se formou no “recurso hierárquico necessário” que foi interposto do despacho do Sr. Vereador da C.M. de Coimbra para o Presidente da mesma edilidade não é imediatamente impugnável, ocorrendo errada interpretação e aplicação dos arts. 58.º e 59.º do CPTA, 109.º e 175.º do CPA;

II) O acto administrativo impugnado padece de ilegalidades geradoras de nulidade, mormente, a preterição do direito de audiência prévia e de falta de fundamentação, mostrando-se, desta feita, infringidos os arts.

100.º, 124.º a 126.º e 133.º do CPA.

Passemos já análise deste último fundamento de recurso.

*

3.2.1. Da violação dos arts. 100.º, 124.º, 125.º, 126.º e 133.º do CPA

Sustenta a recorrente que a decisão judicial recorrida mostra-se elaborada em infracção ao que se mostra disposto nos normativos em epígrafe.

Vejamos, cotejando, em primeiro lugar, os normativos a atender na e para a decisão da questão controvertida.

Estipula-se no art. 133.º do CPA, sob a epígrafe “actos nulos”, que:

“1 - São nulos os actos a que falte qualquer dos elementos essenciais ou para os quais a lei comine expressamente essa forma de invalidade.

2 - São, designadamente, actos nulos:

- a) Os actos viciados de usurpação de poderes;
- b) Os actos estranhos às atribuições dos ministérios ou das pessoas colectivas referidas no artigo 2.º em que o seu autor se integre;
- c) Os actos cujo objecto seja impossível, ininteligível ou constitua um crime;
- d) Os actos que ofendam o conteúdo essencial de um direito fundamental;
- e) Os actos praticados sob coacção;
- f) Os actos que careçam em absoluto de forma legal;
- g) As deliberações de órgãos colegiais que forem tomadas tumultuosamente ou com inobservância do quórum ou da maioria legalmente exigidos;
- h) Os actos que ofendam os casos julgados;
- i) Os actos consequentes de actos administrativos anteriormente anulados ou revogados, desde que não haja contra-interessados com interesse legítimo na manutenção do acto consequente.”

Por seu turno no art. 134.º prevê-se que:

“1 - O acto nulo não produz quaisquer efeitos jurídicos, independentemente da declaração de nulidade.

2 - A nulidade é invocável a todo o tempo por qualquer interessado e pode ser declarada, também a todo o tempo, por qualquer órgão administrativo ou por qualquer tribunal.

3 - O disposto nos números anteriores não prejudica a possibilidade de atribuição de certos efeitos jurídicos a situações de facto decorrentes de actos nulos, por força do simples decurso do tempo, de harmonia com os princípios gerais de direito.”

E no artigo seguinte, sob a epígrafe de “Actos anuláveis”, estipula-se que:

“São anuláveis os actos administrativos praticados com ofensa dos princípios ou normas jurídicas aplicáveis para cuja violação se não preveja outra sanção.”

Reproduzidos os principais normativos a atender façamos, agora, um enquadramento da questão.

Tal como sustenta Freitas do Amaral a “validade” “é a aptidão intrínseca do acto para produzir os efeitos jurídicos correspondentes ao tipo legal a que pertence, em consequência da sua conformidade com a ordem jurídica ...” (in: “Curso de Direito Administrativo”, vol. II, págs. 342 e segs.).

Daí que enunciando a lei, quanto aos actos administrativos em geral, determinados requisitos a sua não verificação em concreto por referência a cada acto gera o desvalor da “invalidade”, a qual, seguindo de novo a doutrina daquele Professor, é “a inaptidão intrínseca para a produção de efeitos, decorrente de uma ofensa à ordem jurídica”.

Como também afirma J. C. Vieira de Andrade [em “Validade (do acto administrativo)” in: DJAP, vol. VII, pág. 582] “... A validade diz respeito a momentos intrínsecos, pondo a questão de saber se o acto comporta, ou não, vícios ou malformações, em face das normas que estabelecem os termos em que é possível a produção de efeitos jurídicos por via de autoridade...”.

Na sequência da lição deste Autor (in: ob. cit., págs. 583 e segs.), bem como de Freitas do Amaral (in: ob. cit., págs. 342 e segs.), a apreciação da validade de um determinado acto afere-se por referência ao sujeito que o pratica [conformidade com as normas referentes às suas atribuições e com as suas competências legais (quer quanto aos poderes em razão da matéria e do lugar, quer se em concreto está legitimado para os exercer)], ao objecto mediato [este tem de ser possível física e juridicamente, determinado ou identificável, bem como terá de ser idóneo em termos de adequação do objecto ao conteúdo e deve estar legitimado para suportar os efeitos do acto], ao procedimento, à forma, ao fim, ao conteúdo e decisão (visando o acto a produção de efeitos jurídicos numa situação concreta aqueles efeitos têm de ser determinados ou compreensíveis, possíveis e lícitos) e à vontade.

Ora os vícios susceptíveis de afectarem o acto administrativo não geram todos os mesmos desvalores, isto é, não conduzem todos às mesmas consequências.

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.

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.

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. 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.

No nosso ordenamento jurídico-administrativo a forma de invalidade da nulidade reveste de natureza excepcional 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) “... 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 actos 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).

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.

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 sectores 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 susceptibilidade de actuação 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.º 2) ...”.

Da leitura do dispositivo em referência resulta, assim, para além duma enumeração exemplificativa das situações geradores de nulidade (cfr. o seu n.º 2 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”.

Na situação “sub judice” é, para nós, líquido e não merece contestação (a própria recorrente o aceita) que as alegadas invalidades assacadas ao acto administrativo em crise (violação arts. 02.º e 89.º do RGEU, violação dos princípios da legalidade, da boa fé, da colaboração, da imparcialidade, do Estado de Direito na vertente da protecção da confiança) não são cominadas por lei expressa e especial com o desvalor da nulidade, gerando mera anulabilidade.

E o mesmo concluímos quanto à preterição do direito de audiência prévia previsto no art. 100.º do CPA e quanto à infracção ao dever de fundamentação (arts. 124.º e segs. do CPA), ilegalidades essas que também não são cominadas por lei expressa e especial com o desvalor da nulidade.

De igual modo não se vislumbra que o caso ou situação em análise tenha consagração ou se mostre de alguma forma integrado em qualquer das situações tipificadas no n.º 2 do art. 133.º do CPA, mormente, na sua alínea d), ao invés do que sustenta a A., aqui ora recorrente.

