

Supremo Tribunal de Justiça
Processo nº 24/21.4YFLSB

Relator: LEONOR CRUZ RODRIGUES

Sessão: 14 Julho 2022

Votação: UNANIMIDADE

Meio Processual: AÇÃO ADMINISTRATIVA

Decisão: ABSOLVIÇÃO DA ENTIDADE DEMANDADA DA INSTÂNCIA.

IMPUGNAÇÃO

PRAZO DE PROPOSITURA DA AÇÃO

CADUCIDADE

Sumário

I - Nos termos do artigo 171º, nº 1, do EMJ o prazo para propositura de acção administrativa para impugnação de actos do CSM é de 30 dias, se o interessado prestar serviço no continente.

II - O regime especial consagrado no EMJ nessa matéria prevalece sobre o artigo 58º, nº 1, do CPTA que estabelece os prazos gerais aplicáveis à impugnação de actos administrativos.

III - Tratando-se de um prazo único é o mesmo aplicável independentemente do vício que afecte o acto e fundamento invocado, ou seja, independentemente do desvalor associado (nulidade ou anulabilidade) às invalidades invocadas, de ser arguida a anulabilidade ou nulidade do acto em causa.

Texto Integral

Procº nº 24/21.4YFLSB

SECÇÃO DE CONTENCIOSO

*

Não se convoca audiência prévia, nos termos do disposto nos artigos 87º-B, nº 1, e 27º, nº 1, alínea a), ambos do CPTA, aqui aplicável “ex vi” dos artigos 166º, nº 2, e 169º, ambos do Estatuto do Magistrados judiciais, aprovado pela

Lei nº 21/85, de 30 de Julho^[1], por ser claro que o processo deve findar no despacho saneador pela procedência de excepção dilatória.

Nada mais havendo a promover ou ordenar, segue decisão.

**

Acordam na Secção de Contencioso do Supremo Tribunal de Justiça:

I - Relatório.

Autora : Juíza Conselheira Doutora AA

Réu: Conselho Superior da Magistratura

1. A Sra. Juíza Conselheira Doutora AA veio intentar a presente acção administrativa contra o CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA (CSM), visando a impugnação da deliberação, de 6 de Julho de 2021, do Conselho Plenário do Conselho Superior da Magistratura, que, nos termos das disposições conjugadas dos artigos 7º-B, 82º, 83º-E, 8º-I, 91º nº 1, al. a), 92º e 98º do Estatuto dos Magistrados Judiciais e artigos 15º e 16º do Código Penal, pela prática de uma infracção disciplinar consubstanciada na violação do dever de reserva, lhe aplicou a sanção disciplinar de advertência não registada.

Alega, para tanto, em síntese, o seguinte:

- a deliberação impugnada padece do vício de violação do direito de audiência e defesa, porquanto os artigos 120º a 121º do EMJ, atento o respeito pela garantia constitucional do acusatório, impõem expressamente ser o relatório do instrutor e não outro, o relatório a submeter à deliberação constitutiva, pelo que, tendo o relatório do Sr. Inspetor instrutor sido substituído por um outro relatório subscrito por um senhor Vogal do CSM sem que a arguida, ora autora, tenha sido notificada do conteúdo deste último relatório para sobre ele e sobre a respetiva fundamentação se poder pronunciar, e não tendo sido a deliberação precedida da audiência da arguida, aqui autora, quanto ao conteúdo deste último relatório, a entidade demandada violou, além dos aludidos preceitos, também o artigo 32º, nº 10, da Constituição da República Portuguesa;

- ao ter o Exmo. Vogal da entidade demandada, Dr. BB, elaborado o relatório, emitindo o seu parecer sobre o sentido da deliberação a tomar sobre o qual o CSM se pronunciou tendo seguidamente participado da votação do mesmo,

não só não foi a arguida e ora autora notificada da deliberação para efeitos de audiência prévia, como um dos membros do Conselho Plenário do CSM foi simultaneamente, proponente e decisor, pois – como se alcança da Acta n.º ...21 – votou favoravelmente o seu próprio parecer, em violação do artigo 69º do CPA;

