

**TRIBUNAL CENTRAL ADMINISTRATIVO NORTE | ADMINISTRATIVO****Acórdão**

Processo	Data do documento	Relator
00598/19.0BEBRG	17 de janeiro de 2020	Helena Ribeiro

**DESCRITORES**

Recurso hierárquico facultativo > Suspensão do prazo > Tempestividade.

**SUMÁRIO**

1 - O prazo legal para a propositura de ação administrativa de atos administrativos anuláveis é de três meses, nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 58º do Código de Processo nos Tribunais Administrativo (CPTA).

2- Nos termos do artigo 59.º, n.º 4 do CPTA, a utilização de meios de impugnação administrativa suspende o prazo de impugnação contenciosa do ato administrativo, o qual 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.

3-Se o prazo legal de decisão da impugnação administrativa se esgotar sem que tenha sido proferida decisão, é aquele facto que determina o reinício do prazo de impugnação contenciosa contra o ato primário, sendo irrelevante a ulterior notificação de um eventual ato de indeferimento.

4-A omissão do dever de decidir o recurso hierárquico não abre a porta ao administrado para reagir contenciosamente contra o ato primário, não se

podendo falar em qualquer confiança legítima em causa que permita deturpar as regras processuais quanto ao prazo de dedução dos meios legalmente previstos.\*

\* Sumário elaborado pelo relator.

## TEXTO INTEGRAL

**Acordam, em conferência, os juízes da Secção de Contencioso Administrativo do Tribunal Central Administrativo Norte:**

### **1.RELATÓRIO**

**D.A.R.S.G.**, intentou ação administrativa, contra o **INSTITUTO DA SEGURANÇA SOCIAL, I.P.**, formulando os seguintes pedidos: a) Ser declarada a nulidade do ato praticado pelo réu, que indeferiu o pedido de pagamento à Autora das prestações de desemprego requeridas; b) Ser o réu condenado a deferir o pagamento da totalidade das prestações requeridas pela autora, nos limites e com as consequências legais.

Para fundamentar a sua pretensão alegou, em síntese, que o despacho impugnado violou os artigos 6.º e 7.º do Decreto-Lei n.º 12/2013, de 25 de janeiro, na medida em que tanto a empresa como a Autora apresentam a situação contributiva regularizada perante a segurança social, preenchendo, desta feita, todos os pressupostos de que depende o reconhecimento da proteção social na eventualidade de desemprego dos membros dos órgãos estatutários das pessoas coletivas.

\*

A Entidade Demandada contestou a ação, defendendo-se por exceção e por impugnação.

Na defesa por exceção, invocou a intempestividade da prática do ato processual, no que se reporta à pretensão da Autora, visto que aquando da propositura da presente ação, se encontrava esgotado o prazo previsto no artigo 58.º do CPTA ainda que considerado o regime previsto no artigo 59.º, n.º 4, do CPTA, concluindo que a verificação da referida exceção obsta ao prosseguimento dos autos para o conhecimento do mérito da causa, nos termos da alínea k) do n.º 4 do artigo 89.º do CPTA.

Quanto à defesa por impugnação, alegou, em síntese, que a Entidade Demandada a empresa “S.E.S.S., Lda.”, á data da cessação de atividade, no dia 08.09.2016, não tinha a situação contributiva regularizada perante a segurança social, o que determinou o despacho de indeferimento, datado de 06/02/2017, por estrita aplicação conjugada dos artigos 5.º, 7.º e 8.º todos do Decreto-Lei n.º 12/2013, de 25 de janeiro.

\*

A Autora, em sede de contraditório, pugnou pela improcedência da exceção invocada, alegando, em suma, que em outubro de 2018 o Réu criou na Autora a expectativa de que o recurso interposto estava ainda a ser apreciado pela entidade competente e, assim, a sua atuação constitui manifesto abuso de direito, na vertente de “venire contra factum proprium”, que é prevista no artigo 334.º do Código Civil.

\*

Foi proferido despacho saneador, relegando-se o conhecimento da matéria de exceção para momento posterior ao julgamento da matéria de facto.

\*

Por decisão de 11 de julho de 2019, o tribunal a quo julgou verificada a exceção dilatória de intempestividade da prática do ato processual e, em consequência,

absolveu o Réu da instância.

\*

Inconformada com essa decisão, a Autora veio dela interpor recurso para este Tribunal Central Administrativo do Norte, formulando as seguintes conclusões:

«**1.** A sentença recorrida considerou julgada a exceção de intempestividade da prática de ato processual, absolvendo em consequência o réu da instância.

**2.** A sentença recorrida considerou provado que a recorrente, em 01 de junho de 2017, interpôs recurso hierárquico da decisão de indeferimento da atribuição de subsídio de desemprego.

**3.** A sentença recorrida considerou ainda provado que, por ofício de 19 de setembro de 2018, o recorrido comunicou à recorrente que o seu processo havia sido remetido à entidade competente (Gabinete de Assuntos Jurídicos e contencioso), a qual iria decidir sobre o provimento ou não do recurso hierárquico interposto.

**4.** Nesse ofício de 19 de setembro de 2018, o recorrido informou a recorrente que esta iria ser informada da decisão que viesse a ser proferida.

**5.** Com o ofício de 19 de setembro de 2018, o recorrido criou na recorrente a expectativa de que o recurso hierárquico interposto estava ainda a ser apreciado pela entidade competente e que iria ser proferida decisão final sobre a procedência ou não do mesmo.

**6.** Ao invés da prolação de qualquer decisão, veio o recorrido, nos presentes

autos, pugnar pela intempestividade da prática de ato processual pela recorrente.

**7.** A posição do recorrido nos presentes autos contradiz a sua conduta anterior e frustra a confiança gerada na recorrente.