De facto, dúvidas não existem de que a previsão legal do art. 133.º, n.º 2, al. d) do CPA 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 protecção 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”, 2.ª edição actualizada, 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, al. 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 ora em análise, que ali se consagra uma formulação absoluta e restrita dos direitos fundamentais, sendo “... absoluta na medida em que sanção da nulidade afectará todos os actos administrativos...” e “... restrita já que não será qualquer lesão que será apta a gerar tal nulidade, mas, apenas, a que afecte o conteúdo essencial...” (in: “Código do Procedimento Administrativo”, 5.ª edição, pág. 799, nota 36),

Refira-se, ainda, que na previsão em análise estão ainda abrangidos os actos 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.

O art. 100.º do CPA constitui normativo aplicável a todos os procedimentos administrativos [cfr. Freitas do Amaral e outros in: “O Código do Procedimento Administrativo” seminário Gulbenkian, 1992, pág. 26; M. Esteves de Oliveira, Pedro C. Gonçalves e J. Pacheco Amorim in: ob. cit., pág. 452, nota 1; J.M. Santos

Botelho, A. Pires Esteves e J. Cândido de Pinho, in: ob. cit., pág. 421, nota 14], sendo que o mesmo começa ou dá início à terceira fase do procedimento administrativo, a "fase do saneamento".

O princípio da audiência prévia prescrito nos arts. 100.º e segs. do CPA assume-se como uma dimensão qualificada do princípio da participação a que se alude no art. 08.º do mesmo código e surge na sequência e em cumprimento da directriz constitucional inserta no art. 267.º, n.ºs 1 e 5 da CRP.

Não se vislumbra, no entanto, que o direito de audiência prévia em procedimento administrativo se mostre incluído no elenco dos direitos fundamentais, nem nos de natureza análoga (art. 17.º da Lei Fundamental), tanto mais que o art. 267.º, n.ºs 1 e 5 se mostra inserido no título IX, título onde se enunciam as regras a observar na actuação da Administração Pública, limitando-se o n.º 5 a dispor que o "... processamento da actividade administrativa será objecto de lei especial, que assegurará a racionalização dos meios a utilizar pelos serviços e a participação dos cidadãos na formação das decisões ou deliberações que lhes disserem respeito".

Trata-se, pois, de norma que, não definindo nem estruturando qualquer direito do cidadão, tem por destinatário o legislador ordinário a quem deixa liberdade de definir as regras por que hão-de ser atingidos, em termos da sua conciliação, os objectivos que lhe aponta.

Só no imediato art. 268.º da CRP estabelece direitos e garantias dos administrados nas suas relações com a Administração que, obviamente, o legislador terá de respeitar ao regular o processamento da actividade administrativa, não se vendo, porém, que aí figure o direito de audiência do interessado nesse processo, sendo certo que o regime previsto no n.º 3 do art. 269.º se reporta unicamente ao processo disciplinar, enquanto procedimento administrativo especial, e não ao procedimento administrativo comum.

Com efeito, o processo disciplinar é um processo sancionador que deve facultar os direitos e garantias constitucionais de defesa do acusado, sendo, por isso, aquele n.º 3 do art. 269.º uma transposição dessa garantia em processo criminal (cfr. art. 32.º da CRP), para o processo disciplinar.

Não assim no procedimento administrativo comum em que não está em causa a aplicação de qualquer sanção mas o simples desenvolvimento da actividade genérica da Administração no prosseguimento do interesse público como seu objectivo primordial.

Na verdade, se se quisesse elevar a nível constitucional o direito de audiência do interessado em processo administrativo comum teria a sua inserção não entre as regras do procedimento administrativo especial que é o processo disciplinar, mas entre as definidoras, para o procedimento administrativo em geral, dos direitos e garantias dos administrados, atento o princípio da aplicação universal da regra geral.

De concluir é, pois, que o direito de audiência dos interessados estabelecido no n.º 1 do art. 100.º do CPA não tem, como tal, assento constitucional, não constituindo assim a sua inobservância ofensa de um direito fundamental, causal de nulidade nos termos da al. d) do n.º 2 do art. 133.º do mesmo Código mas tão-só do desvalor da anulabilidade por preterição de uma formalidade essencial [vide entre outros neste sentido, na doutrina: Freitas do Amaral in: "Direito e Justiça", vol. VI, 1992, pág. 32 e in: "Curso de Direito Administrativo" - com colaboração de Lino Torgal, vol. II, págs. 322 e 323; J.M. Santos Botelho e outros in: ob. cit., págs. 423/424, nota 21; Maria Lídia Carvalho Soares in: "Código do Procedimento Administrativo ao Cidadão" pág. 108; Pedro Machete in: "Cadernos de Justiça Administrativa" (CJA) n.º 12, págs. 13 e 14; na jurisprudência, Acs. do STA de 15/02/1994 - Proc. n.º 034824 in: «www.dgsi.pt/jsta», de 03/12/1994, in: AD

n.º 403, págs. 781 e segs., de 09/03/1995 - Proc. n.º 035846, de 21/02/1996 - Proc. n.º 035123, de 18/06/1996 - Proc. n.º 039316, de 30/10/1996 - Proc. n.º 038064, de 05/12/1996 - Proc. n.º 033602, de 25/09/1997 - Proc. n.º 038658 todos in: «www.dgsi.pt/jsta», de 03/02/1998 in: "Antologia de Acórdãos do STA e TCA" (abreviadamente AA STA/TCA), Ano I, n.º 2, págs. 79 e segs., de 21/01/1999 - Proc. n.º 43.977 in: AA STA/TCA Ano II, n.º 2, págs. 127 e segs., de 08/10/2002 - Proc. n.º 049/02, de 20/11/2002 - Proc. n.º 048417, de 17/05/2005 - Proc. n.º 0923/02, de 10/05/2006 - Proc. n.º 01035/04, de 06/12/2006 - Proc. n.º 0496/06 todos in: «www.dgsi.pt/jsta»].

De igual modo importa concluir quanto à violação do dever de fundamentação dos actos administrativos (infracção aos arts. 124.º a 126.º do CPA e 268.º, n.º 3 da CRP), porquanto a verificação ou ocorrência daquela ilegalidade conduz à invalidade do acto na modalidade de mera anulabilidade (cfr., entre outros, Freitas do Amaral, J. Caupers, J. Martins Claro, João Raposo, Maria Glória D. Garcia, P. Siza Vieira, Vasco Pereira da Silva in: "Código do Procedimento Administrativo - Anotado", 3.ª edição, pág. 227; J.M. Santos Botelho e outros in: ob. cit., pág. 701, nota 19).

