

TRIBUNAL CENTRAL ADMINISTRATIVO NORTE | ADMINISTRATIVO

Acórdão

Processo	Data do documento	Relator
01505/09.3BEBRG	25 de maio de 2012	Carlos Luís Medeiros De Carvalho

DESCRITORES

Legitimidade passiva > Ação administrativa especial > Suprimento exceção

SUMÁRIO

I. A legitimidade processual é o pressuposto processual através do qual a lei seleciona os sujeitos de direito admitidos a participar em cada processo levado a tribunal.

II. Tal pressuposto, em termos de legitimidade singular/direta, deverá ser aferido nos estritos termos em que o A. no articulado inicial delineou ou configurou a relação material controvertida, gozando de legitimidade passiva a outra parte nesta relação (cfr. arts. 09.º, n.º 1 e 10.º do CPTA).

III. Por força do disposto no art. 88.º do CPTA mostra-se imposto ao julgador, em sede do dever de conhecer obrigatoriamente de «todas as questões que obstem ao conhecimento do objeto do processo» e em decorrência do princípio da cooperação processual (arts. 08.º CPTA e 265.º CPC), a existência dum dever de providenciar pela prévia correção dos articulados e do suprimento das exceções dilatórias.

IV. Admite-se no referido preceito não apenas a correção oficiosa de deficiências ou irregularidades de carácter formal de que as peças processuais eventualmente padeçam mas também o suprimento de exceções dilatórias e de irregularidades dos articulados ainda que com anulação de atos processuais caso não possam ser aproveitados, no que configura regime de regularização mais amplo que aquele que se mostrava previsto na LPTA (cfr. art. 40.º).

V. Para além das enunciadas exemplificativamente no art. 89.º, n.º 3 CPTA contam-se, nomeadamente, entre as situações passíveis de suprimento ou correção a ilegitimidade passiva do demandado, a coligação ilegal, a falta identificação dos contrainteressados em preterição de litisconsórcio necessário passivo e a cumulação ilegal pretensões.*

* Sumário elaborado pelo Relator

TEXTO INTEGRAL

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

1. RELATÓRIO

“F. ..., LDA.”, devidamente identificada nos autos, inconformada, veio interpor recurso jurisdicional da decisão do TAF de Braga, datada de 20.04.2011 e proferida no âmbito de ação administrativa especial por si instaurada contra o **“IAPMEI - INSTITUTO DE APOIO ÀS PEQUENAS E MÉDIAS EMPRESAS E À INOVAÇÃO, IP”**, que julgou procedente a exceção dilatória de ilegitimidade passiva e absolveu o R. da instância.

Formula a A. aqui recorrente nas respetivas alegações as seguintes conclusões que se reproduzem (cfr. fls. 78 e segs. e fls. 127 e segs. após convite ao seu aperfeiçoamento - paginação processo suporte físico tal como as referências posteriores a paginação salvo expressa indicação em contrário):

“ ...

1.^a Conforme consta da matéria de facto provada, a Autora sempre diligenciou e tratou junto do Réu tudo o que era necessário para a aprovação das candidaturas aos cursos de formação financiados, sendo este quem, para todos os efeitos, aparecia como responsável pela sua promoção, aceitação e desenvolvimento, como decorre das suas atribuições previstas nas alíneas a) e f), do n.º 2, do art. 3.º do Decreto-lei n.º 140/2007.

2.^a Se foi o Réu quem aprovou a candidatura e, por conseguinte, possibilitou o financiamento, por maioria de razão, o responsável pela anulação do financiamento é também o Réu, razão pela qual este é parte legítima na presente ação.

3.^a Conforme se pode constatar da matéria de facto provada e dos próprios autos, a Autora intentou a presente ação tempestivamente, no prazo previsto no art. 58.º, n.º 2, al. b) do CPTA, ou seja, no prazo de 3 meses a contar da data em que foi notificada do ato impugnado.

4.^a Quer para efeitos da propositura da ação quer para efeitos do chamamento à ação do Gestor do COMPETE, conforme requerido pela Autora, não pode relevar a data em que, eventualmente, o Réu ou o chamado venham a ser citados para a ação.

5.^a O que o tribunal a quo fez, através da dita sentença recorrida, foi confundir a regime da caducidade do direito à impugnação, com o regime da prescrição que não é, nem pode ser, aplicável no caso em apreço, pelo que sempre estaria a Autora em tempo de requerer a intervenção do Gestor do COMPETE.

6.^a Acresce que o facto de a notificação do ato administrativo ora impugnado ter sido efetuada pelo Réu, através de carta com o seu timbre, o que, conjugado com o atrás alegado, mais criou a convicção na Autora de que tinha sido o Réu o seu último e derradeiro autor.