**8.** A atuação do recorrido constitui manifesto abuso de direito, na vertente “venire contra factum proprium”.

**9.** As expectativas criadas na recorrente pelo teor do ofício enviado pelo recorrido e datado de 19 de setembro de 2018 foram frustradas com a conduta que o recorrido assumiu nos presentes autos.

**10.** O princípio da confiança é um princípio ético fundamental de que a ordem jurídica não se pode alhear e que está presente, desde logo na norma do artigo 334º do Código Civil.

**11.** Face ao teor do ofício do recorrido datado de 19 de setembro de 2018, a recorrente podia fundadamente confiar que, apesar do tempo decorrido, o recurso por si interposto estava a ser apreciado e que iria ser objeto de uma decisão.

**12.** É inadmissível, e contrária à boa fé, a conduta agora assumida pelo recorrido, na exata medida que trai a confiança gerada na recorrente pelo seu comportamento anterior.

**13.** Entende a recorrente que o comportamento do recorrido integra um venire contra factum proprium, proibido pelo artigo 334º do Código Civil, e como tal deveria ter sido sancionado pela sentença recorrida.

**14.** A sentença recorrida fez incorreta interpretação e aplicação da lei, violando o disposto no artigo 334º do Código Civil, e como tal deve ser revogada.

Nestes termos deve o presente recurso ser julgado procedente, com as consequências legais, assim se fazendo a

**COSTUMADA JUSTIÇA.”**

\*

O Recorrido contra-alegou, pugnando pela improcedência do recurso e formulou as conclusões que se seguem:

“A - Veio a ora Recorrente, na presente ação, impugnar a decisão do Centro Distrital de (...) do ISS, IP, notificada pelo ofício n.º 056003, de 23/02/2017, que determinou o indeferimento do subsídio de desemprego, com os seguintes fundamentos: Não apresentar a situação contributiva regularizada perante a Segurança Social (alínea c) do n.º 1 do artigo 7º do Decreto-Lei n.º 12/2013, de 25 de janeiro), (cfr. fls. 228 do PA).

B - Considerando que o ofício de notificação da decisão impugnada, ofício n.º 056003, de 23/02/2017, seguiu via postal simples, presume-se que a Recorrente terá sido notificada da mesma, no dia **01/03/2017**, considerando os 3 dias úteis de correio.

C - O prazo legal para a propositura de ação administrativa de atos administrativos anuláveis é de três meses, nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 58º do Código de Processo nos Tribunais Administrativos (CPTA).

D - Entendendo-se que a ora Recorrente foi notificada da decisão definitiva no dia **01/03/2017**, o prazo para impugnação hierárquica ou contenciosa teve início no dia **02/03/2017** e o Recorrente interpôs recurso hierárquico a

**01/06/2017.**

E - A utilização de meios de impugnação administrativa, tais como a reclamação e o recurso hierárquico, suspendem o prazo de impugnação contenciosa, mas não impedem a impugnação contenciosa do ato na pendência da impugnação administrativa, nos termos conjugados dos n.ºs 4 e 5 do artigo 59º do CPTA.

F - O prazo aplicável à impugnação contenciosa de atos anuláveis encontra-se previsto no artigo 58.º, n.º 2 alínea b) do Código do Processo nos Tribunais Administrativos (CPTA), o qual dispõe que a mesma tem lugar no prazo de 3 meses, ao que acresce o disposto no seu n.º 2 que prevê:

“Sem prejuízo do disposto no n.º 4 do artigo 59.º, os prazos estabelecidos no número anterior contam-se nos termos do artigo 279.º do Código Civil”

G- Importa, ainda dizer que de acordo com o disposto no artigo 328º, do Código Civil: “O prazo de caducidade não se suspende nem se interrompe senão nos casos em que a lei o determine.”

H - Considerando o disposto no artigo 59.º, n.º 4 do CPTA, na redação em vigor à data dos factos, o Supremo Tribunal Administrativo já se pronunciara sobre esta disposição (no seu Acórdão de 27/2/2008, relativo ao Proc. 0848/06) no sentido de que o prazo de impugnação contenciosa se suspende até à notificação da decisão de recurso hierárquico, ou até ao termo do prazo legalmente fixado para a sua decisão - que é de 30 dias úteis nos termos dos artigos 198 n.º 1 do CPA - conforme o facto que ocorrer em primeiro lugar, verificando-se que a nova redação do artigo 59º, n.º 4 do CPTA veio, precisamente, consagrar esse entendimento.

I- O certo é que o prazo legal de três meses para impugnação judicial ficou

suspensão com a interposição de recurso hierárquico (facultativo).

J - Sendo, no entanto, retomado no termo do prazo de 45 dias úteis, resultante da soma do prazo de 15 dias úteis concedidos ao autor do ato impugnado para se pronunciar e remeter o processo ao órgão competente (n.º 1 do artigo 195.º do CPA) com o prazo de 30 dias úteis para decisão do recurso hierárquico a contar da data da remessa do processo (n.º 1 do artigo 198.º do CPA).

L - No caso concreto, contando 15 dias úteis a partir do dia **02/06/2017**, ao qual acresce os 30 dias úteis previstos para pronúncia do órgão superior sobre o recurso hierárquico (num total de 45 dias úteis), período durante o qual o prazo de contagem para propositura da ação judicial se suspendeu (conforme o disposto no artigo 59º, n.º 4, do CPTA), retomou o seu curso no dia **04/08/2017**, verifica-se que o prazo para a propositura da ação judicial terminou a **07/08/2017**.

M - Considerando que a presente ação apenas deu entrada a **01/04/2019**, forçoso é concluir que o prazo para a respetiva propositura já se encontrava largamente ultrapassado, pelo que a mesma é claramente intempestiva.