Dito isto temos que da análise da factualidade apurada e situação "sub judice" com os normativos em referência não se vislumbra que as alegadas ilegalidades assacadas ao acto administrativo impugnado (cuja precisão se cuidará e definirá de seguida), mormente, as alegadas preterição do direito de audiência prévia e infracção ao dever de fundamentação, envolvam a violação de qualquer comando constitucional em termos da ofensa do seu conteúdo essencial ou seu núcleo duro.

Assim e assente o entendimento exposto quanto ao desvalor de que sofreria o acto administrativo objecto da presente impugnação, reconduzido, face as ilegalidades procedimental e formal, à mera anulabilidade, temos que a dedução da presente acção administrativa especial estava sujeita ao regime legal vertido no art. 58.º, n.º 2 e 59.º do CPTA e não ao n.º 1 do art. 58.º do mesmo Código.

Improcede, por conseguinte, este fundamento de recurso.

*

3.2.2. Da violação dos arts. 58.º e 59.º do CPTA, 109.º e 175.º do CPA

Argumenta, por outro lado, a recorrente que a decisão judicial recorrida infringiu os comandos legais postos em epígrafe não ocorrendo caducidade do direito de acção.

Analiseemos, tecendo algumas notas prévias necessárias à análise e ao ordenamento da pretensão em presença.

Como primeira nota prévia cumpre referir, desde logo, que a decisão judicial em crise, tal como supra já se aludiu em sede da fixação da factualidade tida como provada nos autos, partiu duma realidade factual que fixou de forma incorrecta [atente-se no teor dos factos ali definidos sob as alíneas A) e B) nos quais se alude a um despacho da Directora do Departamento de Habitação ... da C.M. de Coimbra datado de 26/04/2004 e que desse despacho foi interposto "recurso hierárquico" para o Presidente daquela edilidade - o que motivou a imposição de fazer uso dos poderes decorrentes do art. 712.º do CPC] e, nessa medida, não extraiu as adequadas e necessárias consequências, nem determinou as pertinentes correcções, para isso contribuindo também, é certo, a A./recorrente através duma igualmente incorrecta e "deficiente" identificação do acto objecto de impugnação e consequente pretensão formulada (cfr. cabeçalho da

petição inicial “sub judice”, arts. 02.º e 68.º da mesma peça processual e pedido na mesma deduzido).

Na verdade, em face da factualidade que se mostra supra fixada temos que apenas existe um despacho do Sr. Vereador da C.M. de Coimbra, no uso de poderes delegados e datado de 06/04/2004, que desatende a pretensão da A./recorrente e ordena a realização das obras no prédio em referência tal como havia sido requerido pela contra-interessada em 22/06/2003 (cfr. fls. 37 e 94 do PA apenso) e que é esse despacho que lhe foi comunicado através do ofício datado de 26/04/2004 subscrito pela “Directora de Departamento da Habitação, Divisão de Reabilitação de Edifícios da Câmara Municipal de Coimbra”.

Inexiste, pois, qualquer despacho daquela Directora praticado em 26/04/2004, não se mostrando minimamente documentada com tal conteúdo e alcance a existência nos autos e no processo administrativo apenso dum tal acto (cfr. doc. n.º 2 junto com aquele articulado, documento esse que respeita, como aludimos, simplesmente a ofício subscrito pela aludida Directora e destina-se tão-só a notificar/comunicar à A./recorrente o despacho que havia sido proferido em 06/04/2004 pelo Vereador da C.M. de Coimbra no uso de poderes delegados, dando-lhe estrita ou mera execução).

O ofício em alusão, datado de 26/04/2004 e subscrito pela identificada Directora, configura um mero acto instrumental conferidor de eficácia e que se produz ou insere na fase complementar, integrativa da eficácia do acto administrativo, sem contender com a validade deste, não sendo, nessa medida, passível de impugnação administrativa (cfr. arts. 158.º a 177.º todos do CPA) ou judicial (cfr. arts. 50.º e 51.º ambos do CPTA).

Temos ainda, agora como segunda nota, que ao invés do que foi considerado na decisão judicial recorrida, que o objecto do denominado “recurso hierárquico” interposto e sobre o qual se produziu o qualificado pela recorrente como “indeferimento tácito” impugnado foi não o pretendo despacho da aludida Directora datado de 26/04/2004 mas sim e ao invés o despacho do Sr. Vereador da C.M. de Coimbra, datado de 06/04/2004, tal como resulta e se comprova da simples leitura do próprio documento n.º 1 junto com a petição inicial (“Exmo. Sr. Presidente da Câmara Municipal de Coimbra ... I..., na qualidade de cabeça-de-casal ..., vem nos termos do art. 166.º do Código de Procedimento Administrativo interpor RECURSO HIERÁRQUICO do Despacho de 6 de Abril de 2004, exarado pelo Senhor Vereador ..., que a notifica para proceder à execução de obras no Edifício sito na Travessa Júlio Reis Alves, n.º .../... Chão do Bispo preconizadas no auto de vistoria datado de 9/10/2003 ...”) (sublinhados nossos).

Esta realidade permite-nos inferir, por um lado, que a A./recorrente identificou à data clara e correctamente o acto administrativo que entendeu como lesivo dos direitos e interesses por si representados, compreendendo e captando devidamente a notificação e seu conteúdo e, por outro lado, que a configuração da impugnação objecto da presente acção administrativa especial terá necessariamente de ser “corrigido” ou “redireccionado” e, nessa medida, se “corrigindo” para própria possibilidade de aferição da bondade da sentença recorrida e mesmo da pretensão judicial impugnatória formulada pela A. nos autos, já que a questão da sua eventual improcedência face à total ausência ou inexistência do próprio objecto de impugnação judicial se nos mostra subtraída (cfr. arts. 87.º, n.º 2, 95.º e 149.º todos do CPTA).

Por outro lado, e enquanto terceira nota prévia, temos que a acção administrativa “sub judice” se caracteriza ou se qualifica como acção administrativa especial para impugnação de actos administrativos

tal como se mostra configurada a pretensão formulada pela A., aqui ora recorrente, questão que se mostra, aliás, consensual entre as partes, tendo, inclusive, os autos assim sido distribuídos naquela espécie.

Na verdade, a acção em presença configura-se como uma acção administrativa especial para impugnação de acto administrativo emitido porquanto, como vimos, estamos em face da emissão dum acto administrativo por parte da Administração (despacho do Sr. Vereador da C.M. de Coimbra datado de 06/04/2004 a determinar a realização de alegadas obras de conservação) proferido no âmbito dum procedimento administrativo desencadeado na sequência de requerimento formulado pela contra-interessada (na qualidade de inquilina do prédio da herança representada pela A./aqui recorrente) e no qual era peticionada a realização de obras de conservação no aludido prédio após competente vistoria, procedimento esse no qual a A. tomou posição, que não foi acolhida pelo R., no sentido da demolição do mesmo edifício.

