

Em torno de uma novidade na contagem dos prazos
de impugnação – da nova alínea b)
do n.º 3 do artigo 58.º do CPTA

About a legal amendment on the deadlines for
challenging administrative decisions in court – the
new article 58th, paragraph 3, subparagraph b)
of the procedural code for administrative courts

MARCO CALDEIRA

VOL. 3 Nº 1 ABRIL 2016

WWW.E-PUBLICA.PT

EM TORNO DE UMA NOVIDADE NA CONTAGEM DOS PRAZOS DE IMPUGNAÇÃO – DA NOVA ALÍNEA B) DO N.º 3 DO ARTIGO 58.º DO CPTA

About a legal amendment on the deadlines for challenging administrative decisions in court – the new article 58th, paragraph 3, subparagraph b) of the Procedural Code for Administrative Courts

MARCO CALDEIRA¹

Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa
Alameda da Universidade - Cidade Universitária
1649-014 Lisboa - Portugal
marco.caldeira@fd.ulisboa.pt

Resumo: O presente texto incide sobre uma das alterações introduzidas no CPTA pelo Decreto-Lei n.º 214-G/2015, que consiste numa alteração do termo inicial da contagem do prazo de impugnação de actos administrativos. Doravante, quando a Administração induzir os interessados em erro, estes disporão de um prazo de três meses a contar da data da cessação do erro (e sem sujeição a qualquer prazo máximo contado da prática do acto). Embora louvável, esta alteração ainda não dá resposta ao problema dos vícios ocultos do acto. Não obstante, tais vícios poderão sempre ser incidentalmente invocados no âmbito de processos que não visem a impugnação do acto.

Abstract: This article focuses on one amendment on the Procedural Code for Administrative Courts that was brought on by Decree-Law no. 214-G/2015. According with this new legal provision – that rules the counting of the deadlines to challenge administrative decisions –, when someone does not timely challenge an administrative decision due to a misconduct from the Public Administration, the regular three-month deadline for challenging the same decision in Court will only start counting after the plaintiff's mistake ceases (regardless of the time elapsed since the administrative decision was issued). Despite this amendment, the applicable legal framework still does not address the problem of the hidden breaches of the administrative decision. If a hidden breach is only detected after the three-month deadline has expired, it cannot be invoked on a judicial claim destined to annul the administrative decision, but only in other kinds of judicial procedures.

Palavras-chave: actos administrativos; impugnação; prazos; termo inicial; erro desculpável

Keywords: administrative decisions; judicial claim; deadlines; initial term; forgivable mistake

1. Advogado. Assistente Convidado da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa. Investigador do Centro de Investigação de Direito Público. E-mail: marco.caldeira@fd.ulisboa.pt

1. É sabido que, por razões elementares de segurança jurídica, a impugnação de actos administrativos se encontra sujeita a prazos, cuja inobservância conduz à caducidade do direito de acção e, consequentemente, à impossibilidade do conhecimento dos vícios imputados ao acto impugnado. E é isto assim, note-se, não apenas nos casos em que o(s) vício(s) em causa determine(m) a mera anulabilidade do acto, mas também, inclusivamente, em alguns casos em que procedência dos vícios que integram a causa de pedir determinaria a própria *nulidade* do acto – são as denominadas nulidades *mistas* ou *atípicas*, cuja invocação em juízo (pelo menos, para efeitos invalidatórios: cf. *infra*) está sujeita a um prazo de preclusão, de que constituem exemplos paradigmáticos os actos que sejam proferidos no âmbito de um procedimento para a formação de um dos contratos previstos no artigo 100.º, n.º 1 do Código de Processo nos Tribunais Administrativos² (isto é, cuja impugnação deve ser efectuada através do processo urgente de contencioso pré-contratual³, a ser intentado em Tribunal no prazo de um mês⁴), ou os actos praticados ao abrigo do Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação⁵, por força do disposto no artigo 69.º, n.º 4 desse diploma⁶.

Neste sentido, atendendo às consequências do incumprimento do prazo para a propositura da acção impugnatória⁷, para quem entenda ter sido lesado por um

2. Doravante “CPTA” (aprovado pela Lei n.º 15/2002, de 22 de Fevereiro, e recentemente revisto pelo Decreto-Lei n.º 214-G/2015, de 2 de Outubro).