N - No entanto vem a Recorrente alegar que através do ofício de 19 de setembro de 2018, foi induzida em erro pela Administração, sobre a intenção de não proferir decisão sobre o recurso hierárquico.

O - Na senda da própria sentença“(…) Importa precisar, a notificação ao Autor da remessa do órgão competente (ofício datado de 09/06/2017) para dele conhecer não se mostra necessária para aferir da contagem do prazo para impugnação contenciosa do ato recorrido (…)

P - Com efeito, a falta de notificação da remessa do recurso ao órgão competente para o decidir, ou a notificação da remessa ao recorrente após o decurso dos 15 dias (n.º 1 do artigo 195.º do CPA), será ineficaz para a Autora, na medida em que ele disporá dos elementos indispensáveis para poder contar, com segurança, o período de suspensão do prazo de impugnação contenciosa do ato administrativo a que se refere o n.º 4 do artigo 59.º do CPTA, bastando para o efeito somar os prazos dos artigos 195.º e 198.º do CPA -  $15 + 30 = 45$  dias.

Q - Refira-se ainda, que no próprio ofício de notificação da decisão impugnada (ofício n.º 056003, de 23/02/2017), constava expressamente a menção aos meios de reação de que a recorrente poderia lançar mão, gratuitos e contenciosos, bem como dos respetivos prazos para a sua efetivação.

R - Quanto aos ofícios enviados pelo Recorrido, datados de 09/06/2017 e 11/10/2018, estes apenas informavam que o Recurso hierárquico e a exposição, efetuada em 19/09/2018, pelo Recorrente tinham sido enviados para o órgão competente.

S - Não podendo vir agora a Recorrente dizer que não sabia, ou que o Recorrido a induziu em erro.

T - Até porque independentemente de existir ou não decisão sobre o recurso hierárquico, a Recorrente poderia sempre impugnar contenciosamente a decisão, como o fez, uma vez que o recurso é facultativo, dentro dos prazos legalmente previstos, que lhe foram comunicados através do ofício de notificação da decisão impugnada.

U - "(...) Ora, a eventual omissão do dever de decidir o recurso hierárquico não

abre porta da Autora para reagir contenciosamente contra o ato primário, não se podendo falar em qualquer confiança legítima em causa que permita deturpar as regras processuais quanto ao prazo de dedução dos meios legalmente previstos, tanto que, como se viu, nem sequer foi até ao momento causa um ato que apenas pode ser impugnável na medida em que não seja meramente confirmativo do ato primário (artigo 53º do CPTA), podendo então com a prolação dessa decisão, a

Autora mobilizar os meios processuais nos termos gerais do contencioso administrativo. (...)”

V - Pelo que, dúvidas não há, que tendo a recorrente interposto a ação administrativa em 01/04/2019, mostrava-se ultrapassado o prazo previsto no artigo 58, n.º 1, alínea b) do CPTA e caducado o direito de intentar ação de anulabilidade do ato de indeferimento do subsídio de desemprego por si requerido.

X - A caducidade do direito de ação é uma exceção dilatória que obsta ao prosseguimento dos autos para conhecimento do mérito da causa, nos termos da al. k), do n.º 4 do artigo 89º, do CPTA, e conduz à absolvição do Réu da instância, nos termos do nº 2 do mesmo preceito.

Z - Pelo que, a sentença recorrida não padece de qualquer vício, nomeadamente, dos assacados pela Recorrente.

AA - Assim, face ao supra exposto, deverá a pretensão formulada pela Recorrente ser considerada de manifesta falta de fundamento, logo devendo improceder.

**Termos em que se considera que a sentença recorrida não padece de quaisquer vícios ou ilegalidades, tendo feito uma correta aplicação do**

**direito aos factos, pelo que, deverá ser mantida nos seus precisos termos negando-se provimento ao presente recurso.**

**Como é de Lei e Justiça!”**

\*

O Ministério Público, notificado nos termos e para os efeitos do disposto no artigo 146.º, n.º1 do CPTA, **emitiu parecer pugnando pela procedência do recurso.**

\*

Prescindindo-se dos vistos legais mas com envio prévio do projeto de acórdão aos juízes desembargadores adjuntos, foi o processo submetido à conferência para julgamento.

\*

## **II.DELIMITAÇÃO DO OBJETO DO RECURSO.**

Conforme jurisprudência firmada, o objeto de recurso é delimitado em função do teor das conclusões do Recorrente, não podendo este Tribunal conhecer de matérias nelas não incluídas, a não ser que as mesmas sejam de conhecimento oficioso –cfr. artigos 144.º, n.º 2 e 146.º, n.º4 do Código de Processo nos Tribunais Administrativos (CPTA) e artigos 608.º, n.º2, 635.º, nºs 4 e 5 e 639.º, nºs 1 e 2, do NCPC ex vi artigos 1.º e 140.º do CPTA – e, por força do regime do artigo 149.º do CPTA, o tribunal ad quem no âmbito dos recursos de apelação não se queda por cassar a sentença recorrida, conquanto ainda que declare nula a sentença decide “sempre o objeto da causa, conhecendo de facto e de direito”.

Nos presentes autos a questão que a este tribunal cumpre ajuizar, cifra-se em saber se a decisão recorrida padece de erro de julgamento de direito por ter

julgado procedente a exceção da intempestividade do direito de ação, desconsiderando que o comportamento do recorrido integra um venire contra factum proprium, proibido pelo artigo 334º do Código Civil, e que, como tal deveria ter sido sancionado pela sentença recorrida.