Não estamos, pois, face a um acto de indeferimento directo de pretensão da A., aqui recorrente, deduzido perante a Administração porquanto o procedimento administrativo no âmbito do qual aquele foi emitido não havia sido promovido ou deduzido pela A. já que esta era, naquele processo, contra-interessada [cfr. arts. 52.º, 53.º, 54.º e segs. do CPA, 66.º e 67.º, n.º 1, al. b) do CPTA] e o seu posicionamento ali sustentado foi indirectamente desatendido com a prolacção do acto administrativo em crise.

Tal como refere, a este propósito, J.C. Vieira de Andrade “... fora destes casos de indeferimento «total e directo», não haverá dúvidas quanto à utilização isolada do pedido de impugnação no que respeita a actos positivos que contenham declarações tácitas de indeferimento parcial da pretensão, ou, menos ainda, quando o indeferimento seja um efeito indirecto, como acontece com os «actos positivos de duplo efeito» (ou «de conteúdo ambivalente»), que, além do efeito positivo favorável a alguém, produzem um efeito negativo, desfavorável a outro interessado, ou com os actos concludentes, dos quais resulte a impossibilidade legal de prover o requerimento de outrem – embora estes pedidos admitam ou possam carecer de uma cumulação com o pedido de condenação à prática de acto devido ...” (in: ob. cit., pág. 225).

Face ao atrás exposto e aos considerandos ora reproduzidos concluímos pela caracterização da acção administrativa especial “sub judice” como acção para impugnação de acto administrativo, estando, nessa medida, sujeita ao regime legal decorrente dos arts. 50.º a 65.º e 78.º e segs. do CPTA.

Aqui chegados, após breves notas de enquadramento, cumpre aferir da bondade da decisão judicial em crise à luz do fundamento de recurso em análise.

A CRP garante aos administrados o direito a impugnar junto dos tribunais quaisquer actos administrativos que os lesem, independentemente da sua forma (cfr. art. 268.º, n.º 4 da Lei Fundamental).

Constitui tal comando constitucional uma garantia impositiva, mas não limitativa, porquanto, impõe ao legislador ordinário que respeite a impugnabilidade contenciosa dos actos lesivos, mas dela não decorre que apenas e só tais actos sejam susceptíveis de impugnação junto dos tribunais.

O CPTA no seu art. 51.º veio definir, como princípio geral, o que é tido como acto contenciosamente impugnável, colocando o acento tónico na “eficácia externa”, prevendo-se no preceito legal que “... ainda que inseridos num procedimento administrativo, são impugnáveis os actos administrativos com eficácia externa, especialmente aqueles cujo conteúdo seja susceptível de lesar direitos ou interesses legalmente

protegidos ..." (n.º 1).

Este princípio geral definiu, desta forma, o acto administrativo impugnável como sendo o dotado de eficácia externa, remetendo a lesividade [subjectiva] para mero critério de aferição dessa impugnabilidade. Daí que se compreendam ou insiram no conceito legal de "acto impugnável" todos os actos lesivos de direitos e interesses legalmente protegidos assim se respeitando a garantia constitucional impositiva, garantia essa que acaba, todavia, por ser estendida pelo legislador ordinário a todos aqueles actos que, mesmo não sendo lesivos de direitos subjectivos, são dotados de eficácia externa.

Além disso, a própria "eficácia externa", enquanto definidora de impugnabilidade contenciosa, não tem de ser actual, podendo ser potencial desde que seja seguro ou muito provável que o acto irá produzir efeitos [cfr. conjugadamente arts. 51.º, n.º 1 e 54.º, n.º 1, al. b) ambos do CPTA].

Temos, por conseguinte, que para ser contenciosamente impugnável, a decisão administrativa em causa não tem de ser lesiva de direitos ou interesses legalmente protegidos do A., bastando-lhe ter eficácia externa actual, ou, pelo menos, que seja seguro ou muito provável que a virá a ter.

O aludido art. 51.º do CPTA abriu caminho à possibilidade de impugnação contenciosa de actos procedimentais (desde que dotados de eficácia externa) e não apenas àqueles que ponham fim ou termo ao procedimento ou incidente, abandonando, enquanto requisito de impugnabilidade contenciosa, o conceito da "definitividade horizontal" visto a pedra de toque se centrar agora no conceito de "eficácia externa" (cfr., neste sentido, Mário Aroso Almeida e C. A. Fernandes Cadilha in: ob. cit., págs. 308 e segs.; M. Aroso de Almeida in: "O Novo Regime do Processo nos Tribunais Administrativos", 4.ª edição, págs. 144 e segs. e em "Implicações de direito substantivo da reforma do contencioso administrativo" in: CJA n.º 34, págs. 74 a 76; M. Esteves de Oliveira e R. Esteves de Oliveira in: "Código de Processo dos Tribunais Administrativos e Estatutos dos Tribunais Administrativos e Fiscais Anotados", vol. I, pág. 343/344, nota VII).

Importa, por outro lado, ter presente que face ao poder conferido aos tribunais administrativos pelo CPTA de condenarem a Administração à prática de actos administrativos ilegalmente omitidos se procedeu à abolição da figura do até aí denominado "indeferimento tácito" [cfr. arts. 51.º, n.º 4 e 67.º, n.º 1, al. a) do CPTA], mostrando-se actualmente revogado o regime decorrente do n.º 1 do art. 109.º do CPA (cfr. J.M. Sérvulo Correia em "O incumprimento do dever de decidir" in: CJA n.º 54, págs. 06 e segs., em especial, pág. 16; M. Esteves de Oliveira e R. Esteves de Oliveira in: ob. cit., pág. 412/413, nota II; J. C. Vieira Andrade in: ob. cit., pág. 314; Mário Aroso Almeida e C. A. Fernandes Cadilha in: ob. cit., págs. 313 e segs.; M. Aroso de Almeida in: ob. e loc. cit., respectivamente, págs. 206 e segs. e págs. 69 a 71).

Tal como impressivamente refere J.M. Sérvulo Correia o "... objecto adstrito pelo CPTA à acção de condenação à prática de acto administrativo devido veio esvaziar de função útil a figura do indeferimento tácito.