7.^a A conduta da Administração induziu a Autora em erro, levando-a a pensar que quem tinha emitido e praticado o ato ora impugnado tinha sido o Réu, justificando-se, por isso, a aplicação da norma do citado art. 58.º, n.º 4, al. a), do CPTA, que prevê o prazo de um ano para a impugnação do ato.

8.^a Tendo em conta a data da propositura da ação, 28.10.2009 ou tendo em conta a data do requerimento de intervenção do Gestor do COMPETE, 06.04.2010, ainda não tinha decorrido um ano desde a notificação à ora recorrente do ato impugnado, ocorrida em 30.07.2009.

9.^a Além disso, ao não ordenar-se o prosseguimento da instância, estaria a dar-se uma primazia absoluta e injusta ao direito adjetivo, com grave prejuízo para o direito substantivo e para os direitos dos cidadãos e da verdade material, em violação da tutela efetiva desses direitos, prevista no art. 20.º da Constituição da

República Portuguesa.

10.ª Deste modo, ao decidir como decidiu a douda sentença recorrida não fez a correta aplicação do direito, designadamente, violando o disposto nos arts. 58.º, n.º 2 e n.º 4, do CPTA e art. 20.º da CRP, pelo que deve ser revogada, na parte em que extingue a instância, e proferido despacho que julgue o Réu parte legítima e/ou admita a intervenção principal do Gestor do COMPETE e seja este citado para contestar a presente ação ...”.

Termina no sentido do provimento do recurso e revogação da decisão judicial recorrida.

O R., ora recorrido, notificado apresentou contra-alegações (cfr. fls. 104 e segs.), tendo concluído que:

“ ...

A decisão recorrida deve manter-se pois não padece de qualquer vício.

... Respeita o Princípio «pro actione» consagrado no art. 7.º do CPTA, uma vez que a própria lei permite (n.º 2 do art. 89.º do CPTA) a apresentação de nova petição inicial, com observância das prescrições em falta, a qual se considera apresentada na data em que o tinha sido a primeira, para efeitos da tempestividade da sua apresentação.

... Reconhece e fundamenta a ilegitimidade do Recorrido IAPMEI. Não lhe sendo imputável o ato jurídico impugnado é parte ilegítima na ação.

... Nem podia ser, dado não ter, por lei, quaisquer competências de aprovação ou revogação do incentivo, bem como de decidir o pagamento do incentivo.

... A notificação é clara ao indicar quem é o autor do ato. Não é por o Recorrido ter a competência de notificar a decisão do autor do ato que passa a sê-lo.

... E, não é por a notificação do ato em causa ter o timbre do Instituto que pode induzir seja ao que for o IAPMEI só pode usar o seu próprio timbre.

... Acresce que não era necessária uma especial diligência para apurar quem são as entidades em causa.

... O n.º 2 do art. 81.º, o n.º 4 do art. 10.º e o n.º 3 do art. 78.º do CPTA, são inaplicáveis. Para serem aplicáveis tinha de existir erro na identificação de órgão da mesma pessoa coletiva e não erro na identificação da pessoa coletiva, como aconteceu.

... A ilegitimidade singular passiva não é sanável.

... Com efeito, no Código de Processo nos Tribunais Administrativos apenas é possível proceder ao aperfeiçoamento desta exceção dilatória no caso previsto no n.º 4 do art. 10.º (que não se aplica ao caso em apreço), e no Código de Processo Civil, ex vi art. 1.º, do CPTA, só é supável a ilegitimidade passiva no caso de preterição de litisconsórcio necessário, ilegitimidade passiva plural, e não no caso de ilegitimidade passiva singular - cfr. artigos 265.º, n.º 2 e 269.º, n.º 1, desse código.

... O artigo 88.º do CPTA não serve para corrigir qualquer exceção dilatória.

... Acresce que o pedido de intervenção principal do Gestor do PRIME, ora COMPETE, também não é o meio de suprir a ilegitimidade.

... Conclui-se, pois, que a sentença recorrida não ofendeu o princípio da tutela judicial efetiva nem o princípio «pro actione», pois que a própria lei contém, claramente, a solução da situação concreta sem necessidade de proceder a distorções de tramitação processual. Por força do disposto na disposição transcrita (art. 89.º n.º 2 do CPTA), o requerente poderia apresentar novo requerimento, de molde a obter a

apreciação da questão de fundo ...”.

A Digna Magistrada do Ministério Público (MP) junto deste Tribunal, notificada nos termos e para efeitos do disposto no art. 146.º do CPTA, emitiu parecer no sentido da improcedência do recurso (cfr. fls. 135/137), pronúncia essa que objeto de contraditório não mereceu qualquer resposta (cfr. fls. 138 e segs.).