\*\*

### **III. FUNDAMENTAÇÃO**

#### **III.A DE FACTO**

Os factos dados como assentes pela sentença recorrida são os seguintes:

“A. Em 08/09/2016, a Autora requereu a atribuição de prestações de desemprego por cessação de atividade profissional MOE - Membros de Órgãos Estatutários, na sequência do encerramento da empresa “Sinónimo D’Esperança Seguros e Serviços Lda.”, fundamentada em motivos económicos, técnicos, produtivos e organizativos, que inviabilizaram a continuação da atividade profissional - cfr. fls.1 a 10 do PA.

B. Por ofício com a referência 138873, expedido em 06/10/2016, a Autora é notificada em sede de audiência prévia para se pronunciar no prazo de 5 dias úteis a contar da receção do ofício, sobre a proposta de decisão de indeferimento da proteção no desemprego do MOE, com fundamento em: “Não estar em situação de desemprego involuntário (alínea a) do n.º 1 do artigo 7.º), por não se ter verificado uma situação de impossibilidade superveniente, prática ou legal, de continuação da atividade devido à ocorrência de motivos económicos, técnicos, produtivos e organizativos que inviabilizassem a continuação da atividade económica ou profissional (alínea c) do nº 1 e nº 4 do artigo 6.º)” Deverá apresentar: Informação Empresarial Simplificada/IRC do ano cessação de atividade e dos três anteriores” - cfr fls. 13 do PA.

C. Em 14/10/2016, a Autora apresentou a documentação em falta a fim de ser reavaliada a involuntariedade do desemprego - cfr fls. 14 a 202 do PA.

D. Nesta sequência, em 04/11/2016, foi elaborada proposta no sentido da Autora ser novamente notificada em sede de audiência prévia do indeferimento do requerimento de desemprego apresentado, por não se encontrar com a situação contributiva regularizada (alínea c) do n.º 1 do artigo 7.º do Decreto Lei n.º 12/2013 de 25 de janeiro), uma vez que apesar de se ter confirmado a involuntariedade do desemprego, verificou-se que a beneficiária não tem a situação contributiva regularizada, conforme informação prestada pela Equipa de Contas Correntes e Contribuições, a qual mereceu despacho concordante proferido, em 16/11/2016, pela Diretora do Núcleo de Prestações e Desemprego e Benefícios Diferidos do Centro Distrital de (...) - cfr. fls. 203 a 212 do PA.

E. Pelo que, por ofício n.º 181980, expedido em 22/11/2016, a Autora é notificada em sede de audiência prévia para se pronunciar no prazo de 5 dias úteis a contar da receção do ofício, sobre a proposta de decisão de indeferimento da proteção no desemprego do MOE, com fundamento em “Não apresentar a situação contributiva regularizada perante a Segurança Social (alínea c) do n.º 1 do artigo 7.º)” - cfr. fls. 213 do PA.

F. Discordando do projeto de decisão, vem a Autora, em 25/11/2016, apresentar a sua resposta, alegando para tanto “(...) desconheço qualquer dívida à Segurança Social até como se comprova pela declaração da mesma e emitida em 24.11.2016(...)” - cfr. fls. 215 do PA.

G. Em 19/01/2017, foi elaborada proposta no sentido de ser proferida decisão de indeferimento da prestação de desemprego, atendendo a que situação contributiva da entidade empregadora, em 08/09/2016, não se encontrar regularizada, a qual mereceu despacho concordante proferido, em 06/02/2017, pela Diretora do Núcleo de Prestações e Desemprego e Benefícios Diferidos do Centro Distrital de (...) - cfr. fls. 222 a 227 do PA.

H. Os serviços da Entidade Demandada elaboraram o ofício datado de 22.02.2017, dirigido à aqui Autora, com vista a notificá-la do indeferimento do requerimento

por si apresentado, com o seguinte teor que ora se transcreve na parte que releva:

“Serve o presente para informar V. Exa. que, relativamente aos documentos apresentados e 2016/11/25 se procedeu a nova apreciação, tendo o requerimento sido indeferido, por despacho superior de 2017/02/06, da Diretora do Núcleo de prestações de Desemprego e Benefícios diferidos, no uso de subdelegação de competências, com os seguintes fundamentos:

- Não apresentar a situação contributiva regularizada perante a segurança social,

alínea c) do n.º 1 do artigo 7.º do Decreto-Lei 12/2013 de 25 de janeiro” - cfr. fls. 228 do PA.

I. O ofício referido no ponto anterior foi remetido para a residência da aqui Autora, sito na Avenida do Redondelo, n.º 23, freguesia de Penso São Vicente, 4705-628,

(...), tendo sido rececionado pela Autora no dia 01.03.2017, que tomou dele conhecimento nesse mesmo dia - facto não controvertido atentas a posição exarada pelas partes nos respetivos articulados [cfr. artigo 1.º da p.i.].

J. Não se conformando com o decidido, a Autora em 01/06/2017, interpõe recurso hierárquico da decisão de indeferimento do subsídio de desemprego MOE - cfr. fls.234 a 237 do PA.

K. Por ofício, datado de 09/06/2017, foi a Autora notificada de que, no dia 09/06/2017, foi remetido ao Conselho Diretivo do Instituto de Segurança Social, I. P., cópia do processo administrativo de prestações de desemprego para análise do GAJC - cfr. fls.240 do PA.

L. Por ofício com a referência NGC, de 19/09/2018, foi a Autora notificada de que o centro distrital de (...) procedeu ao envio da exposição dirigida pela Autora para o Gabinete de Assuntos Jurídicos e Contencioso do Instituto da Segurança Social, IP, entidade competente para decidir sobre o provimento ou não do recurso hierárquico interposto - cfr. documento n.º 3 da p.i.

M. A petição inicial que motiva os presentes autos foi apresentada em juízo mediante submissão no sistema de informação dos tribunais administrativos e fiscais em 01.04.2019 – cfr. fl. 3 dos autos físicos.