- a violação do direito de audiência e defesa da arguida decorreu também do facto de a decisão se ter baseado em documento (a certidão da acta de conferência de pais realizada no processo n.º ...2..., do Tribunal ...) que não foi dada a conhecer à ora autora, em violação do artº 32º, nº 10, da CRP;

- a deliberação impugnada padece do vício de violação de lei, concretamente do artigo 31º, nº 2, do CPA, posto que, envolvendo um juízo de valor sobre o comportamento ou qualidades da pessoa visada, teria de ter sido votada por escrutínio secreto, o que não se verificou, tendo os Exmos. Vogais votado nominalmente;

- a deliberação impugnada padece do vício de erro sobre os pressupostos jurídico-factuais quanto à verificação de infracção disciplinar, por entender, em suma, que inexistente facto ilícito e culposo, bem como que era inexigível conduta diversa, porquanto: *i)* na data em que fez as declarações críticas escritas que são objeto do processo, não sabia da existência de qualquer processo judicial; *ii)* os comentários de que foi autora eram perfeitamente legítimos no momento em que foram proferidos; *iii)* foi no âmbito do seu direito à livre expressão que atuou e *iv)* no caso vertente, não está criticada a atuação concreta de qualquer tribunal concreto em qualquer processo concreto, pelo que não se justifica a punição por suposta violação do dever de reserva.

Concluiu nos seguintes termos: *«deve a presente ação ser julgada procedente, declarando-se que a deliberação do Venerando CSM de 06-07-2021, que puniu a Autora com a sanção de advertência não registada é ilegal e inválida, sendo declarada nula ou anulada, como for de Direito e com as legais consequências»*.

Juntou 1 documento.

2. Distribuídos os autos foi suscitada oficiosamente pela relatora a questão da extemporaneidade/intempestividade da acção, e após pronúncia da autora, foi determinado o prosseguimento dos autos e relegado o conhecimento de tal questão para momento ulterior.

3. O réu apresentou contestação, louvando-se no processo administrativo que já havia sido junto ao processo que então corria termos neste Supremo Tribunal sob o n.º 14/21...., e sustentando, em síntese, a legalidade do acto e a improcedência da acção.

4. Notificado da contestação o Exmo. Procurador-Geral Adjunto emitiu duto parecer suscitando a questão prévia da extemporaneidade da acção, parecer que, tendo sido notificado às partes, não foi objecto de resposta.

5. Não foi convocada audiência prévia.

*

Cumpram apreciar e decidir.

*

II - Saneamento

1. O tribunal é competente em razão da nacionalidade, da matéria, da hierarquia e do território.

2. O processo é o próprio e não enferma de nulidades.

3. As partes são dotadas de personalidade e capacidade e judiciárias, têm legitimidade e estão regularmente representadas.

*

III - Fundamentação

4. Tal como consta do relatório, logo em sede de gestão inicial, ao abrigo do disposto nos artigos 27º, nº 1, alínea f), do CPTA, e 590º, nº 1 do CPC, a relatora suscitou *ex officio* a questão da extemporaneidade da acção, configuradora de excepção dilatória, por caducidade do direito de acção.

Notificada para exercer, querendo, o contraditório a autora pronunciou-se, sustentando, no essencial, que em causa nos presentes autos estará a violação do conteúdo essencial de um direito fundamental (nomeadamente o direito de liberdade de expressão da autora), pelo que o desvalor jurídico é o da nulidade, sem que exista um prazo preclusivo para exercer o direito de acção.

Na sequência da referida pronúncia pela autora foi proferido pela relatora despacho a determinar o prosseguimento dos autos e relegado o conhecimento de tal questão para momento ulterior.

Também o Ministério Público, no parecer emitido nos autos, ao abrigo do disposto no artº 85º do CPTA, aqui aplicável “*ex vi*” dos artigos 166º, nº 2, 169º e 173º do EMJ, sustentou a extemporaneidade da presente acção.