3. Falamos, portanto, hoje, após a revisão operada pelo Decreto-Lei n.º 214-G/2015, dos actos praticados em procedimentos pré-contratuais para a formação de contratos de empreitada de obras públicas, de concessão de obras públicas, de concessão de serviços públicos, de aquisição ou locação de bens móveis e de aquisição de serviços.

4. Prazo estabelecido no artigo 101.º do CPTA e que a jurisprudência, embora com a oposição da doutrina, desde cedo entendeu ser aplicável à impugnação de actos nulos.

Sobre o tema, cf., por último, MARCO CALDEIRA, “Novidades no domínio do contencioso pré-contratual”, in AA.VV., *O Anteprojecto de revisão do Código de Processo nos Tribunais Administrativos e do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais em debate* (coord. CARLA AMADO GOMES, ANA FERNANDA NEVES e TIAGO SERRÃO), Lisboa, 2014, páginas 157 e 158.

5. Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de Dezembro.

6. Que dispõe que “[a] possibilidade de o órgão que emitiu o acto ou deliberação declarar a nulidade caduca no prazo de 10 anos, caducando também o direito de propor a acção prevista no n.º 1 se os factos que determinaram a nulidade não forem participados ao Ministério Público nesse prazo, excepto relativamente a monumentos nacionais e respectiva zona de protecção”.

7. Diga-se, já agora, que não é inteiramente líquida a consequência decorrente da intempetividade na propositura de uma acção impugnatória em juízo.

Considerando que o prazo de três meses previsto no CPTA para a impugnação de actos, com fundamento na sua anulabilidade, é um “prazo de natureza substantiva, de caducidade e peremptório” [cf. o Acórdão do Tribunal Central Administrativo (“TCA”) Norte de 04.12.2015, processo n.º 00509/13.6BEPRT, www.dgsi.pt], poderia ser-se levado a pensar que o exercício extemporâneo do direito de acção constituiria uma excepção peremptória, que determinasse a absolvição do pedido.

No entanto, o artigo 89.º, n.º 1, alínea *h*) do CPTA, na sua anterior redacção, qualificava a caducidade do direito de acção como uma circunstância que obsta ao prosseguimento do processo, sendo qualificada pela jurisprudência administrativa como uma excepção dilatória inominada, atípica e de conhecimento oficioso (cf. o Acórdão do TCA Sul de 02.06.2010, processo n.º 06014/10, www.dgsi.pt).

Após a aprovação do Decreto-Lei n.º 214-G/2015, o CPTA deixou de se referir à caducidade do direito de acção, mas integra a “[i]ntempetividade na prática do ato processual” no âmbito das excepções dilatórias [cf. artigo 89.º, n.º 4, alínea *k*)]. Ora, uma vez que as excepções dila-

acto administrativo mostra-se fundamental (i) saber se esse acto está sujeito a um prazo de impugnação, bem como, em caso afirmativo, (ii) saber que prazo é esse e (iii) proceder à sua correcta contagem – incluindo eventuais suspensões, devidas às férias judiciais⁸ ou à apresentação de uma impugnação administrativa⁹ –, sob pena de, a final, o Tribunal não poder conhecer do bem fundado da sua pretensão.

2. No entanto, a necessidade de cumprimento dos prazos de impugnação – e, sobretudo, a data legalmente fixada para o *início* desses prazos – é passível de gerar perturbações à defesa do interessado na sua reacção contra actos administrativos que repare como lesivos.

É que, tradicionalmente, a lei processual faz coincidir os prazos de impugnação

tórias “*obstam a que o tribunal conheça do mérito da causa*” (cf. artigo 89.º, n.º 2 do CPTA), parece forçoso entender que a caducidade do direito de acção se encontra agora abrangida sob a designação mais ampla de “[i]ntempestividade na prática do ato processual” e deve ser qualificada como uma excepção dilatória (e não peremptória): neste sentido, cf. MARCO CALDEIRA, “A impugnação de actos no novo CPTA: âmbito, delimitação e pressupostos”, in AA.VV., *Comentários à Revisão do CPTA e do ETAF* (coord. CARLA AMADO GOMES, ANA FERNANDA NEVES e TIAGO SERRÃO), Lisboa, 2016, página 260.

Isto, acrescente-se, até porque, salvo melhor opinião, a petição inicial será o único “acto processual” (mesmo esta qualificação não é pacífica) cuja extemporaneidade impede o conhecimento do *mérito da causa* (afigurando-se que nem mesmo a reconvenção da entidade demandada, quando admissível, poderia constituir um exemplo atendível para este efeito).