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

2. DELIMITAÇÃO DO OBJETO DO RECURSO - QUESTÕES A APRECIAR

Cumpre apreciar e decidir as questões colocadas pela recorrente, sendo certo que, pese embora por um lado, o objeto do recurso se acha delimitado pelas conclusões das respetivas alegações, nos termos dos arts. 144.º, n.º 2 e 146.º, n.º 4 do CPTA, 660.º, n.º 2, 664.º, 684.º, n.ºs 3 e 4 e 685.º-A, n.º 1 todos do Código de Processo Civil (CPC) (na redação introduzida pelo DL n.º 303/07, de 24.08 - cfr. arts. 11.º e 12.º daquele DL -, tal como todas as demais referências de seguida feitas relativas a normativos do 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 “ad quem” em sede de recurso de apelação não se limita a cassar a decisão judicial recorrida porquanto ainda que a declare nula decide “o objeto da causa, conhecendo de facto e de direito” reunidos que se mostrem no caso os necessários pressupostos e condições legalmente exigidas.

As questões suscitadas resumem-se, em suma, em determinar se a decisão judicial recorrida ao absolver da instância o R., por procedência da exceção de ilegitimidade passiva na ação administrativa especial “sub judice”, incorreu ou não em violação do disposto nos arts. 10.º, n.º 2 e 58.º, n.ºs 2 e 4 do CPTA e 20.º da CRP [cfr. alegações e demais conclusões supra reproduzidas].

3. FUNDAMENTOS

3.1. DE FACTO

Para a análise da questão em discussão resultou como assente na decisão judicial recorrida o seguinte quadro factual:

I) Em 2006, “F. ..., Lda.”, candidatou-se ao Programa de Incentivos à Modernização da Economia (PRIME), promovido pelo IAPMEI, para realização de cursos de formação, desenvolvidos em várias ações durante o ano de 2007, financiadas e destinadas aos trabalhadores e gerentes da sociedade - facto admitido por acordo.

II) A aprovação desta candidatura, pelo IAPMEI, deu origem ao Projeto n.º 00/17971 do «PRIME», com um financiamento total de 43.394,58 €, tendo sido entregue, num primeiro momento, 14.494,60 € àquela sociedade - facto admitido por acordo.

III) As ações de formação que, neste âmbito, a sociedade realizou tiveram o apoio financeiro do Fundo Social Europeu, no III Quadro Comunitário de Apoio - facto admitido por acordo.

IV) No dia 30.07.2009, a A. recebeu o ofício do R. com a referência DGIC/DRF-FS - cfr. documento 1, a fls. 12 dos autos em suporte físico -, do seguinte teor:

“Assunto: PRIME - Formação Profissional - Notificação da decisão final -

Projeto n.º 00/17971

Ex.mo(s) Senhor(es),

Relativamente à candidatura apresentada por V. Exas., e em conformidade com os artigos 66.º e 106.º do CPA, procede-se à notificação da decisão final que recaiu sob o projeto referenciado em epígrafe, nos termos do despacho de homologação do Senhor Gestor do PRIME de 08.07.2009, ao abrigo da subdelegação de competências, o qual foi exarado na Informação n.º 213/GPF/UFET/2009 do GTF, que se junta.

Nos termos daquela decisão concluiu-se pela anulação do financiamento para o projeto referido em epígrafe no montante de 43.394,58 € tendo sido apurado que essa entidade, titular do pedido de financiamento em causa, tem de proceder à restituição do montante de 14.494,60 €.

Informamos que, em cumprimento do que determina o artigo 152.º do CPA conjugado com o artigo 35.º do Decreto Regulamentar n.º 12-A/2000, de 15 de setembro, que, no que respeita à restituição do referido montante, o ato vai ser executado pelo IGFSE - Instituto de Gestão para o Fundo Social Europeu.

Com os melhores cumprimentos,

Pela Coordenadora da Equipa FSE - Task Force Encerramento QCA III

FS.”.

V) A informação interna n.º 213/GPF/UFET/2009 que integra aquela notificação foi elaborada por um assessor de coordenação e dirigida ao Gestor do «COMPETE» - cfr. documento n.º 01, a fls. 13 e 14 dos autos em suporte físico -, em papel timbrado do “Ministério da Economia e da Inovação/Programa de Incentivos à Modernização da Economia (PRIME)/Parcerias e Formação Profissional” e, no que ora importa, é do seguinte teor:

“ASSUNTO: PRIME - Formação Profissional - Medida 4.1

Revogação das decisões de Aprovação

[...]

Projeto n.º 00/17971 - F. ..., Lda.

Com vista a ser dada a devida sequência às propostas de revogação das decisões de aprovação do financiamento atribuído aos projetos referenciados em epígrafe, presentes pelo IAPMEI, através de ofício de 26.06.2009, procedeu este Gabinete à análise dos elementos enviados, concordando com as propostas de revogação das decisões de aprovação do financiamento dos projetos referenciados, cuja fundamentação de direito se substancia no enquadramento das condutas referenciadas na alínea n) do n.º 1 do artigo 23.º da Portaria n.º 799-B/2000, de 20 de setembro, com a conseqüente restituição das verbas já recebidas.