Trata-se de questão, prévia ao conhecimento do objecto e pedido formulado na acção, da extemporaneidade da acção (ou, na terminologia do CPTA, da intempestividade da prática do acto processual), e consequente caducidade do direito de acção, pela qual importa iniciar a apreciação, por ser essa a ordem de precedência lógica, com impõe o artigo 608º, nº 1, do Código de Processo Civil, aqui subsidiariamente aplicável “*ex-vi*” do artigo 1º do CPTA, uma vez que configura excepção dilatária que, por natureza e definição, obsta a que o tribunal conheça do mérito da causa, dando lugar à absolvição da instância (artigo 89º, nºs 2 e 4, al. k), do CPTA), como tal devendo ser apreciada antes do pedido formulado na acção, tendo presente a factualidade relevante, a saber:

A) Fundamentação de facto

4.1. Os factos relevantes a considerar, além dos que resultam dos autos ainda os que são de conhecimento officioso, são os seguintes:

A) A 06-07-2021 a entidade demandada proferiu deliberação que, no âmbito do procedimento disciplinar instaurado à autora, decidiu aplicar à aqui demandante e aí arguida a sanção de repreensão não registada.

B) A deliberação referida em A) foi notificada à autora através do ofício remetido sob o registo postal ..., expedido a 12-07-2021.

C) A 08-10-2021 a autora instaurou junto deste Supremo Tribunal a presente acção administrativa de impugnação da deliberação referida em A).

D) Em 12-10-2021 a autora deduziu nos autos que corriam termos neste Supremo Tribunal sob o n.º 14/21.... pedido de ampliação objetiva da instância, visando a impugnação nesses autos da deliberação referida em A) objecto da presente acção.

E) Nesses autos, por acórdão de 21-12-2021 (na qual participou a ora relatora como Adjunta), foi proferida decisão que julgou verificada a excepção dilatária de intempestividade de prática de acto processual com referência ao pedido incidental de ampliação da instância, tendo tal decisão transitado em julgado.

*

B) Fundamentação de Direito

- Da intempestividade/extemporaneidade da prática de acto processual -
Caducidade do direito de acção

4.2. Como vimos, por acórdão proferido a 21-12-2021 no âmbito do Proc^o n^o 14/21.... a questão da tempestividade de prática de acto processual quanto à impugnação da deliberação impugnada nos presentes autos foi já decidida, por unanimidade, no sentido da verificação de caducidade do direito de acção. Como se disse anteriormente a relatora dos presentes autos interveio nessa decisão, então como adjunta.

Por se revelar de interesse para a economia da presente decisão, transcreve-se a parte pertinente da fundamentação daquela decisão que se aplica ao caso vertente.

(início de transcrição)

“O primeiro ponto que ressalta do pedido incidental é o de que se constata, tal como prefigurado e suscitado ex officio, a verificação de vicissitude processualmente relevante que obsta à admissibilidade de tal pretensão, que se prende com a intempestividade da dedução de tal pretensão.

Na verdade, em anotação ao art. 63.º do CPTA, esclarecem os tratadistas que «[...] a modificação objetiva da instância prevista no presente artigo, na parte em que implique a ampliação do objeto do processo à impugnação de novos atos administrativos entretanto praticados na pendência do processo, está sujeita aos prazos de impugnação [...] pelo que, também quanto aos pedidos que venham a ser deduzidos na pendência do processo impugnatório, é exigível que não se encontre precludido o respetivo direito de ação» (21). Ou, mais assertivamente até, «[a] ampliação do objeto da instância só pode ser pedida no prazo dentro do qual o ato cuja impugnação vai acrescer agora à principal pode ser impugnado autonomamente» (31).

No instrumento processual produzido a instâncias do Tribunal, em exercício de pronúncia quanto à suscitada intempestividade de ato processual, a autora parece pretender sustentar que estava em tempo, porque o desvalor associado à invalidade apontada no ato impugnado é a nulidade. A tese da autora estriba-se na distinção efetuada, a propósito dos prazos de impugnação, no art. 58.º, n.º 1, do CPTA — preceito que, como é consabido, distingue os prazos de impugnação, não só conforme o desvalor jurídico associado à invalidade impugnada, como também consoante a entidade a que seja devido o impulso processual impugnatório. Assim, quanto àquela primeira distinção, o art. 58.º, n.º 1, do CPTA estabelece que as ações podem ser instauradas a todo o tempo, sem efeito preclusivo do decurso de qualquer prazo de caducidade do direito de ação, quando o desvalor associado à invalidade apontada seja o

da nulidade, sujeitando porém as ações em que se impetire a anulação de um ato administrativo a um prazo de caducidade. Neste último caso, o prazo varia consoante o autor seja o próprio lesado (três meses) ou o MP (um ano).