... O art. 51.º, n.º 4 do CPTA, conjugado com os outros preceitos já citados deste diploma que definem o objecto da acção de condenação, veio vedar o emprego do meio impugnatório (isto é, anulatório ou cassatório) nas situações de violação do dever de decidir por força de uma recusa da pretensão e, por maioria de razão, de inércia perante requerimento. Sendo, pois, o n.º 1 do art. 109.º do CPA incompatível com estes novos preceitos, deve ser considerado revogado por eles.

Encontram-se deste modo revogados o n.º 1 do art. 109.º do CPA e quaisquer outros preceitos de legislação avulsa anteriores ao CPTA que configurassem situações de indeferimento tácito ..." (in: loc. cit., pág. 16).

Por outro lado, temos que o CPTA veio consagrar, como regra geral, a extinção da necessidade do recurso hierárquico face ao que se mostra definido conjugadamente nos arts. 51.º, n.º 1 e 59.º, n.º 5 daquele Código.

Com efeito, afigura-se-nos que com o CPTA deixou ser exigido, em termos gerais e como condicionante da própria sindicabilidade contenciosa, que os actos administrativos tenham sido objecto de prévia impugnação administrativa para que possam ser objecto de impugnação contenciosa, afirmando-se, ao invés, a regra geral da desnecessidade da utilização da via de impugnação administrativa para aceder à via contenciosa (cfr. M. Esteves de Oliveira e R. Esteves de Oliveira in: ob. cit., pág. 347 e segs., nota X; J. C. Vieira Andrade in: ob. cit., pág. 314; Mário Aroso Almeida e C. A. Fernandes Cadilha in: ob. cit., págs. 313 e segs.; M. Aroso de Almeida in: ob. e loc. cit., respectivamente, págs. 146 e segs. e págs. 71 a 74).

Refere a este propósito M. Aroso de Almeida (em loc. cit., pág. 71) que "... o CPTA não exige, em termos gerais, que os actos administrativos tenham sido objecto de prévia impugnação administrativa para que possam ser objecto de impugnação contenciosa e, portanto, consagra a regra geral da desnecessidade da utilização de vias de impugnação administrativa para aceder à via contenciosa ...".

Também J.M. Sérvulo Correia (em loc. cit., págs. 16/17) defende que o "... CPTA não a proclama expressamente, mas o n.º 5 do art. 59.º estabelece em termos genéricos a admissibilidade de impugnação contenciosa na pendência da impugnação administrativa. Este novo princípio geral é obviamente incompatível com a necessidade de esgotamento da via hierárquica, pelo que neste contexto impõe que o n.º 1 do art. 51.º - que proclama a impugnabilidade de todos os actos administrativos com eficácia externa, ainda que inseridos num procedimento administrativo - seja lido na acepção de abranger os actos proferidos abaixo do escalão máximo da pirâmide hierárquica.

..., agora, todos os actos passíveis de recurso administrativo (do qual o recurso hierárquico é a principal modalidade) se tornaram em princípio susceptíveis de impugnação contenciosa ...".

E continua aquele Autor "... O afastamento do requisito da definitividade vertical enquanto pressuposto de ordem geral da impugnabilidade contenciosa dos actos administrativos não impede a existência de procedimentos especiais em que se continuem a impor formas de impugnação administrativa necessária com a natureza de reclamação ou de recurso administrativo, hierárquico ou de outros tipos ..." (em loc. cit., pág. 17) (vide, também, em idêntico sentido os posicionamentos que já haviam sido expressos por J. C. Vieira Andrade in: ob. cit., pág. 313/317; Mário Aroso Almeida e C. A. Fernandes Cadilha in: ob. cit., págs. 313 e segs.; M. Aroso de Almeida in: ob. e loc. cit., respectivamente, págs. 147/148. e págs. 71 a 74; M. Esteves de Oliveira e R. Esteves de Oliveira in: ob. cit., pág. 347, nota X.; M. Rebelo de Sousa e A. Salgado Matos in: "Direito Administrativo Geral - Actividade Administrativa", Tomo III, págs. 212/213).

Cientes do quadro legal atrás expresso e respectivo enquadramento que releva para a apreciação da pretensão "sub judice" e, bem assim, dos ensinamentos doutrinários colhidos, importa, então, caracterizar o acto impugnado (no que se considerará o denominado "recurso hierárquico" interposto) e sua tempestividade.

Quanto a este último aspecto e para a sua análise importa atender ao regime legal que se mostra vertido nos arts. 58.º e 59.º do CPTA, conjugados, no e para o caso concreto, com o art. 175.º do CPA.

Assim, estipula-se no art. 58.º do CPTA, sobre “Prazos”, que:

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

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

- a) Um ano, se promovida pelo Ministério Público;
- 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 acções que se encontram previstos no Código de Processo Civil.

4 - Desde que ainda não tenha expirado o prazo de um ano, a impugnação será admitida, para além do prazo de três meses da alínea b) do n.º 2, caso se demonstre, com respeito pelo princípio do contraditório, que, no caso concreto, a tempestiva apresentação da petição não era exigível a um cidadão normalmente diligente, por:

- a) A conduta da Administração ter induzido o interessado em erro;
- b) O atraso dever ser considerado desculpável, atendendo à ambiguidade do quadro normativo aplicável ou às dificuldades que, no caso concreto, se colocavam quanto à identificação do acto impugnável, ou à sua qualificação como acto administrativo ou como norma;
- c) Se ter verificado uma situação de justo impedimento.”

E no art. 59.º do mesmo Código prevê-se que:

“1 - O prazo para a impugnação pelos destinatários a quem o acto administrativo deva ser notificado só corre a partir da data da notificação, ainda que o acto tenha sido objecto de publicação obrigatória.

2 - O disposto no número anterior não impede a impugnação, se a execução do acto for desencadeada sem que a notificação tenha tido lugar.

3 - O prazo para a impugnação por quaisquer outros interessados dos actos que não tenham de ser obrigatoriamente publicados começa a correr a partir do seguinte facto que primeiro se verifique:

- a) Notificação;
- b) Publicação;
- c) Conhecimento do acto ou da sua execução.

4 - 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.

5 - A suspensão do prazo prevista no número anterior não impede o interessado de proceder à impugnação contenciosa do acto na pendência da impugnação administrativa, bem como de requerer a adopção de providências cautelares. (...)”

Por fim, estipula-se no art. 175.º do CPA que:

“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 procedimento 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.”

Aferindo da tese sustentada pela A., aqui ora recorrente, e tendo em mente que entre os pressupostos processuais da impugnação dos actos administrativos se encontra o da tempestividade da acção, diga-se, desde já, que não lhe assiste razão.