(...) Neste âmbito, propõe-se nos termos da alínea c) do art. 7.º do Decreto Regulamentar nº 12-A/2000, de 15 de setembro, a revogação das decisões de aprovação dos projetos, nos seguintes termos e de acordo com os anexos I e II:

- a) Revogação das decisões de aprovação dos projetos n.º (...) 00/17971;
- b) Emissão das respetivas ordens de devolução nos montantes de (...) € 14.494,60 (...);
- c) Descativação do incentivo não reembolsável aprovado, no montante global de € 160.788,26.

À consideração superior ...”.

VI) Nesta informação foi exarado o seguinte despacho:

“Revogo as decisões de aprovação, nos termos e com os fundamentos expostos.

8-7-2009

NS. ...

Gestor do COMPETE”.

VII) A petição inicial que motiva os presentes autos, foi apresentada e autuada neste Tribunal, via site do «SITAF», em 28.10.2009 - cfr. fls. 02 dos autos em suporte físico.

«»

3.2. DE DIREITO

Considerada a factualidade supra fixada importa, então, entrar na análise dos fundamentos do presente recurso jurisdicional.

I. Sustenta a recorrente que a decisão judicial ao julgar procedente a exceção dilatória de ilegitimidade passiva fez errada interpretação e aplicação do disposto, nomeadamente, nos arts. 10.º, n.º 2, 58.º, n.ºs 2 e 4 do CPTA e 20.º da CRP.

II. Vejamos, sendo que previamente cumpre trazer à colação os normativos legais a aferir na solução a dar à questão em apreciação.

III. Decorre do art. 10.º do CPTA, sob a epígrafe “legitimidade passiva”, que cada “... ação deve ser proposta contra a outra parte na relação material controvertida e, quando for caso disso, contra as pessoas ou entidades titulares de interesses contrapostos aos do autor ...” (n.º 1) e que quando “... a ação tenha por objeto a ação ou omissão de uma entidade pública, parte demandada é a pessoa coletiva de direito público ou, no caso do Estado, o ministério a cujos órgãos seja imputável o ato jurídico impugnado ou sobre cujos órgãos recaía o dever de praticar os atos jurídicos ou observar os comportamentos pretendidos ...” (n.º 2), sendo que o “... disposto nos dois números anteriores não obsta a que se considere regularmente proposta a ação quando na petição tenha sido indicado como parte demandada o órgão que praticou o ato impugnado ou perante o qual tinha sido formulada a pretensão do interessado, considerando-se, nesse caso, a ação proposta contra a pessoa coletiva de direito público ou, no caso do Estado, contra o ministério a que o órgão pertence ...” (n.º 4).

Preceitua-se no n.º 2 do art. 78.º do mesmo diploma que na “... petição, deduzida por forma articulada, deve o autor: ... e) Indicar o órgão que praticou ou devia ter praticado o ato, ou a pessoa coletiva de direito público ou o ministério a que esse órgão pertence ...”, sendo que ainda, nos termos do art. 88.º, quando “... a correção oficiosa não seja possível, o juiz profere despacho de aperfeiçoamento, destinado a providenciar o suprimento de exceções dilatórias e a convidar a parte a corrigir as irregularidades do articulado, fixando o prazo de 10 dias para o suprimento ou correção do vício, designadamente por faltarem requisitos legais ou não ter sido apresentado documento essencial ou de que a lei faça depender o prosseguimento da causa ...” (n.º 2), anulando-se “... os atos do processo entretanto praticados que não possam ser aproveitados, designadamente porque do seu aproveitamento resultaria uma diminuição de

garantias para o demandado ou os demandados ..." (n.º 3) e a "... falta de suprimento ou correção, nos termos previstos no n.º 2, das deficiências ou irregularidades da petição determina a absolvição da instância, sem possibilidade de substituição da petição ao abrigo do disposto no artigo seguinte ..." (n.º 4).