No entanto, não lhe assiste razão.

Com efeito, importa fazer notar que, nos termos do disposto no art. 166.º, n.º 2, do EMJ, «[à]s impugnações de natureza jurisdicional e aos meios de reação jurisdicional contra a omissão ilegal de atos administrativos são aplicáveis, **com as necessárias adaptações e sem prejuízo do disposto neste Estatuto**, as normas contidas no Código de Processo nos Tribunais Administrativos» (sublinhados nossos).

Ora, entre essas adaptações se inclui, não só a competência para conhecimento e decisão (secção de contencioso do STJ, em pleno – art. 170.º), como também o prazo de impugnação, subordinado a um preceito específico no EMJ (art. 171.º), que, como norma especial, prevalece sobre o que a este respeito dispõe o CPTA.

Como tal, o prazo de que dispunha a autora para impugnar o novo ato impugnado era de apenas 30 dias (cf. art. 171.º, n.º 1, do EMJ), independentemente do desvalor associado (nulidade ou anulabilidade) às invalidades apontadas e alegadas pela autora com referência ao ato punitivo. E nem se refira que esta interpretação poderia aqui comprimir de forma intolerável o direito à tutela jurisdicional efetiva ou o acesso à justiça, por duas ordens de razão que se enunciam sucintamente de seguida.

Por um lado, como apontam os glosadores atrás citados, mesmo no âmbito do CPTA se divisam situações em que os prazos de exercício do direito de ação são encurtados, face à previsão do ar. 58.º do CPTA, e em que se prescinde mesmo da distinção consoante o desvalor jurídico associado ao ato impugnado. Ou seja, casos há em que o prazo de impugnação, de 30 dias, é aplicável independentemente de o ato ser nulo ou anulável.

Neste sentido se tem asseverado que, face à previsão de prazos especiais únicos de 30 dias de impugnação, tais prazos prevalecem sobre a regra geral enunciada no antedito art. 58.º, n.º 1, do CPTA. Assim referem os tratadistas, em anotação a preceitos do CPTA que preveem tais prazos especiais (artigos 99.º, n.º 1, e 101.º), que, «[t]ratando-se de um prazo único, o prazo [...] deve ser aplicado independentemente do vício que afete o ato e da qualidade em que intervém o demandante [e que tais preceitos], ao fixar[em] o prazo de um mês, sobrepõe[m]-se a qualquer das regras do n.º 1 do artigo 58.º, não se podendo distinguir entre a impugnação de atos nulos e de atos anuláveis, ou entre impugnação promovida pelo MP, no exercício da ação pública, e a impugnação a cargo de quaisquer outros interessados» (14). E, mais adiante: «Tratando-se de uma norma especial, o regime [...] prevalece sobre os artigos

58.º, n.º 1, e 69.º, que estabelecem os prazos gerais aplicáveis, respetivamente, à impugnação de atos administrativos e à condenação à prática de atos devidos. [...] Não estabelecendo [...] qualquer dessas distinções, visto que fixa um prazo único de um mês, entende-se que esse prazo é aplicável em relação à impugnação de quaisquer atos, quer pelo MP, quer pelos demais interessados, e independentemente do fundamento ao abrigo do qual seja requerida a providência judiciária, ou seja, de ser arguida a anulabilidade ou nulidade do eventual ato em causa» (15).

Mais asseveram os glosadores: «Vários argumentos apontam [...] hoje no sentido de se dever entender que o prazo de um mês também se aplica às situações de ato nulo. // Desde logo, a circunstância de [o legislador - de 2015, no caso da revisão do CPTA, e de 2019, no caso do EMJ, acrescentamos nós] não ter consagrado nesta sede um regime diferenciado para atos nulos [...]» (16). Esta constatação torna-se tanto mais premente quanto nos damos conta de que a fixação do prazo especial no art. 171.º, n.º 1, do EMJ não é acompanhada de remissão para disposições, gerais ou especiais, dos artigos 58.º ss. do CPTA.