8. Com a recente revisão legislativa levada a cabo através do Decreto-Lei n.º 214-G/2015, esta hipótese deixou de se verificar.

Com efeito, se, na sua versão inicial, o CPTA previa que a contagem dos prazos para a impugnação de actos administrativos obedeceria “*ao regime aplicável aos prazos para a propositura de acções que se encontram previstos no Código de Processo Civil*” (cf. primitivo artigo 58.º, n.º 3) – daqui decorrendo a sua suspensão em período de férias judiciais, salvo se se tratasse de processos urgentes [cf. artigo 138.º, n.ºs 1 e 4 do Código de Processo Civil (“CPC”), aprovado pela Lei n.º 41/2013, de 26 de Junho] –, na redacção do Decreto-Lei n.º 214-G/2015, o novo n.º 2 do artigo 58.º do CPTA passou a dispor que os prazos para a propositura de acções se regem pela disciplina constante do artigo 279.º do Código Civil, remissão essa que redundava na eliminação da suspensão em férias judiciais e portanto se traduz, *objectivamente*, numa redução do prazo impugnatório.

Em crítica a esta solução, cf. JOSÉ DUARTE COIMBRA, “A impugnabilidade de atos administrativos no Anteprojeto de Revisão do CPTA”, in AA.VV., *O Anteprojeto de revisão do Código de Processo nos Tribunais Administrativos e do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais em debate* (coord. CARLA AMADO GOMES, ANA FERNANDA NEVES e TIAGO SERRÃO), Lisboa, 2014, páginas 372 a 374, bem como MARCO CALDEIRA, “A impugnação...”, cit., páginas 260 a 264.

9. Conforme prevê(em) o artigo 59.º, n.º 4 do CPTA e, agora, também o artigo 190.º, n.º 3 do Código do Procedimento Administrativo (“CPA”), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de Janeiro.

Para uma análise crítica deste regime e dos problemas quanto ao seu funcionamento prático, à luz da jurisprudência administrativa, cf. MARCO CALDEIRA, “Impugnações administrativas e contencioso pré-contratual urgente – um olhar sobre a jurisprudência”, in *Publicações CEDIPRE ONLINE* – 6, Coimbra, Março de 2011 (www.cedipre.fd.uc.pt), bem como ALEXANDRE SOUSA PINHEIRO, TIAGO SERRÃO, MARCO CALDEIRA e JOSÉ DUARTE COIMBRA, *Questões Fundamentais para a Aplicação do CPA*, Coimbra, 2016, páginas 287 a 293.

Com interesse para o tema, cf., recentemente, os Acórdãos do TCA Sul de 04.02.2016, processo n.º 08726/15, e do TCA Norte de 05.02.2016, processo n.º 00178/10.5BEMDL (www.dgsi.pt).

de actos administrativos, *grosso modo*, com a data em que o interessado tem conhecimento (formal ou informal) da prática do acto e/ou do momento em que o mesmo produz uma lesão na sua esfera jurídica.

Rigorosamente, à luz do CPTA (revisto), os prazos impugnatórios só se iniciam no momento da produção de efeitos pelo acto, cabendo depois distinguir consoante a posição do interessado face a esse acto.

Assim, a diversidade de eventos que podem constituir o termo inicial do prazo de impugnação pode reflectir-se, esquematicamente, no seguinte modelo¹⁰:

*a) Se o acto a impugnar **já for eficaz**, o prazo inicia-se:*

a.1) Para o **destinatário** do acto (e mesmo que este tenha sido objecto de publicação obrigatória):

- (i) na data da sua notificação pessoal; ou
- (ii) na data da notificação ao respectivo mandatário, quando este tenha sido como tal constituído no procedimento¹¹; ou ainda,
- (iii) em caso de notificação a ambos (destinatário e mandatário), na data da notificação que tenha ocorrido em último lugar¹².

a.2) Para os demais **interessados**:

- (i) se os actos tiverem de ser publicados, na data em que o acto publicado deva produzir efeitos; ou
- (ii) se os actos não tiverem de ser publicados, na data da sua notificação, da sua publicação ou do conhecimento do acto ou da sua execução, consoante o que ocorra em primeiro lugar¹³.