\*

### **III.B DO DIREITO**

1. Já identificamos supra as concretas questões que a Recorrente suscita no âmbito do presente recurso.

2. Neste âmbito, impõe-se ter presente que nos termos do disposto no art.º 663º, n.º 2 do NCPC, o “acórdão principia pelo relatório, em que se enunciam sucintamente as questões a decidir no recurso, exporá de seguida os fundamentos e concluirá pela decisão, observando-se, na parte aplicável, o preceituado nos artigos 607º a 612º do NCPC.

3. A Apelante considera a decisão recorrida ferida de ilegalidade por enfermar de erro de julgamento de direito uma vez que o Tribunal de 1.ª instância considerou intempestiva a ação intentada para a impugnação do ato administrativo da autoria do Apelante que lhe recusou a requerida concessão do subsídio de desemprego, quando se impunha que tivesse sido considerada em prazo a instauração da ação e que tivesse sido declarada a nulidade do ato administrativo que indeferiu a sua pretensão.

Sustenta a Apelante, que a sentença recorrida ao julgar procedente a exceção da intempestividade do direito de ação, desconsiderou que o comportamento do recorrido integra um venire contra factum proprium, proibido pelo artigo 334º do Código Civil, e que como tal deveria ter sido sancionado pela sentença recorrida, impondo-se a sua revogação pelo tribunal ad quem.

Vejamos.

Lida a decisão recorrida e considerando as conclusões de recurso apresentadas

pela Apelante antecipamos que a mesma não tem a razão do seu lado.

Por concordamos com a decisão proferida pelo Tribunal de 1.<sup>a</sup> instância que não nos merece nenhuma censura e porque a mesma se apresenta corretamente estruturada, elaborada em linguagem perfeitamente acessível, clara e cuidadosamente integrada pelo tratamento de todas as questões que a situação em discussão suscita, com invocação das disposições legais pertinentes, bem como de jurisprudência que suportam a subsunção jurídica efetuada, passamos a transcreve-la:

«A Autora intenta a presente ação peticionando a condenação do Réu na prática de ato administrativo consubstanciado na concessão do subsídio de desemprego, com a conseqüente nulidade do ato administrativo que indeferiu a sua pretensão.

Atendendo ao objeto da lide, delimitada pelo pedido e pela causa de pedir, e sendo objeto mediato dos autos um ato que é de indeferimento, constata-se que estamos perante uma ação de condenação à prática de ato devido.

Donde, não obstante o pedido impugnatório formulado contra o ato, decorre do artigo 66.º, n.º 2 do CPTA que o objeto dos autos é a pretensão da Autora, ou seja, o processo dirige-se, não à anulação contenciosa do ato, mas à condenação da Administração na prática de um ato que, desde logo, dê satisfação à pretensão do Autor, não se limitando o Tribunal a devolver a questão ao órgão administrativo competente, mas pronunciando-se sobre a pretensão material do interessado (art.º 71.º, n.º 1 do CPTA).

A jurisprudência dos Tribunais Superiores tem reiteradamente afirmado que as ações administrativas para a condenação à prática do ato devido destinam-se a obter a condenação da entidade competente à prática de um ato administrativo que o autor reputa ter sido ilegalmente omitido ou recusado. Visam, assim, a condenação na prolação de um ato que, substituindo aquele que é sindicado, emita pronúncia sobre o caso concreto ou dê satisfação à pretensão deduzida, sendo, por isso, desnecessária a dedução de pedido de anulação, declaração de

nulidade ou inexistência do ato de indeferimento sindicado, desde que da pronúncia condenatória resultar diretamente a eliminação de um ato ilegal que permanecia na ordem jurídica.

Face à verdadeira pretensão da Autora, até para efeitos de verificação dos pressupostos processuais, o Tribunal irá estribar-se unicamente no pedido que se reconduz à prática de ato devido, no caso, a atribuição da proteção social, designadamente subsídio de desemprego dos membros dos órgãos estatutários das pessoas coletivas conforme requerido.

(...)

Cumprе apreciar e decidir.

Dispõe o artigo 69.º do CPTA que “em situações de inércia da Administração, o direito de ação caduca no prazo de um ano contado desde o termo do prazo legal estabelecido para a emissão do ato ilegalmente omitido” (n.º 1) e “tendo havido indeferimento, o prazo de propositura da ação é de 3 meses” (n.º 2), contando-se este prazo para os destinatários do ato a partir da data de notificação (art. 59.º, n.º 1) do CPTA ex vi art. 69.º, n.º 2 do CPTA).

Acrescentando o n.º 3 desse mesmo artigo: “Quando, nos casos previstos no número anterior, esteja em causa um ato nulo, o pedido de condenação à prática do ato devido pode ser deduzido no prazo de dois anos, contado da data da notificação do ato de indeferimento, do ato de recusa de apreciação do requerimento ou do ato de conteúdo positivo que o interessado pretende ver substituído por outro, sem prejuízo, neste último caso, da possibilidade, em alternativa, da impugnação do ato de conteúdo positivo sem dependência de prazo”.

Do preceito legal acabado de transcrever resultam duas hipóteses que diferem ao nível do termo inicial e respetiva extensão do prazo de caducidade:

(1) Os casos de omissão pura e simples, isto é, em que a Administração permaneceu em silêncio perante o requerimento do interessado, incumprindo o dever de decisão que se lhe impunha [em regra, de 90 dias úteis (artigo 128.º

do CPA), nos quais a lei fixa em 1 [um] ano o prazo de caducidade para o interessado exercer o seu direito de ação.

(2) Os casos em que a Administração exerceu o seu dever de decisão, praticando um acto administrativo de natureza negativa da pretensão material do interessado ou de conteúdo parcialmente desfavorável na aceção do artigo 148.º do CPA, caso em que o prazo de caducidade será de 3 meses.