Mais: «O argumento resultante da inaptidão intrínseca do ato nulo para a produção de efeitos jurídicos, segundo o regime de direito substantivo, é, por outro lado, posto em causa por um dado normativo da maior relevância, que hoje resulta do **artigo 162.º do CPA, que, ao definir o regime da nulidade dos atos administrativos, estabelece, no seu n.º 2, que a nulidade só é invocável a todo o tempo “salvo disposição legal em contrário”**. Na verdade, a introdução no CPA desta ressalva mais não é do que a expressão do reconhecimento da existência, no nosso ordenamento jurídico, de previsões normativas que sujeitam a prazo a arguição da nulidade de atos administrativos» (17) (sublinhados nossos).

Por outro lado, o próprio Tribunal Constitucional já teve amplas oportunidades para deixar estabelecido que: i) o legislador dispõe ampla liberdade na concreta modelação do processo, cabendo-lhe designadamente ponderar os diversos direitos e interesses constitucionalmente protegidos relevantes, incluindo o de todas as partes (e não apenas do autor), e, em conformidade, disciplinar o âmbito do processo, a legitimidade e os prazos, não sendo, por isso, incompatível com a tutela constitucional do acesso à justiça a imposição de ónus processuais às partes (Acórdão n.º 46/05); ii) o estabelecimento legal de prazos processuais, seja de caducidade para o exercício de direito de ação, seja para a interposição de recurso, prossegue os interesses da certeza e da segurança jurídicas, não violando, em si mesmo, o direito de acesso aos tribunais e não constituindo, summo rigore, uma restrição de um direito fundamental, mas tão somente um condicionamento do exercício desse direito

(cf. Acórdãos n.^{os} 148/87, 140/94, 473/97, 70/00, 404/00, 247/02, 185/04 e 250/08); e iii) a generalidade de prazos processuais consagrados nas leis de processo respeitam a exigência constitucional (cf., entre outros, Acórdãos n.^{os} 571/01, 588/00, 222/00 e 347/02).

Neste conspecto, importa tomar em linha de consideração que: i) a deliberação impugnada a que se reporta o pedido de ampliação objetiva foi praticada a **06-07-2021**; ii) a mesma deliberação foi notificada através do ofício remetido sob o registo postal ..., expedido a **12-07-2021**; iii) o pedido de ampliação objetiva apenas foi formulado a **15-10-2021**; e iv) o prazo de que dispunha a autora para impugnar o novo ato impugnado era de apenas 30 dias (cf. art. 171.º, n.º 1, do EMJ), tendo terminado a 30-09-2021.

Constata-se, por isso mesmo, a intempestividade de prática de ato processual, que constitui vicissitude que obsta ao conhecimento do mérito do pedido incidental ora formulado (vide art. 89.º, n.º 4, alínea k), do CPTA, aqui aplicável ex vi artigos 166.º, n.º 2, 169.º e 173.º do EMJ”).
(final de transcrição)

*

4.3. O aí decidido é de sufragar e de manter atenta a proficiência e o acerto hermenêutico patentes e a similitude manifesta com o caso dos autos, em que está em causa o mesmo acto administrativo, sendo a única diferença a de que a presente acção foi proposta em 08-10-2021 enquanto ali a ampliação do objecto do recurso, visando o mesmo acto, foi requerida a 15-10-2021, após o decurso do prazo, de 30 dias, para propositura da acção, prazo esse que, como nesse acórdão se considerou, terminou a 30-09-2021.