*b) Se o acto a impugnar **ainda não for eficaz**, o prazo inicia-se:*

Em qualquer caso, na data de início da produção de efeitos do acto¹⁴ (independentemente de o impugnante ser destinatário ou mero interessado do acto e sem prejuízo da possibilidade de impugnação de actos ineficazes, se, não obstante essa ineficácia jurídica, os mesmos já começaram a ser

10. Cf., de forma mais sucinta, MARCO CALDEIRA, “A impugnação...”, cit., páginas 267 a 269.

11. A legislação contenciosa reproduz assim a mesma solução expressamente introduzida na legislação do procedimento administrativo: *vide* o artigo 111.º, n.º 1 do novo CPA.

12. Cf. artigo 59.º, n.º 2 do CPTA.

13. Cf. artigo 59.º, n.º 3 do CPTA.

14. Cf. artigo 59.º, n.º 1, *in fine*, do CPTA.

executados no plano dos factos ou seja seguro ou muito provável que o acto irá começar a produzir efeitos¹⁵).

3. Sucede que, para obter a anulação de um acto administrativo, mais do que saber das suas existência e teor ou sofrer os seus efeitos, importa conhecer as eventuais ilegalidades de que o mesmo padeça, já que serão essas que integrarão a causa de pedir do impugnante e que, em última análise, determinarão a procedência do pedido anulatório formulado.

Ora, ao desencadear o curso dos prazos de impugnação de actos administrativos eficazes no momento da sua notificação/publicação/conhecimento (e, no caso de actos ineficazes, no momento da sua produção de efeitos), o legislador assume que, ao ser lesado por um acto administrativo, o interessado estará imediatamente em condições de apreender os fundamentos legais com base nos quais poderá pôr esse acto em crise. Ou seja, como já há vários anos lucidamente sublinhou ANDRÉ SALGADO DE MATOS, “a regra do começo do prazo de impugnação no momento da notificação (...) assenta numa presunção ficta de que o momento da cognoscibilidade do vício coincide com o momento da cognoscibilidade do acto administrativo viciado e de que este, por sua vez, coincide com o momento da notificação”¹⁶. Presunção essa que, como nota o mesmo Autor, “está, todavia, desfasada da realidade[,] sobretudo em domínios de grande complexidade técnica”¹⁷. Na verdade, como complementa LUÍS FILIPE COLAÇO ANTUNES, por vezes há ilegalidades que não são facilmente detectáveis, mesmo por especialistas¹⁸ – quanto mais por um destinatário médio, sem particulares qualificações e sem habilitações jurídicas que lhe permitam facilmente descortinar as eventuais ilegalidades do acto lesivo¹⁹.

15. Nos termos gerais do artigo 54.º, n.º 2 do CPTA.

16. Cf. “Algumas observações críticas acerca dos actuais quadros legais e doutrinários da invalidade do acto administrativo”, in *Cadernos de Justiça Administrativa*, n.º 82, Julho/Agosto de 2010, página 67.

17. Cf. “Algumas observações...”, cit., página 68.

18. Cf. *A Teoria do Acto e a Justiça Administrativa – O Novo Contrato Natural*, Coimbra, 2006, página 250.

19. É certo que, se o processo impugnatório já estiver pendente e se o interessado tem aí conhecimento de vícios que não poderia ter arguido na petição inicial, é-lhe permitido ampliar a sua causa de pedir, através de articulado superveniente (cf. artigo 86.º, n.ºs 1 a 3 do CPTA). Claro que tem de existir uma efectiva superveniência (objectiva ou subjectiva), caso contrário impera o princípio da concentração processual, que, conjuntamente com o princípio da segurança jurídica inerente às normas que fixam prazos de caducidade para o exercício do direito de acção, impõem que “[o]s vícios que não sejam de conhecimento superveniente dev[am] ser invocados pelo Autor na Petição inicial”: cf. Acórdão do TCA Norte de 08.01.2016, processo n.º 01665/10.0BEBRG-A (www.dgsi.pt).

No entanto, este exemplo pressupõe que já exista um processo judicial pendente, com vista à impugnação do acto, quando o interessado vem a descobrir existirem mais vícios do que aqueles que por si foram invocados – ou seja, ainda que alguns vícios pudessem estar ocultos, o interessado conseguiu detectar pelo menos um vício no prazo de três meses contado desde a sua notificação, publicação ou produção de efeitos.