Em qualquer dos casos que se acaba de explicitar, verificado que se encontre o transcorrer do prazo substantivo, peremptório e de caducidade de reacção contenciosa, encontrar-nos-emos perante uma excepção dilatária anteriormente designada de caducidade do direito de ação [artigo 333.º, n.º 1, do Código Civil] e agora apelidada de intempestividade do meio processual [artigo 89.º, n.º 4, alínea k), do CPTA].

Por outro lado, o n.º 4 do artigo 59.º do CPTA, aplicável ex vi do artigo 69.º, n.º 2, do CPTA, tem a virtualidade de permitir que a utilização de qualquer modalidade de impugnação administrativa (reclamação e recursos administrativos, seguindo a terminologia das garantias impugnatórias administrativas utilizadas pelo PA/2015, aplicável aos presentes autos) suspende a contagem do prazo de impugnação contenciosa, inutilizando o período que tenha decorrido entre o momento da interposição do meio de impugnação administrativa e o da notificação da decisão expressa que sobre ela tenha sido proferida ou o termo do prazo para decidir, caso não tenha sido emitida qualquer pronúncia expressa (Cfr. acórdão do Pleno do Supremo Tribunal Administrativo, processo n.º 01268/16 e 23.02.2017).

Acrescentando o n.º 3 do artigo 69.º do CPTA: “Quando, nos casos previstos no número anterior, esteja em causa um ato nulo, o pedido de condenação à prática do ato devido pode ser deduzido no prazo de dois anos, contado da data da notificação do ato de indeferimento, do ato de recusa de apreciação do requerimento ou do ato de conteúdo positivo que o interessado pretende ver substituído por outro, sem prejuízo, neste último caso, da possibilidade, em

alternativa, da impugnação do ato de conteúdo positivo sem dependência de prazo”.

No caso em apreço, atendendo à causa de pedir que alicerça a ilegalidade, delimitado pelos vícios apontados ao ato, vício de violação de lei [violação dos artigos 6.º e 7.º do DL n.º 12/2013, de 25 de Janeiro] e erro nos pressupostos de facto [a Autora e a sua anterior entidade empregadora possuíam e possuem a situação contributiva regularizada contrariamente ao vertido pelo Réu], que o prazo de propositura da ação era de três meses por os vícios materiais invocados serem geradores (não de nulidade, mas) de anulabilidade - cf. artigos 161.º e 163.º do CPA.

Em princípio, tendo a Autora sido notificada do ato de indeferimento em 01.03.2017, o prazo previsto no artigo 69.º, n.º 2, do CPTA, contabilizado nos termos do Código Civil, designadamente do artigo 279.º alínea b) do CC, por força do disposto no artigo 58.º, n.º 2, do CPTA), determina que a Autora dispunha até 02.06.2017 para intentar a competente ação de condenação à prática do ato devido.

Revertendo os referidos considerandos para o caso que nos ocupa temos, assim, que a Autora interpôs recurso hierárquico facultativo do ato/despacho de 06.02.2017, da autoria da Diretora do Núcleo de prestações de desemprego e benefícios diferidos, datado de 01.06.2017, o que significa que, ao abrigo do disposto no artigo 59º nº4 do CPTA, o prazo de 3 meses (convertido em 90 dias para efeitos de permitir a sua contabilização) se suspendeu [e não se interrompeu] na data de interposição daquela impugnação administrativa.

Como vimos, de acordo com o artigo 59.º, n.º 4 do CPTA, a utilização de meios de impugnação administrativa suspende (não interrompe) o prazo de impugnação contenciosa do ato administrativo, o qual 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.

Por conseguinte, a suspensão do prazo apenas inutiliza o período que decorra entre o momento da utilização do meio de impugnação administrativa e o da notificação da decisão que sobre ela tenha sido proferida ou o termo do prazo para que essa decisão fosse proferida, sem que tenha sido emitida qualquer decisão.

O que significa que se o prazo legal de decisão da impugnação administrativa se esgotar sem que tenha sido proferida decisão, é aquele facto que determina o reinício do prazo de impugnação contenciosa contra o ato primário, sendo irrelevante a ulterior notificação de um eventual ato de indeferimento.

A Autora interpôs recurso hierárquico da decisão em crise em 01.06.2017, o qual é um recurso hierárquico facultativo, já que o objeto do mesmo constitui um ato impugnável contenciosamente, por ser dotado de eficácia externa, tendo sido opção da Autora dele interpor recurso hierárquico.

Por força dos n.ºs 1 e 2, do artigo 195º do CPA, o autor do ato objeto do recurso dispõe de 15 dias, ou 30 dias no caso de existirem contrainteressados, para pronunciar-se sobre o recurso e remetê-lo ao órgão competente para dele conhecer, notificando o recorrente da remessa do processo administrativo.

O prazo para decidir o recurso é de 90 ou de 30 dias, conforme haja ou não diligências de instrução, respetivamente, e conta-se a partir da remessa do processo (cfr. n.ºs 1 e 2 do artigo 198º do CPA), sendo que se dentro desse prazo não houver decisão do recurso ou for a mesma de indeferimento, “conferem ao interessado a possibilidade de impugnar contenciosamente o ato do órgão subalterno ou de fazer valer o seu direito ao cumprimento, por aquele órgão, do dever de decisão” (cfr. n.º 4, do artigo 198º do CPA).

O que significa que o prazo de decisão do recurso hierárquico facultativo é de 30 dias (úteis, por se tratar de prazo procedimental - cfr. artigo 87º alínea c) do CPA/2015), contados da data da remessa do processo ao órgão competente para dele conhecer - cfr. artigo 198º n.º 1 do CPA novo, a não ser que tenha havido lugar à realização de nova instrução ou de diligências complementares,

caso em que o prazo de decisão é elevado até ao máximo de 90 dias - cfr. artigo 198º n.º 2 do CPA novo - o que não sucedeu no caso em apreço.