Explicitemos, pois, o nosso posicionamento, para o que importa caracterizar primeiramente o funcionamento e relacionamento dos vários membros que compõem o órgão Câmara Municipal, seguindo-se a qualificação do “recurso” administrativo interposto e, por fim, aferir da tempestividade da impugnação do acto efectivamente em crise, no caso e como supra fomos aludindo, o despacho proferido no uso de poderes delegados pelo Sr. Vereador da C.M. de Coimbra em 06/04/2004.

Constitui um traço essencial do actual conceito de autarquia local a existência de órgãos representativos das populações e por estas directamente eleitos (cfr. arts. 235.º e 239.º da CRP, 56.º da Lei n.º 169/99, de 18/09 na redacção dada pela Lei n.º 5-A/02, de 11/01; doutrinamente vide Freitas do Amaral in: “Curso de Direito Administrativo”, vol. I, 2.ª edição, págs. 418/422), pelo que qualquer um dos membros que compõem tais órgãos exerce suas funções com idêntica legitimação.

No caso vertente a autarquia local “município” dispõe dum órgão executivo, a “câmara municipal”, o qual é constituído por um presidente e por vereadores (cfr. arts. 56.º e 57.º da citada Lei) todos eles eleitos por sufrágio directo e universal dos cidadãos residentes.

Nessa medida, face à legitimação própria de cada membro e considerando o particular e específico processo de formação da vontade do órgão colegial “câmara municipal”, que se traduz na prevalência do princípio maioritário quanto à emissão da vontade dos respectivos titulares eleitos, não é possível descortinar qualquer relação de hierarquia, de subordinação, entre os seus membros, mormente, entre o presidente e o vereador.

É que admitir um tal tipo de relação implicaria a completa subversão da natureza, da estrutura, das regras de funcionamento daquele órgão, inexistindo um efectivo processo de formação e de expressão da vontade colectiva já que esta mais não seria do que a vontade do presidente do órgão em completo alheamento da liberdade e autonomia na apreciação e deliberação dos diversos assuntos por cada um dos membros do referido órgão colegial (vide sobre a problemática Paulo Otero in: “Conceito e fundamento da hierarquia administrativa”, págs. 243 e segs.) (cfr. ainda arts. 56.º, 69.º, 75.º, 76.º, 77.º, 80.º, 89.º, 90.º e 93.º todos da Lei n.º 169/99 naquela mesma redacção).

Note-se que inserindo-se a hierarquia num modelo de organização administrativa vertical a mesma pressupõe a existência de “... dois ou mais órgãos e agentes com atribuições comuns, ligados por um vínculo jurídico que confere ao superior o poder de direcção e impõe ao subalterno o dever de obediência...” (cfr. Freitas do Amaral in: ob. cit., pág. 634).

Daí que não seja concebível que o exercício da função administrativa, pelos vereadores, seja enquadrada por uma relação de supra-infra ordenação, própria da hierarquia, conferindo a outro membro do executivo ou a outro órgão da pessoa colectiva, o poder de direcção da actividade daqueles eleitos, com o correspondente dever legal de obediência por parte deles.

Assim sendo temos que a impugnação administrativa dos actos dos vereadores, não obstante poder ter

“por fundamento a ilegalidade, inoportunidade ou inconveniência da decisão” (cfr. arts. 65.º, n.ºs 6 e 7 e 70.º, n.º 6 ambos da Lei n.º 169/99 na redacção supra aludida), tem de entender-se no quadro duma relação denominada de “hierarquia imprópria” ou de “falsa hierarquia” (vide Paulo Otero in: ob. cit., pág. 151; J.M. Santos Botelho, A. Pires Esteves e J. Cândido Pinho in: ob. cit., pág. 1018) e sendo que está prevista “sem prejuízo da sua impugnação contenciosa” (cfr. n.º 6 do art. 65.º do mesmo diploma) a mesma reveste e deve ser qualificada como de “recurso gracioso facultativo” (vide art. 167.º do CPA).

A caracterização desta impugnação administrativa como facultativa vem sendo afirmada sucessivamente e de forma uniforme pelo STA no âmbito do anterior regime contencioso, entendimento que aqui se corrobora visto não se vislumbrarem razões no actual quadro legal vigente que apontem em sentido divergente (vide, por todos, os acórdãos daquele Venerando Tribunal de 02/03/1990 - Proc. n.º 027539, de 30/04/1991 - Proc. n.º 025498, de 10/12/1991 - Proc. n.º 029313, de 03/06/1998 - Proc. n.º 043463, de 13/10/1999 - Proc. n.º 044417, de 11/11/2003 - Proc. n.º 01265/03 todos in: «www.dgsi.pt/jsta»).

Nessa medida, tratando-se de impugnação administrativa facultativa temos que sobre o ente competente ao qual o mesmo foi dirigido impende o dever legal de decidir no prazo de 30 dias (90 dias no caso de existir instrução), findo o qual e sem que haja sido tomada uma decisão se considera o “recurso tacitamente indeferido” (cfr. art. 175.º do CPA).

Revertendo, de novo, ao caso em presença temos que, de harmonia com tudo o atrás exposto, não assiste razão à A./recorrente quando qualificou e qualifica o recurso administrativo interposto como “recurso hierárquico necessário”, visto estarmos claramente em presença, ao invés, dum “recurso hierárquico impróprio” facultativo (cfr., para além dos normativos citados, ainda os arts. 158.º, 166.º, 167.º, 176.º todos do CPA).

De igual modo não lhe assiste razão quando sustenta uma alegada violação e errada aplicação/interpretação dos arts. 109.º e 175.º do CPA por parte da decisão judicial recorrida porquanto, para além da própria questão da não vigência do n.º 1 do art. 109.º já acima abordada, temos que o invocado normativo a vigorar em termos da formação dum acto de “indeferimento tácito” contenciosamente impugnável ainda assim não seria aplicável à situação vertente o prazo ali enunciado visto nos situarmos já num procedimento administrativo de segundo grau que se mostra disciplinado nesse âmbito pelo art. 175.º.

Prevê-se no citado art. 109.º do CPA, sob a epígrafe de “Indeferimento tácito”, que:

“1 - Sem prejuízo do disposto no artigo anterior, a falta, no prazo fixado para a sua emissão, de decisão final sobre a pretensão dirigida a órgão administrativo competente confere ao interessado, salvo disposição em contrário, a faculdade de presumir indeferida essa pretensão, para poder exercer o respectivo meio legal de impugnação.

2 - O prazo a que se refere o número anterior é, salvo o disposto em lei especial, de 90 dias.