O problema coloca-se, todavia, quando *todos* os vícios do acto permanecem ocultos durante um largo período de tempo, apenas vindo a ser detectados muito depois de expirados os prazos

Assim, note-se, não está em causa saber se o prazo concedido aos interessados para lançarem mão das vias contenciosas competentes para remover um acto lesivo se mostra ou não suficiente em si mesmo – sendo certo que o direito constitucional a uma tutela jurisdicional efectiva implica o “[d]ireito a prazos razoáveis de acção acção e de recurso, sendo proibidos os prazos de caducidade demasiado exíguos”²⁰ –, até porque, a este propósito, o nosso Tribunal Constitucional já entendeu que o prazo de 15 dias (previsto no artigo 3.º, n.º 2 do Decreto-Lei n.º 134/98, de 15 de Maio) para recorrer contenciosamente de actos administrativos relativos à formação de contratos de empreitadas de obras públicas, de prestação de serviços e de fornecimento de bens, não violaria a Constituição²¹. O que está aqui em causa, portanto, repete-se, não é a *extensão* (de três meses ou, no caso do contencioso pré-contratual, de um mês) do prazo impugnatório, mas sim a adequação do seu *modo de contagem*, *maxime* no que respeita ao respectivo *termo inicial*, isto é, quanto ao(s) evento(s) que faz(em) desencadear esse mesmo prazo (qualquer que ele seja, em concreto).

4. É certo, não se ignora, que a lei processual, também com vista a acautelar estas hipóteses e a salvaguardar a manutenção do direito de acção dos interessados mais desprotegidos perante actos cujos vícios fossem ocultos, permitia, excepcionalmente, em alguns casos, a impugnação de actos administrativos após decorrido o prazo, normalmente aplicável, de três meses, desde que se demonstrasse, “*com respeito pelo princípio do contraditório, que, no caso concreto, a tempestiva apresentação da petição não era exigível a um cidadão normamente diligente*”²².

Entre esses casos, encontram-se, além do justo impedimento, a hipótese de “[a] conduta da Administração ter induzido o interessado em erro” ou a de o atraso na apresentação da petição em juízo “*dever ser considerado desculpável, atendendo à ambiguidade do quadro normativo aplicável ou às dificuldades que, no caso concreto, se colocavam quanto à identificação do acto impugnável, ou à sua qualificação como acto administrativo ou como norma*”²³. Verificada alguma destas situações, poderia ser admitida a impugnação de um acto administrativo mesmo após expirado o referido prazo de três meses – contudo, para tanto seria também necessário que *não tivesse ainda decorrido mais de um ano*²⁴; caso contrário, ultrapassado aquele hiato temporal, a impugnação seria inadmissível,

ordinários para a sua impugnação.

20. Cf. PAULO OTERO, *Direito Constitucional Português*, Volume I, Coimbra, 2010, página 96.

21. Cf. Acórdão n.º 92/2001 (processo n.º 547/2000), de 13.03.2001, www.tribunalconstitucional.pt.

22. Cf. o n.º 4 do artigo 58.º do CPTA, na sua versão anterior ao Decreto-Lei n.º 214-G/2015.

23. Cf., respectivamente, as alíneas a) e b) do anterior n.º 4 do artigo 58.º do CPTA. Quanto a esta última, entendendo que a mesma “*só é aplicável em situações de manifesta ambiguidade do quadro normativo, e não já em situações de mera complexidade jurídica*”, cf. o Acórdão do TCA Sul de 02.06.2010, processo n.º 06014/10 (www.dgsi.pt).

24. Limite imposto pelo mesmo artigo 58.º, n.º 4 do CPTA, na sua parte inicial.

mesmo que o interessado demonstrasse ser a sua situação enquadrável nalguma das exceções previstas nas alíneas a) a c) do n.º 4 do artigo 58.º do CPTA²⁵.

Por esse motivo, a doutrina, mesmo reconhecendo que o artigo 58.º, n.º 4 do CPTA “*aligeira a rigidez do prazo de impugnação contenciosa dos actos administrativos anuláveis por particulares*”, não deixa de ressaltar que, por força da fixação do limite máximo de um ano e da completa desconsideração da data do conhecimento (ou cognoscibilidade) do(s) vício(s) que poderiam servir de suporte à impugnação, aquela norma representa um mero “*paliativo que não dá resposta à inadequação substancial das regras sobre o momento do início da contagem do prazo e que, por isso, continua a deixar desprotegidos os particulares que não possam razoavelmente conhecer os vícios ou exercer o direito de impugnação mesmo dentro do prazo mais longo [de um ano]*”²⁶.