Assim, nos termos do artigo 198º n.º 1 do CPA/2015 o prazo de 30 dias (úteis) para a decisão do recurso hierárquico se conta da data da remessa do processo ao órgão competente para dele conhecer.

Tem vindo a ser assumido pela jurisprudência do STA o entendimento de acordo com o qual o prazo de 30 dias, previsto no artigo 175º do CPA [que corresponde ao atual artigo 198.º do CPA], deverá ser contado acrescido do prazo de 15 dias previsto no artigo 172º do CPA [atual artigo 195.º do CPA], que é concedido ao autor do ato recorrido para se poder pronunciar sobre o recurso hierárquico, e durante o qual ele pode, inclusivamente, revogar, modificar ou substituir o seu ato (Cfr. AC STA de 25.02.2010, R.º 0320/08 e acórdão de 19.06.2014, proc. 1954/13).

Assim sendo, o prazo de trinta dias previsto no art.º 198º do CPA para a decisão do recurso deverá ser contado acrescido do prazo de quinze dias previsto no art.º 195 do mesmo diploma.

É, pois, a partir do termo do prazo legal de 15 dias, para o autor do ato se pronunciar e o remeter ao órgão competente para conhecer do recurso, que se conta o prazo de 30 dias fixado no n.º 1 do art. 175º CPA, para decisão do recurso hierárquico, mesmo que tal prazo legalmente estabelecido para a remessa do processo ao órgão competente para decidir, não tenha sido respeitado.

Com efeito, e reafirmando o precedentemente afirmado, a apresentação do Recurso Hierárquico em 01.06.2017, apenas determinou que o prazo para apresentação da impugnação judicial tenha ficado suspenso, a partir dessa data até ao termo do prazo de 30 dias contado da remessa do processo ao órgão competente, a que acresce o prazo de 15 dias [30+15], retomando-se então a contagem do referido prazo de caducidade.

Nos termos do disposto no artigo 193.º, n.º 2, do CPA, o prazo para a

interposição de recurso hierárquico facultativo assimila-se ao prazo de impugnação contencioso do ato em causa, sendo, portanto, de três meses o prazo para a dedução da impugnação administrativa.

Deste modo, a Autora dispunha até 02.06.2017 para a dedução do recurso hierárquico, tendo este sido deduzido em 01.06.2017.

No caso em apreço, a mera conversão do prazo de três meses em 90 dias retirava á Autora a possibilidade de deduzir o recurso hierárquico no prazo de três meses, na medida em que contabilizado o prazo de 90 dias a partir de 02.06.2017, tal prazo de três meses já se encontrava esgotado em 01.06.2017, o que não se pode aceitar, considerando desde logo o princípio da tutela jurisdicional efetiva e o princípio da unidade do sistema jurídico.

Desta feita, tendo sido interposto o recurso hierárquico em 01.06.2017, entende o Tribunal que, em 02.06.2007 faltavam 2 dias para o esgotamento do prazo para a Autora reagir contenciosamente [precisamente o dia 01.06.2017, uma vez que nessa data suspendeu-se o prazo por meio da interposição do recuso hierárquico e o dia 02.06.2017].

No caso sujeito, tendo o recurso hierárquico sido interposto em 01.06.2017, o autor do ato recorrido dispunha de 15 dias para sobre ele se pronunciar e para o remeter ao órgão competente para decidir. Terminado em 23.06.2017 tal prazo, iniciou-se o prazo de 30 dias, para a decisão do recurso hierárquico, que findou em 04.08.2017, tendo reiniciado, no dia seguinte, o prazo que se encontra suspenso por força da interposição do meio de reação graciosa de instauração da ação de impugnação em causa, que veio a terminar em 07.08.2017 [dado que dia 06.08.2017 foi dia não útil - domingo].

Resulta assim inequívoco que, quando a presente ação administrativa foi intentada [em 01.04.2019], já se mostrava ultrapassado o prazo previsto no n.º 2, do artigo 69º do CPTA, pelo que se julga verificada a exceção dilatória da intempestividade da prática do ato processual, o que determina a absolvição do Réu da instância, nos termos do disposto no n.º 2 e alínea k), do n.º 4, do artigo

89º do CPTA.

Sustentou a Autora, quando se pronunciou sobre a exceção em apreço, que foi notificada em outubro de 2018 que o processo havia sido remetido à entidade competente para decidir recurso hierárquico, pelo que criou o Réu na expectativa que o recurso hierárquico interposto ia ser decidido.

Importa precisar, a notificação ao Autor da remessa do processo ao órgão competente para dele conhecer não se mostra necessária para aferir da contagem do prazo para impugnação contenciosa do ato recorrido.

Com efeito, a falta de notificação da remessa do recurso ao órgão competente para o decidir, ou a notificação da remessa ao recorrente após o decurso dos 15 dias, ou 30 dias no caso de existirem contrainteressados, concedidos pelos n.ºs 1 e 2, do artigo 195º do CPA, será ineficaz para a Autora, na medida em que ele disporá dos elementos indispensáveis para poder contar, com segurança, o período de suspensão do prazo de impugnação contenciosa do ato administrativo a que se refere o n.º 4, do artigo 59º do CPTA, bastando, para o efeito, atender e somar os prazos máximos do artigo 195º e do artigo 198º, ambos do CPA - 15+30 ou 15+90, conforme se esteja perante a hipótese do n.º 1 ou do n.º 2, do artigo 198º do CPA, e no caso de existirem contrainteressados - 30+30 ou 30+90.