IV. De acordo com quadro normativo à data vigente que decorre dos arts. 30.º e segs., 40.º e segs., 57.º, 58.º, 60.º e segs. todos do DL n.º 312/07, de 17.09 (com as alterações introduzidas pelo DL n.º 74/08, de 22.04, e pelo DL n.º 99/09, de 28.04) (diploma que define o modelo de governação do QREN), 25.º, n.ºs 1 e 4 do DL n.º 54-A/00, de 07.04, 08.º a 10.º do Decreto Regulamentar n.º 84-A/07, de 10.12 (diploma que contém o regime jurídico de gestão, acesso e financiamento no âmbito dos programas operacionais financiados pelo FSE), 05.º e 07.º do Decreto Regulamentar n.º 12-A/00, de 15.09 (diploma este revogado pelo DR n.º 84-A/07 e com vigência condicionada), 05.º, 20.º a 24.º da Portaria n.º 799-B/00, de 20.12 (diploma este também revogado pelo DR n.º 84-A/07 e com vigência condicionada), 01.º e 02.º do DL n.º 140/07, de 27.04 [diploma que veio definir nova orgânica e atribuições aos IAPMEI em articulação com os respetivos Estatutos (publicados em anexo à Portaria n.º 538/07, de 30.04)], bem como da Resolução do Conselho Ministros n.º 162/07, de 12.10 (que criou as estruturas de missão responsáveis pelo exercício das funções de autoridade de gestão dos programas operacionais) e da Resolução do Conselho Ministros n.º 25/08, de 13.02 e seu Anexo II (que veio aprovar a configuração definitiva das referidas estruturas de missão de forma a garantir uma gestão e execução dos programas operacionais eficiente e eficaz), temos que, no essencial e no que releva, a gestão técnica, administrativa e financeira de cada uma das intervenções operacionais setoriais incluídas no então «QCA III» e no atual «QREN» incumbe a um Gestor, o qual constitui autoridade de gestão nos termos e para os efeitos do anterior Regulamento (CE) n.º 1260/99 e atual Regulamento (CE) n.º 1083/06, sendo que o mesmo lidera e gere uma estrutura de missão a cujo secretariado técnico "... que integra a autoridade de gestão do PO Fatores de Competitividade compete desempenhar as funções que lhe forem conferidas pelo gestor do «PO» ..." e em que o "... apoio logístico e administrativo à autoridade de gestão do PO Fatores de Competitividade é assegurado pelo Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas do Ministério da Economia e da Inovação ...", entidade esta que é configurada e qualificada como instituto público integrado na administração indireta do Estado, dotado de autonomia administrativa e financeira e património próprio e que prossegue atribuições do atual Ministério da Economia e do Emprego sob superintendência e tutela do respetivo ministro [cfr. arts. 01.º do DL n.º 140/07 e 05.º, n.º 1, al. a) do DL n.º 126-C/011, de 29.12].

V. Encerrando aqui o cotejo dos normativos tidos por essenciais e a atender passemos à sua concatenação e interpretação no seio do ordenamento jurídico, fazendo prévio enquadramento do pressuposto processual em crise (o da legitimidade passiva).

VI. Como primeira nota temos que a legitimidade processual é o pressuposto processual através do qual a lei seleciona os sujeitos de direito admitidos a participar em cada processo levado a tribunal.

VII. Tal pressuposto, sem margem para dúvidas, deverá ser aferido nos estritos termos em que o A. no

articulado inicial delineou ou configurou a relação material controvertida, gozando de legitimidade passiva a outra parte nesta relação (cfr. arts. 09.º, n.º 1 e 10.º do CPTA).

VIII. O n.º 1 do art. 10.º retoma a regra geral enunciada no art. 26.º do CPC, segundo o qual a legitimidade passiva corresponde à contraparte na relação material controvertida tal como é configurada pelo autor, devendo este demandar em juízo quem alegadamente estiver colocado, no âmbito dessa relação, em posição contraposta à sua.

IX. A titularidade e, conseqüentemente, a legitimidade deverá ser aferida, pois, pelas afirmações do A. na petição inicial, pelo modo como este unilateral e discricionariamente entende configurar o objeto do processo, sem que na determinação das partes legítimas se deva ter de aferir em função da efetiva titularidade da relação material controvertida existente, tomada de forma provisória como objetivamente existente com a configuração que vier a resultar das afirmações do A. e do R., confirmadas pela instrução e discussão da causa.

X. Nesta sede o preenchimento do requisito da legitimidade processual (entendido como condição para a obtenção de uma pronúncia sobre o mérito da causa e não como uma condição de procedência da ação) não exige a verificação da efetiva titularidade da situação jurídica invocada pelo A. porquanto se basta com a alegação dessa titularidade.

XI. Na verdade, a legitimidade constitui um pressuposto processual e não uma condição de procedência, pelo que os problemas que se suscitam em torno da existência da relação material controvertida prendem-se com o fundo da pretensão ou mérito da mesma e nada tem que ver com a definição da legitimidade processual dos sujeitos intervenientes num processo.

XII. Daí que para um juízo positivo sobre a existência da legitimidade passiva basta uma afirmação fundamentada em factos decorrente da alegação do A. da titularidade no R. dum interesse direto em contradizer, traduzido na utilidade derivada do prejuízo que da procedência da ação possa derivar.

XIII. Refira-se, todavia, que este regime só faz sentido quando suscitado relativamente ao critério normal de determinação da legitimidade das partes (legitimidade singular e direta), visto que quanto à legitimidade extraordinária (situações de litisconsórcio ou de legitimidade indireta), não basta, nem depende das meras afirmações do A., mas da efetiva configuração da situação em que assenta a legitimidade.