Por conseguinte, num cenário de ultrapassagem do prazo de um ano, excluída a possibilidade de impugnação do acto com fundamento na sua anulabilidade, restaria ao interessado, como última hipótese, impugnar o acto com base num vício gerador de nulidade²⁷ ou, quando muito, arguir *incidentalmente* (e já não a título principal) a ilegalidade do acto num outro processo, nomeadamente para a efectivação da responsabilidade civil extracontratual da Administração pelos danos provocados pela prática de um acto ilegal²⁸, sabendo, no entanto, que tal processo não poderia ser mobilizado “*para obter o efeito que resultaria da anulação do acto impugnável*”²⁹ e que, além disso, a falta de utilização tempestiva “*da via processual adequada à eliminação do acto jurídico lesivo*” sempre indicaria a existência de *culpa do lesado*, passível de determinar a redução ou mesmo a exclusão da indemnização que, de outro modo, poderia ser-lhe devida³⁰.

25. Claro está que, se o interessado não fizesse essa prova, a apresentação da petição após o decurso do prazo de três meses nunca seria admissível (mesmo que ainda estivessemos dentro do hiato de um ano), não se suscitando problemas de constitucionalidade a esse propósito. Neste sentido, já decidiu o TCA Norte que “[a] caducidade do direito de acção decorrente da falta de interposição da acção administrativa especial no prazo legal previsto para o efeito, sem que tenha sido demonstrado motivo justificativo e operante da admissibilidade para além do prazo, a que alude o n.º 4 do artigo 58.º do CPTA, aplicado segundo uma interpretação declarativa, não constitui violação do disposto no artigo 20.º da CRP” (cf. Acórdão de 04.12.2015, processo n.º 00509/13.6BEPRT, www.dgsi.pt).

26. Cf. ANDRÉ SALGADO DE MATOS, “Algumas observações...”, cit., página 68.

27. Cf. artigo 58.º, n.º 1 do CPTA.

28. Nos termos dos artigos 7.º a 10.º do Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e Demais Entidades Públicas (“RRCEEP”), aprovado pela Lei n.º 67/2007, de 31 de Dezembro.

29. Cf. artigo 38.º, n.º 2 do CPTA.

30. Nos termos gerais do artigo 4.º do RRCEEP.

Como se sabe, era também esta a solução já anteriormente prevista no artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 48051, de 21 de Novembro de 1967, embora a doutrina e a jurisprudência durante muito tempo tivessem discutido se a norma em causa consagrava um requisito necessário para a verificação da legitimidade activa ou, pelo contrário, se estaríamos precisamente perante uma manifestação da relevância, em sede de Direito Administrativo, do instituto jus-civilístico da culpa do lesado (previsto no artigo 570.º do Código Civil).

Trata-se, porém, de discussão que não cabe aqui aprofundar.

5. Constatando estas insuficiências do quadro legal existente, alguma doutrina abalançou-se então a preconizar, num plano de *iure condendo* ou mesmo de *iure condito*, uma solução que, embora fragilizando os interesses subjacentes à estabilidade dos actos administrativos, seria todavia mais consentânea com o princípio da tutela jurisdicional efectiva, no que à impugnação de actos administrativos ilegais diz respeito: a de o prazo de impugnação de um acto, com fundamento em determinado vício, apenas se iniciar no momento em que esse vício é conhecido ou, pelo menos, se torna cognoscível – um pouco a exemplo do que sucede no Direito Civil, em cujo âmbito se estabelece que a anulabilidade (de um negócio jurídico) só pode ser arguida “dentro do ano subsequente à cessação do vício que lhe serve de fundamento”³¹.

Neste sentido, defende ANDRÉ SALGADO DE MATOS que “[a] solução do direito privado, que faz depender o início da contagem dos prazos de alegação da anulabilidade da cognoscibilidade efectiva do vício, afigura-se bem mais apropriada de um ponto de vista material”³². De resto, embora pronunciando-se especificamente a propósito da impugnação de actos no âmbito do processo urgente de contencioso pré-contratual, era já esta a posição de RODRIGO ESTEVES DE OLIVEIRA, ao sustentar que, “em todas as situações em que a causa de nulidade se não revele no texto do acto, não resulte do simples confronto do seu autor, dos seus pressupostos e motivos (explícitos), do seu conteúdo e formalidades, com o bloco legal, em suma, quando se trate de uma causa de nulidade oculta ou velada, o prazo só começa a contar do conhecimento do motivo invalidante”³³.