Por outro lado, note-se que a presente ação se mostra de tal forma apresentada intempestivamente que mesmo que o ofício datado de 19.09.2018, que lhe comunicou que o órgão competente ia apreciar o recurso hierárquico tivesse algum efeito no prazo para a dedução do meio processual - que não tem, reitere-se - ainda que contabilizado o prazo de três meses a contar dessa data - exercício que nem se mostra correto dado que a interposição do recurso hierárquico apenas tem o condão de suspender o prazo e não de o interromper - em 01.04.2019 ainda assim a ação se mostra intempestivamente apresentada.

Ora, a eventual omissão do dever de decidir o recurso hierárquico não abre a

porta da Autora para reagir contenciosamente contra o ato primário, não se podendo falar em qualquer confiança legítima em causa que permita deturpar as regras processuais quanto ao prazo de dedução dos meios legalmente previsto, tanto que, como viu, nem sequer foi até ao momento praticada a decisão de (não) provimento do recurso hierárquico e, uma vez (e se for) este praticado, voluntariamente ou por meio de reação da Autora a forçar a decisão, sempre está em causa um ato que apenas pode ser impugnável na medida em que não seja meramente confirmativo do ato primário (artigo 53.º do CPTA), podendo, então, com a prolação dessa decisão, a Autora mobilizar os meios processuais nos termos gerais do contencioso administrativo.

Assim, verifica-se da exceção dilatória de intempestividade da prática do ato processual, prevista no artigo 89.º, n.º 4 al. k) do CPTA, com a consequente absolvição da instância, nos termos do artigo 576.º, n.º 2 do CPC, ex vi artigo 1.º do CPTA, conforme se levará ao dispositivo.

Mercê de tudo o quanto ficou exposto, encontra-se, inelutavelmente, verificada uma exceção dilatória que obsta ao conhecimento do mérito da presente causa.”

4.Pese embora se perceba a dificuldade da Apelante em suportar as consequências pesadas que decorrem do facto de uma situação que lhe é desfavorável se ter por consolidada na ordem jurídica quando no final de contas a mesma se não conformou com o desfecho que foi determinado pela Administração de recusa da sua pretensão á concessão do subsidio de desemprego, a verdade é que a ordem jurídica tem de ser considerada no seu todo e nesse âmbito não estarão em cima da mesa apenas os interesses dos administrados no acesso aos tribunais sem limites de prazo para tutela efetiva dos seus direitos e interesses subjetivos mas também os interesses da comunidade e das instituições públicas na estabilidade e segurança jurídica, o que não se compadece com a possibilidade de existir a todo o tempo uma

oportunidade para que os cidadãos e as empresas questionem a atividade da Administração Pública nos tribunais quando não se esteja perante situações de uma gravidade tal como é o caso das decisões proferidas serem nulas.

Note-se que o estabelecimento de prazos dentro dos quais os destinatários de decisões da Administração Pública estão adstritos à sua impugnação judicial caso as considerem desfavoráveis às suas pretensões não traduz uma denegação no acesso à tutela efetiva mas um compromisso entre tais interesses e os interesses da segurança e da estabilidade nas relações jurídicas sem o que a Administração Pública não poderia cabalmente desenvolver a sua atividade em prol do interesse coletivo que lhe está destinado prosseguir o que, em última análise, se revelaria contra os interesses de cada um dos administrados. É imprescindível à construção de um estado social de direito fortalecido, robusto e eficiente, preparado para dar resposta às necessidades de proteção social, de segurança, de saúde, de educação, de habitação e de justiça que a sua Administração Pública disponha de um referencial de estabilidade na sua atuação, posto que de contrário, não haveria planeamento e gestão capaz de resistir a uma permanente sindicância judicial da sua atividade.

Precise-se que o que se acaba de sufragar em nada belisca o direito de acesso à justiça que o art.º 20.º, n.º1 da Constituição da República Portuguesa elege como direito fundamental uma vez que em sede de direitos, liberdades e garantias, contanto que sejam observados pelo legislador ordinário os critérios da necessidade, adequação e proporcionalidade cabe-lhe densificar esse direito de acesso aos tribunais fixando nomeadamente prazos de caducidade dentro dos quais os direitos carecem de ser exercidos, dando tradução às opções políticas que em cada concreto momento histórico se afirmam como reinantes.

No caso, tais critérios não foram minimamente beliscados.

O direito da Apelante de requerer a apreciação judicial da atuação da Administração que lhe recusou a concessão do benefício do subsídio de

desemprego, designadamente o seu direito de recurso aos tribunais para sindicar qualquer eventual ilegalidade da administração encontra-se plenamente assegurado como é exemplo a circunstância da Apelante ter recorrido aos tribunais colocando em crise a decisão da Administração que lhe indeferiu o direito à concessão desse subsídio, tendo-lhe inclusivamente assistido o direito ao recurso para este tribunal.

Agora, impunha-se-lhe que observasse as regras estabelecidas para o exercício do seu direito de acesso aos tribunais, não deixando passar o prazo previsto no n.º 2, do artigo 69º do CPTA.

Termos em que na improcedência do erro de julgamento assacado, se impõe manter a decisão recorrida, julgando-se verificada a exceção dilatória de intempestividade da prática do ato processual, determinando-se, em consequência, a absolvição do Réu da instância.

\*\*

#### **IV-DECISÃO**

Nestes termos, acordam, em conferência, os juízes deste Tribunal **em negar provimento ao recurso**, confirmar a decisão recorrida e julgar verificada a exceção dilatória de intempestividade da prática do ato processual, absolvendo-se o Réu da instância.

Custas pela Recorrente.

Registe e notifique.

\*

**Porto, 17 de janeiro de 2020.**

Helena Ribeiro

Conceição Silvestre

Alexandra Alendouro

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