XIV. E reportando-nos ao n.º 2 do art. 10.º do CPTA temos, como referem Mário Esteves de Oliveira e Rodrigo Esteves de Oliveira, que a disposição corresponde a "... uma importantíssima inovação em matéria de legitimidade passiva nos processos que tenham por objeto o exercício (ou a recusa do exercício) de poderes de autoridade para a emissão de normas ou atos administrativos da autoria de determinado órgão

de um ente público, ou seja, nos processos da ação administrativa especial ...”, sendo que quem “... «defende» aqui tais atos, agora, é a entidade pública (ou o ministério, no caso do Estado) de cujos órgãos eles emanaram, e não esses mesmos órgãos, como sucedia no regime anterior em relação aos recursos contenciosos de anulação de atos administrativos e aos restantes processos impugnatórios ...” (in: “Código de Processo nos Tribunais Administrativos ...”, vol. I, pág. 167).

XV. Justificando esta opção legal e para além do que consta da exposição de motivos da proposta de Lei n.º 92/VIII referem os mesmos Autores que “... se a questão já chegou a tribunal, é conveniente que seja a própria pessoa coletiva pública (ou ministério) - necessariamente através de quem a represente e «vincule» externamente - a tomar conta da questão judicial, porque assim está em juízo precisamente o ente (ou o ministério) sobre cuja esfera jurídica recairão as consequências de uma eventual decadência na ação ...” (in: ob. cit., pág. 167).

XVI. Pronunciando-se igualmente sobre aquele regime sustentam Mário Aroso de Almeida e C. Fernandes Cadilha que a norma em causa “... introduz uma importante novidade, ao permitir identificar como entidade demandada a pessoa coletiva de direito público, ou, no caso do Estado, o ministério a cujos órgãos seja imputável o ato jurídico impugnado ou sobre cujos órgãos recaia o dever de praticar os atos jurídicos ou observar os comportamentos pretendidos ...” (in: “Comentário ao Código de Processo nos Tribunais Administrativos”, 3.ª edição revista, pág. 84), sendo que a mesma se adequa “... melhor à nova faculdade processual de cumulação de pedidos, especialmente quando se conjuguem pretensões dirigidas à anulação do ato e à reparação de danos, além de que permite superar a imposição do pesado ónus ao recorrente de identificar com precisão o autor do ato recorrido ...” (in: ob. cit., pág. 85).

XVII. Referem os mesmos Autores que a norma em referência deverá ser objeto de uma interpretação restritiva de molde a que se considere que na sua previsão não estão abrangidos “... todo o tipo de processos intentados contra entidades públicas, mas apenas as situações que anteriormente correspondiam ao recurso contencioso de anulação e à impugnação de normas ... e a que há que acrescentar agora as pretensões dirigidas à condenação na prática do ato devido e à declaração de ilegalidade por omissão de normas ..., bem como as ações de reconhecimento de direitos e as ações de condenação à adoção ou abstenção de comportamentos, designadamente as que tenham em vista a condenação da Administração à não emissão de um ato administrativo ...” (in: ob. cit., pág. 85).

XVIII. Atente-se nesta sede ao que o STA sustentou no seu acórdão de 10.05.2007 (Proc. n.º 0886/06 in: «www.dgsi.pt/jsta») quando considerou e passa-se a citar que no “... contencioso anulatório disciplinado pela LPTA a legitimidade passiva era determinada em razão do autor do ato (...). ... O novo CPTA, porém, preocupado por razões de celeridade e economia, visando facilitar a tarefa do autor que, não raras vezes sente dificuldade em saber a quem atribuir a autoria do ato impugnado, e procurando harmonizar este pressuposto à garantia agora introduzida de uma tutela jurisdicional plena através, por exemplo, de cumulação de pedidos em ações administrativas especiais (...), permitindo a demanda da pessoa que

realmente possa vir a sofrer os efeitos jurídicos de uma eventual procedência da ação (...), introduziu um novo paradigma adjetivo em matéria de legitimidade passiva. ... No entanto, querendo desse modo abrir caminho a uma mais eficaz utilização das vias processuais ao dispor dos administrados, simultaneamente - como vem sendo reconhecido pela doutrina que sobre o assunto já meditou - introduziu uma inovação que não deixa de gerar embaraço e alguma controvérsia (...). ... Presentemente, o Código prescreve uma regra geral: «Cada ação deve ser proposta contra a outra parte na relação material controvertida...». Quer isto dizer que o outro sujeito da relação jurídica - estabelecida com o autor, mas de que adveio uma dissonância e um conflito a carecerem de composição - se apresenta, em princípio, como sendo a parte com interesse em agir (em contradizer, em se defender, entenda-se) e que, portanto, figurará pelo lado passivo da demanda [arts. 26.º, n.ºs 1 e 3 e 467.º do CPC; também art. 78.º, n.º 1, al. e), do CPTA]. ... Mas, se a demanda for dirigida contra uma entidade pública, a ação deixa de ser movida contra o “órgão” que praticou ou deveria ter praticado o ato, para ser impulsionada contra a “pessoa coletiva de direito público” de que aquele faça parte. Assim o afirma categoricamente o n.º 2, do art. 10.º ...”.