6. Também no âmbito do Direito da União Europeia, mais concretamente a propósito da contagem dos prazos de reacção contra ilegalidades cometidas no seio de procedimentos de formação de contratos públicos, se discutiu a relevância da data do conhecimento (ou da cognoscibilidade) dos vícios.

Temos em mente, em especial, o Acórdão do Tribunal de Justiça (Terceira Secção) em 28.01.2010, no processo C-406/08 (*Uniplex (UK) Ltd*)³⁴.

Abreviadamente, estava em causa, no reenvio prejudicial efectuado ao Tribunal de Justiça pela *High Court of Justice (England and Wales, Queen’s Bench Division) (Leeds District Registry)*, a (des)conformidade, face ao Direito da União Europeia, da norma constante da *Regulation 47*, n.º 7, alínea b) das *Public Contract Regulations 2006*, que dispunha que (i) a acção de impugnação de actos praticados no âmbito de procedimentos para a formação de contratos públicos deveria ser intentada “prontamente” e, em qualquer caso, (ii) nunca depois de decorridos mais de três meses contados da data em que ocorreram os factos

31. Cf. artigo 287.º, n.º 1 do Código Civil.

32. Cf. “Algumas observações...”, cit., página 68.

33. Cf. “O contencioso urgente da contratação pública”, in *Cadernos de Justiça Administrativa*, n.º 78, Novembro/Dezembro de 2009, página 11.

34. Publicado no *Jornal Oficial da União Europeia*, n.º C-63/11, de 13.03.2010, <http://eur-lex.europa.eu>.

que servem de fundamento à impugnação, embora (iii) o Tribunal pudesse, discricionariamente, decidir prorrogar esse prazo, se entendesse existirem, no caso concreto, razões fundamentadas para o efeito.

O Tribunal de Justiça, chamado a pronunciar-se sobre a questão, decidiu muito claramente o seguinte:

*“O artigo 1.º, n.º 1, da Directiva 89/665/CEE do Conselho, de 21 de Dezembro de 1989, que coordena as disposições legislativas, regulamentares e administrativas relativas à aplicação dos procedimentos de recurso em matéria de celebração dos contratos de direito público de fornecimentos e de obras, conforme alterada pela Directiva 92/50/CEE do Conselho, de 18 de Junho de 1992, exige que o prazo para propor uma acção **para obter uma declaração de violação das regras de adjudicação de contratos públicos ou para obter uma indemnização pela violação destas regras corre a partir da data em que o demandante teve conhecimento ou deveria ter tido conhecimento desta violação**” (destaques nossos)*³⁵.

O sentido desta decisão torna-se (ainda) mais claro quando se atenta nas alegações apresentadas neste processo pela Advogada-Geral Kokott em 29.10.2009³⁶ e na distinção, aí enfatizada, entre a protecção jurídica *primária* e a protecção jurídica *secundária*.

Assim, textualmente, nas palavras da Advogada-Geral, em síntese:

(i) se o meio processual tiver por objecto a declaração de nulidade ou a anulação de um contrato já seleccionado (protecção jurídica primária), nesse caso “a fixação de um prazo *peremptório* de duração relativamente curta é razoável”, sendo que a gravidade das consequências jurídicas resultantes da procedência do pedido “justifica que se preveja um prazo que corra independentemente de o demandante ter tido conhecimento da ilegalidade da adjudicação, por violação das normas sobre adjudicação de contratos públicos, ou de, pelo menos, ter o dever de a conhecer”, adquirindo aqui especial importância a exigência do artigo 1.º, n.º 1 da Directiva 89/665/CEE de que os Estados-membros prevejam recursos “eficazes e, sobretudo, tão céleres quanto possível”;

35. Cf., sobre esta decisão, o comentário de GORDON ANTHONY, “Case C-406/08, *Uniplex (UK) Ltd v. NHS Business Services Authority*, Judgement of the European Court of Justice (Third Chamber) of 28 January 2010, nyr; Case C-456/08, *Commission v. Ireland*, Judgement of the European Court of Justice (Third Chamber) of 28 January 2010, nyr”, in *Common Market Law Review*, 48, 2011, páginas 569 a 579.