Assim, em conclusão, considerando que:

a) nos termos do disposto no art. 171.º, n.º 1, do EMJ, «o prazo de propositura da acção administrativa é de 30 dias, se o interessado prestar serviço no continente ou nas regiões autónomas, e de 45 dias, se prestar serviço no estrangeiro, contando-se tal prazo nos termos do artigo 138º do Código de Processo Civil»;

b) a deliberação impugnada nos presentes autos foi praticada a 06-07-2021 [cf. A) do probatório];

c) a deliberação impugnada foi notificada através do ofício remetido sob o registo postal ..., expedido a 12-07-2021 [cf. B) do probatório];

d) a presente acção foi instaurada a 08-10-2021 [cf. C) do probatório];

e) o prazo de que dispunha a autora para impugnação da deliberação impugnada terminou a 30-09-2021 (artigos 121º e 118º, n.º 1, do EMJ, 113º, n.º 1, do CPA, 138º e 137º, n.º 1, do CPC, e 28º da LOSJ).

verifica-se a excepção dilatória insuprível da intempestividade de prática de acto processual, por caducidade do direito de acção - questão, de resto, apreciada e decidida, por decisão transitada em julgado, no referido Procº nº 14/21.... -, que obsta ao conhecimento do pedido e constitui fundamento de absolvição da instância (artº 89º, nºs 2 e 4, alínea k), do CPTA, aqui aplicável “*ex vi*” dos artigos 166º, nº 2, 169º e 173º do EMJ).

O Tribunal deve abster-se de conhecer o pedido e absolver os demandados da instância quando verifique a existência de alguma excepção dilatória, que, de resto, é de conhecimento oficioso (art. 89º, nº 2, do CPTA).

A intempestividade de prática de acto processual constitui excepção dilatória [alínea k) do nº 4 do artigo 89º, do CPTA], de conhecimento oficioso e insuprível, cuja verificação obsta ao conhecimento do mérito da causa e que importa a absolvição da instância — cf. artigos 278º e 576º do CPC, aqui aplicável “*ex vi*” do artigo 1º do CPTA, e artº 89º, nº 2, deste último diploma.

*

III - Decisão

Pelo exposto, acorda-se nesta Secção em:

1. Julgar verificada a excepção dilatória de intempestividade de prática de acto processual;

E, nessa medida,

2. Absolver a entidade demandada da instância;

3. Valor da acção: € 30 000,01 (cf. artigo 34º, nºs 1 e 2, do CPTA, conjugado com o artigo 6º, nº 4, do ETAF e, por remissão deste, também no artigo 44º, nº 1, da LOSJ).

4. Custas pela autora (527º, nº 1, do CPC), fixando-se a taxa de justiça em 6 unidades de conta, de acordo com o artigo 7º, nº 1, e Tabela I-A, ambos do Regulamento das Custas Processuais.

Lisboa, 14 de Julho de 2022

Leonor Cruz Rodrigues (relatora)

Eduardo Loureiro

Ricardo Costa

Ferreira Lopes

Maria João Vaz Tomé

Catarina Serra

Nuno Gonçalves

Maria dos Prazeres Beleza (Presidente da Secção)

*

Sumário (art. 663º, nº 7, do CPC).

[1] Aprovado pela Lei n.º 21/85, de 30 de Julho e alterado pelo Decreto-Lei n.º 342/88, de 28 de Setembro, e pelas Leis n.ºs 2/1990, de 20 de Janeiro, 10/94, de 5 de Maio, 44/96, de 3 de Setembro, 44/96, de 3 de Setembro, 81/98, de 3 de Dezembro, 143/99, de 31 de Agosto, 3-B/2000, de 4 de Abril, 42/2005, de 29 de Agosto, 26/2008, de 27 de Junho, 52/2008, de 28 de Agosto, 63/2008, de 18 de Novembro, 37/2009, de 20 de Julho, 55-A/2010, de 31 de Dezembro, 9/2011, de 12 de Abril, 114/2017, de 29 de Dezembro, 67/2019, de 27 de Agosto, e 2/2020, de 31 de Março.

[2] Aroso de Almeida, Mário / Fernandes Cadilha, Carlos Alberto, *Comentário ao Código de Processo nos Tribunais Administrativos*, 5.ª edição, 2021, Almedina, p. 463.

[3] Esteves de Oliveira, Mário / Esteves de Oliveira, Rodrigo, *Código de Processo nos Tribunais Administrativos e Statutes dos Tribunais Administrativos e Fiscalism Anotados - parte if*, 2006, Almedina, p. 403.

[4] Aroso de Almeida / Fernandes Cadilha, *cit.*, p. 831.

[5] *Idem*, p. 853.

[6] *Idem*, p. 855.

[7] *Idem, ibidem.*