XIX. E aprofundando a análise do preceito continua-se no mesmo acórdão afirmando que “... entanto, a mesma norma (n.º 2) acrescenta que, se em causa estiver o Estado, então a legitimidade pelo lado passivo da demanda vem a ser conferida ao «ministério a cujos órgãos seja imputável o ato...» praticado ou que devesse ter sido praticado. ... Ora, a dicotomia estabelecida no n.º 2 - para além da excessiva concentração de competências que vai acarretar sobre entidades públicas em matéria de intervenção processual nas ações - gera algumas dificuldades de compreensão. Desde logo, porque «pessoas coletivas de direito público» é expressão sinónima de «pessoas coletivas públicas» (...). O que envolve a dizer que nela se inscrevem os «institutos públicos», as «empresas públicas», as «associações públicas», as «autarquias locais», as «regiões autónomas» e, à frente de todas, o próprio «Estado» (...), enquanto macro pessoa coletiva (...). Assim sendo, a referência à expressão normativa «pessoa coletiva de direito público», na medida em que também abrange o «Estado», só pode ter um sentido inclusivo. Quer dizer, a alusão ao «Estado» não serve para dizer que é coisa diferente de «pessoa coletiva de direito público», mas tem em mente assinalar somente a distinção em relação à legitimidade. No primeiro caso, intervém a entidade pública a que pertença o órgão; no segundo, intervém o ministério em representação do Estado. ... Só que, por outro lado, o «Estado» pode ser encarado sob diversas aceções, nomeadamente no que concerne à administração: administração central e periférica, do ponto de vista da influência territorial da sua ação, por um lado, e directa e indirecta, do ponto de vista do exercício material ou da atividade praticada. E aí as dificuldades já se avolumam. É que se na Administração Indireta se incluem os Institutos Públicos e as Empresas Públicas, só para citar dois exemplos, então pode haver o perigo de se pensar que «tudo» cabe no «Estado», pouco sentido fazendo então a diferenciação estabelecida na norma em relação às «pessoas coletivas de direito público». ... Na verdade, na administração directa inclui-se a administração central e os órgãos e serviços desconcentrados, porque ela é caracterizada por uma relação de dependência e hierarquia [art. 199.º, al. d), da CRP], enquanto na indirecta se incluem os centros de decisão autónomos e dotados de personalidade jurídica, criados especificamente com esse fim, mesmo que desempenhando tarefas do Estado, sujeitando-se nesse caso à superintendência do Governo (...). ... Cremos, ainda assim,

que o legislador se expressou de maneira a deixar claro que alguma distinção relevante quis, efetivamente, estabelecer. Ao incluir o elemento referenciador «ministério» terá querido abranger não apenas a administração central, mas também a periférica (...), portanto serviços dependentes, ficando de fora, deste modo, a «administração autónoma» e «independente». O que parece ter querido sublinhar foi a chamada «personalidade jurídica una» da administração do Estado, aquela em nome de quem os órgãos e serviços atuam, vinculando-o e responsabilizando-o diretamente, o que é próprio dos fenómenos de desconcentração, característicos da referida administração direta (...). Farão parte, então, da previsão normativa, certamente, os órgãos e serviços centrais e periféricos colocados sob a direção do Governo (Lei n.º 4/2004 ...). ... Por conseguinte, a administração indireta não faz parte do segmento da norma que se refere à intervenção dos ministérios, ficando para ela (administração indireta) o outro segmento que obriga somente à intervenção da pessoa coletiva de direito público (incluindo empresas públicas [DL 558/99 ...] e institutos públicos [Lei n.º 3/2004 ...]), de que o órgão faça parte ...”.

XX. Presentes o enquadramento normativo antecedente e os considerandos acabados de expender temos que, inequivocamente, ressalta a ilegitimidade passiva do ente demandado «IAPMEI» porquanto o órgão a quem é imputável o ato impugnado (autor deste) no caso o despacho de 08.07.2009 proferido pelo Gestor do “COMPETE” [cfr. n.ºs IV) a VI) dos factos apurados e doc. de fls. 12 a 26 dos presentes autos] não faz parte ou não integra manifestamente aquele ente, termos em que não assistia ao R. legitimidade processual passiva no quadro dos arts. 10.º, 57.º e 78.º do CPTA.

XXI. Ocorre que, todavia, a decisão judicial impugnada ainda assim não pode ser confirmada no que na mesma se conclui e se decide em termos das consequências a extrair daquela constatação.