3 - Os prazos referidos no número anterior contam-se, na falta de disposição especial:

- a) Da data de entrada do requerimento ou petição no serviço competente, quando a lei não imponha formalidades especiais para a fase preparatória da decisão;
- b) Do termo do prazo fixado na lei para a conclusão daquelas formalidades ou, na falta de fixação, do termo dos três meses seguintes à apresentação da pretensão;

c) Da data do conhecimento da conclusão das mesmas formalidades, se essa for anterior ao termo do prazo aplicável de acordo com a alínea anterior.”

Refere nesta sede J.M. Sérvulo Correia, no que tange às impugnações administrativas facultativas, que “... importa proceder a uma exame disjuncto das situações em que elas incidam sobre um acto primário ou sobre uma situação de inércia primária da Administração.

O afastamento do pressuposto processual da definitividade vertical do acto significa que, embora o acto primário seja susceptível de impugnação administrativa, ele é o acto que abre a via contenciosa, ou sob a forma de acção administrativa especial de impugnação de acto administrativo (quando se trata de acto positivo), ou de acção administrativa especial de condenação à prática de acto administrativo (se se tratar de um acto de indeferimento de uma pretensão da prática de acto administrativo ou de recusa de apreciação de requerimento dirigido à prática de tal acto).

O n.º 4 do art. 59.º do CPTA - ... - é muito claro quanto à intenção legislativa.

O acto passível de acção de impugnação, ou que constitui pressuposto da acção de condenação, é o acto primário. A sujeição deste a impugnação administrativa apenas significa que os prazos de impugnação contenciosa ou de caducidade da acção de condenação desencadeados pelo acto primário se suspendem em consequência da utilização de um meio de impugnação administrativa (seja este o recurso administrativo ou a reclamação). O decurso do prazo legal para a tomada pelo órgão ad quem de uma decisão sobre a impugnação administrativa (...), sem que aquela haja sido proferida faz com que retome o seu curso o prazo para a propositura do meio contencioso que tenha por objecto ou por pressuposto o acto primário ...” (in: loc. cit., págs. 17/18) (cfr. no âmbito do actual contencioso administrativo também no sentido da necessidade de distinção dos indeferimentos tácitos no âmbito de procedimentos administrativos de primeiro e de segundo grau e dos diferentes regimes legais respectivos em termos de aplicação, na jurisprudência, Ac. STA de 24/11/2004 - Proc. n.º 0903/04 in: «www.dgsi.pt/jsta»; na doutrina, M. Aroso de Almeida in: ob. cit., págs. 205 e segs.; M. Aroso Almeida e C. A. Fernandes Cadilha in: ob. cit., págs. 409/410).

Ora da análise conjugada dos preceitos citados, mormente dos arts. 51.º e 59.º do CPTA, 109.º e 175.º ambos do CPA, não podemos deixar de ter presente em consonância com a doutrina antecedente que o acto administrativo contenciosamente impugnável é o acto primário que foi proferido pelo Sr. Vereador da C.M. de Coimbra, no uso de poderes delegados, em 06/04/2004 a determinar a execução “das obras constantes do Auto de Vistoria e da instalação sanitária n.º ..., com as respectivas redes de águas e saneamento”, bem como a ordenar “o despejo dos inquilinos para a realização das obras e aprovo as informações dos termos propostos ...”, sendo por referência ao mesmo que importa aferir da tempestividade da dedução do presente meio contencioso de impugnação, ponderando no caso o regime legal decorrente dos arts. 58.º e 59.º, n.º 4 do CPTA em articulação com o art. 175.º do CPA. É que, além do mais, a pretensa situação de “indeferimento tácito” alegadamente existente no caso concreto ocorre não sobre um acto primário ou sobre uma situação de inércia primária da Administração no âmbito de procedimento administrativo de primeiro grau, aos quais se aplicaria aquele art. 109.º do CPA, mas antes no âmbito de acto ou omissão do mesmo praticado ou desenvolvido no âmbito de procedimento administrativo de segundo grau que se norteia, nesta sede, pelo regime decorrente do art. 175.º do CPA.

Daí que não assista qualquer razão à recorrente quando pretende que o prazo de decisão do recurso hierárquico impróprio interposto é aquele que decorre do n.º 2 do art. 109.º do CPA, pois, no caso o prazo a atender é aquele que se mostra definido pelo art. 175.º, n.º 3 do mesmo Código (cfr. n.º 3 do art. 176.º do CPA).

O n.º 4 do art. 59.º do CPTA constitui um dispositivo legal inovador face ao que eram as regras em matéria de contencioso administrativo, implicando mesmo uma revogação tácita do art. 164.º do CPA (cfr. Prof. Mário Aroso de Almeida in: ob. cit., págs. 170 e 171; Dr. Esteves de Oliveira e outro in: “Código de Processo dos Tribunais Administrativos e Estatutos dos Tribunais Administrativos e Fiscais Anotados”, vol. I, pág. 378, nota II).

Resulta da conjugação dos n.ºs 4 e 5 do aludido dispositivo legal que a utilização de meios de impugnação administrativa (reclamação ou recursos hierárquicos nos termos do CPA e de legislação especial extravagante) suspende o prazo de impugnação judicial do acto, sem que tal impeça o interessado de proceder à sua impugnação judicial em simultâneo ou na pendência daquela impugnação administrativa.

Tal regime legal releva de manifesto interesse quando a impugnação administrativa seja facultativa, visto que a haver impugnação administrativa necessária, esta, em regra, suspende a própria eficácia do acto pelo que não se coloca a questão de suspensão do prazo de impugnação judicial (cfr. J. C. Vieira de Andrade in: ob. cit., págs. 233 e 234; M. Esteves de Oliveira e outro in: ob. cit., vol. I, pág. 391, nota VI).

Atente-se como refere Mário Aroso de Almeida, a propósito do n.º 4 do art. 59.º do CPTA (in: ob. cit., pág. 178), que “... este preceito não estabelece que a utilização de qualquer meio de impugnação administrativa suspende os efeitos do acto impugnado, mas apenas que ela suspende o prazo de impugnação contenciosa. Por este motivo se garante ao interessado, no n.º 5, a faculdade de, a todo o momento, prescindir desse efeito suspensivo e proceder à impugnação contenciosa do acto na própria pendência da impugnação administrativa, assim como se lhe assegura a possibilidade de lançar mão da tutela cautelar, designadamente para o efeito de obter do tribunal administrativo a suspensão da eficácia do acto, que não resultou da sua impugnação administrativa ...” (sublinhados nossos).