XXII. É que por força do que no quadro do art. 88.º do CPTA se determina e impõe ao julgador, em sede do dever de conhecer obrigatoriamente de «todas as questões que obstem ao conhecimento do objeto do processo», do mesmo ressalta, em decorrência do princípio da cooperação processual (arts. 08.º CPTA e 265.º CPC), a existência dum dever de providenciar pela prévia correção dos articulados e do suprimento das exceções dilatórias.

XXIII. Na verdade, admite-se no art. 88.º do CPTA não apenas a correção oficiosa de deficiências ou irregularidades de carácter formal de que as peças processuais eventualmente padeçam mas também o suprimento de exceções dilatórias e de irregularidades dos articulados ainda que com anulação de atos processuais caso não possam ser aproveitados, no que configura regime de regularização mais amplo que aquele que se mostrava previsto na LPTA (cfr. seu art. 40.º).

XXIV. Configura tal despacho de aperfeiçoamento um convite que o julgador dirige à parte ativa para que esta supra ou corrija o vício de que padeça o articulado inicial em termos de assim se assegurar o prosseguimento do processo.

XXV. Estando em questão exceções dilatórias o seu suprimento e possibilidade de correção na sequência de convite está dependente do facto do vício que as gera não inviabilizar a substituição da petição inicial.

XXVI. Com efeito, o convite não será admissível e como tal haverá proferimento de decisão de absolvição da instância quando estejamos em presença da exceção dilatória insuprível que não consente a renovação da instância [v.g., a inimpugnabilidade do ato, a ineptidão da petição inicial, a caducidade do direito de ação, a litispendência, o caso julgado].

XXVII. Ora para além das enunciadas exemplificativamente no art. 89.º, n.º 3 CPTA contam-se, nomeadamente, entre as situações passíveis de suprimento ou correção a ilegitimidade passiva do demandado, a coligação ilegal, a falta identificação dos contrainteresados em preterição de litisconsórcio necessário passivo e a cumulação ilegal pretensões [cfr. art. 89.º, n.º 1, als. d), e), f) e g) do CPTA] [vide M. Aroso Almeida e Carlos A. Fernandes Cadilha in: ob. cit., págs. 584/585].

XXVIII. Atente-se, ainda, que a regularização da instância neste quadro não está dependente de qualquer juízo sobre a desculpabilidade ou não do erro cometido.

XXIX. Daí que na situação vertente impunha-se ao julgador “a quo” que tivesse formulado, previamente à emissão da decisão de absolvição da instância nos termos em que veio a ocorrer, convite dirigido à A. no sentido desta vir suprir a exceção através da apresentação de nova petição inicial dirigida ao ente administrativo dotado de efetiva legitimidade passiva, aperfeiçoando dessa forma aquele articulado.

XXX. Não o tendo feito incorreu em erro de julgamento com conseqüente revogação da decisão judicial em crise na certeza de que o nela invocado em sede de não conhecimento do incidente de intervenção de terceiros ou da sua insuscetibilidade de sanção face à inutilidade decorrente de alegada caducidade do direito de ação se mostra insubsistente dado tudo o supra referido e considerando inclusive aquilo que se dispõe no n.º 2 do art. 89.º do CPTA.

XXXI. Não pode, pois, manter-se o decidido pelo TAF de Braga, pelo que, na procedência das conclusões da alegação da recorrente e do presente recurso jurisdicional, se impõe revogar da decisão aqui sindicada.

4. DECISÃO

Nestes termos, acordam em conferência os juízes da Secção de Contencioso Administrativo deste Tribunal, de harmonia com os poderes conferidos pelo art. 202.º da Constituição da República Portuguesa, em:

A) Conceder provimento ao recurso jurisdicional “sub judice” e, conseqüentemente, revogar a decisão judicial recorrida com todas as legais conseqüências;

B) Determinar o envio dos presentes autos ao TAF de Braga para prosseguimento dos mesmos com observância e em conformidade com o decidido, caso nada mais obste a tal.

Custas nesta instância a cargo do R./recorrido, sendo que não revelando os autos especial complexidade na fixação da taxa de justiça se atenderá ao valor decorrente da secção B) da tabela I anexa ao Regulamento Custas Processuais (doravante RCP) [cfr. arts. 446.º, 447.º, 447.º-A, 447.º-D, do CPC, 04.º “a contrario”, 06.º, 12.º, n.º 2, 25.º e 26.º todos do RCP - tendo em consideração o disposto no art. 08.º da Lei n.º 07/12 e alterações introduzidas ao referido RCP -, 189.º do CPTA].

Valor para efeitos tributários: 43.394,60€ [cfr. art. 12.º, n.º 2 do RCP].

Notifique-se. D.N..

Restituam-se, oportunamente, os suportes informáticos que hajam sido 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, 25 de maio de 2012

Ass. Carlos Luís Medeiros Carvalho

Ass. Ana Paula Portela

Ass. Maria do Céu Neves

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