Na mesma linha de entendimento refere J. C. Vieira de Andrade (in: ob. cit., pág. 234) que “... a impugnação administrativa facultativa não suspende a eficácia do acto, pelo que o particular terá todo o interesse em pedir a suspensão administrativa da execução ou em solicitar ao tribunal uma providência cautelar adequada, mesmo que não utilize imediatamente a faculdade de propositura da acção na pendência da impugnação ...”.

Por fim, importa ter ainda presente que a lei no normativo em referência fala em “suspensão” e não “interrupção” do prazo judicial pelo que, uma vez decidida a impugnação administrativa e da mesma sido notificado o recorrente administrativo ou decorrido o prazo para aquela decisão, o prazo judicial de impugnação contenciosa retomará o seu curso não havendo contagem dum novo prazo judicial mas sim daquele que estava em curso e que foi entretanto suspenso (cfr. J. C. Vieira de Andrade in: ob. cit., pág. 234).

Aqui chegados temos que a decisão judicial recorrida, com as condicionantes fácticas e respectivo enquadramento explicitados atrás relativamente à mesma, acaba por concluir em termos que observam e respeitam o regime legal decorrente dos arts. 58.º e 59.º do CPTA.

Na verdade e de acordo com o disposto no art. 58.º, n.º 2, al. b) do CPTA a impugnação de actos administrativos anuláveis deve, normalmente, ser intentada no prazo de 3 meses (prazo a transformar, tal como entendimento doutrinal e jurisprudencial consensual, em 90 dias).

A contagem deste prazo obedece, face ao preceituado n.º 3 daquele mesmo normativo, às regras para propositura de acções previstas no CPC (cfr. art. 144.º do CPC), sendo que em matéria de início de prazos de impugnação rege o art. 59.º do CPTA e em cujo n.º 4 se prevê que a utilização de meios de impugnação administrativa suspende o prazo de impugnação contenciosa do acto administrativo, prazo esse que só retoma o seu curso com a notificação da decisão proferida sobre a impugnação administrativa ou com o decurso do respectivo prazo legal.

Tal como sustentou o STA, referindo-se ao n.º 4 do art. 59.º CPTA, no seu acórdão datado de 22/03/2007 (Proc. n.º 0848/06 - in: «www.dgsi.pt/jsta») “... Este preceito reporta-se, apenas, à utilização de meios de impugnação administrativa facultativos, o caso dos autos, porquanto, tratando-se de impugnações necessárias, o acto não é ainda passível de impugnação contenciosa não estando nenhum prazo a correr para esse efeito ...” (cfr. neste sentido, M Esteves de Oliveira e outro in: ob. cit., pág. 391).

Daí que notificada a A. (após 26/04/2004) do acto administrativo prolatado em 06/04/2004 pelo Sr. Vereador da C.M. de Coimbra a mesma poderia ter, desde logo, deduzido a competente impugnação judicial mediante a interposição de acção administrativa especial.

No caso a mesma resolveu deduzir impugnação administrativa (em 07/06/2004), impugnação essa na modalidade de recurso hierárquico impróprio facultativo, tal como concluímos anteriormente, e cujo prazo de interposição correspondia ao prazo de que a mesma dispunha para a instauração da impugnação judicial (cfr. art. 168.º, n.º 2 “ex vi” art. 176.º, n.º 3 ambos do CPA).

Nos termos do art. 175.º do CPA e na ausência de preceito legal especial, temos que no caso vertente, inexistindo instrução ou diligências complementares (cfr. PA apenso), o prazo para a decisão do recurso hierárquico era de 30 dias contado a partir da remessa do processo ao órgão competente para dele conhecer (no caso acaba por ser a própria data da interposição visto o mesmo ter sido dirigido e interposto junto do próprio órgão competente inexistindo qualquer remessa para outro órgão por ser esse o competente).

Ocorre que no caso vertente o órgão competente para a decisão da impugnação administrativa nada veio a decidir, pelo que, por força do decurso do prazo legalmente previsto para aquela decisão e do disposto no n.º 3 do art. 175.º do CPA, tem-se o “recurso como tacitamente indeferido”, pelo que, de harmonia com a regra enunciada no n.º 4 do art. 59.º do CPTA, cessou a causa de suspensão do prazo de impugnação contenciosa do acto administrativo fundada em ilegalidades geradoras do desvalor da anulabilidade [cfr. art. 58.º, n.º 2, al. b) do CPTA], retomando-se a contagem daquele prazo que havia sido interrompida com a interposição daquela impugnação administrativa (em 07/06/2004).

A acção administrativa especial “sub iudice” só veio a dar entrada em juízo em 12/01/2005, data em que já havia decorrido, clara e inequivocamente, o prazo para a interposição da mesma com vista a obter a invalidação do acto administrativo impugnado pelos fundamentos/ilegalidades vertidos pela A. na petição inicial, sendo certo que não foram alegados e demonstrados factos pela A. que legitimassem a interposição da acção administrativa especial para além do prazo definido pelo art. 58.º, n.º 2, al. b) do CPTA tal como

se mostra previsto no n.º 4 deste mesmo normativo.

Por conseguinte, sendo patente que as ilegalidades assacadas ao acto administrativo objecto de impugnação, a verificarem-se, apenas conduzem à anulabilidade do acto em causa, é manifesto que se mostra caducado o direito de acção quando a A. veio a intentar esta acção administrativa em 12/01/2005 [cfr. arts. 50.º, 51.º, 58.º, n.º 2, al. b), 59.º, n.º 4 e 89.º, n.º 1, als. c) e h) todos do CPTA, 168.º, 175.º e 176.º do CPA].

Improcede, pelo exposto, também este fundamento de recurso.

*

4. DECISÃO

Nestes termos, **acordam em conferência os juízes deste Tribunal em negar provimento ao recurso, confirmando, assim e com a fundamentação antecedente, a decisão judicial recorrida. Custas nesta instância a cargo da A., aqui recorrente, com redução a metade da taxa de justiça nos termos legais [cfr. arts. 73.º-A, n.º 1, 73.º-E, n.º 1, al. a), 18.º, n.º 2 todos do CCJ e 189.º do CPTA].**

Notifique-se. D.N..

*

Restituam-se aos ilustres mandatários das partes os suportes informáticos gentilmente disponibilizados.

*

Processado com recurso a meios informáticos, tendo sido revisto e rubricado pelo relator (cfr. art. 138.º, n.º 5 do CPC “ex vi” art. 01.º do CPTA).

Porto, 18 Outubro de 2007

Ass. Carlos Luís Medeiros de Carvalho

Ass. José Augusto Araújo Veloso

Ass. Jorge Miguel Barroso de Aragão Seia

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