36. Disponíveis em <http://eur-lex.europa.eu>.

(ii) já se o meio processual tiver por objecto apenas a declaração da infracção às normas sobre adjudicação de contratos públicos e, eventualmente, a condenação no pagamento de uma indemnização (protecção jurídica secundária), por seu turno, aí o panorama é distinto. Como *“este meio processual não afecta a existência de um contrato já celebrado com o proponente seleccionado”* e, por conseguinte, *“a necessidade, por parte do co-contratante, de segurança no planeamento e o seu interesse na execução expedita do contrato adjudicado não são prejudicados”*, *“não há motivo para sujeitar os pedidos de protecção jurídica secundária a prazos tão rigorosos como os da protecção jurídica primária”* – pelo contrário, *“o objectivo da fiscalização eficaz, tal como a Directiva 89/665 o impõe aos Estados-Membros, aponta para que seja reforçado o peso da protecção jurídica do proponente ou concorrente preterido, e portanto para prazos mais amplos, que só começam a correr no momento em que o interessado tomou ou devia ter tomado conhecimento da alegada infracção às normas sobre adjudicação de contratos públicos”*³⁷.

Assim, por força da jurisprudência do Tribunal de Justiça, é de concluir que o Direito da União Europeia em matéria de contencioso dos contratos públicos não impõe que, nos *processos impugnatórios*, os prazos estabelecidos para o exercício do direito de acção se inicie na data em que os interessados têm (ou deveriam ter tido) conhecimento da existência de uma qualquer violação das normas aplicáveis – ponto é que, mesmo após expirado o prazo regular para a impugnação (contado desde a data da notificação ou publicação do acto), os interessados continuem a poder invocar essa violação, no âmbito de *processos não impugnatórios*, contando-se os prazos para esse efeito a partir da data do conhecimento (ou da cognoscibilidade) do(s) vício(s).

Neste âmbito, importa também fazer referência a uma outra decisão marcante do Tribunal de Justiça, relativamente a um tema próximo, na qual aquele Tribunal considerou que o Direito da União Europeia deve ser interpretado *“no sentido de que o prazo para interposição de um recurso de anulação contra a decisão de adjudicação de um contrato deve começar a correr novamente, sempre que uma nova decisão por parte da entidade adjudicante, adotada após aquela decisão de adjudicação mas antes da celebração do contrato, seja suscetível de pôr em causa a legalidade da referida decisão de adjudicação”*.

37. Cf. pontos 33 e 34 das alegações.

Diga-se, a título de complemento, que é também a diferenciação entre estes dois prismas (tutela primária vs. tutela secundária), acentuando que a vertente da urgência só faz sentido quanto à tutela primária, que leva alguns Autores na nossa doutrina a entender que, quando num processo de contencioso pré-contratual é cumulado, subsidiariamente ao pedido principal, um pedido de condenação no pagamento de indemnização por responsabilidade civil extracontratual, a tramitação associada a este pedido indenizatório já não tem por que ser urgente: cf. ANA CELESTE CARVALHO, “A acção de contencioso pré-contratual – perspectivas de reforma”, in *Cadernos de Justiça Administrativa*, n.º 76, Julho/Agosto de 2009, página 55, bem como MARGARIDA OLAZABAL CABRAL, “Processos urgentes principais – Em especial, o contencioso pré-contratual”, in *Cadernos de Justiça Administrativa*, n.º 94, Julho/Agosto de 2012, página 44, nota 7.

Este prazo começa a correr a partir da comunicação, aos proponentes, da decisão posterior ou, na sua falta, da data em que dela tiveram conhecimento” (destaques nossos)³⁸. No caso em apreço, embora o Tribunal de Justiça se tenha apoiado também, parcialmente, no entendimento firmado no acima referido Acórdão *Uniplex*, os dados de facto da situação concreta eram aqui bastante distintos, já que estava em causa a impugnação de uma decisão de adjudicação, **com fundamento na ilegalidade de um outro acto posterior** (aceitação, pela entidade adjudicante, a *Acquedotto Pugliese*, da saída de uma das empresas que integrava o agrupamento adjudicatário) que configurava, ou poderia configurar, uma **alteração substancial** daquele primeiro acto³⁹. Neste sentido, tratando-se de uma ilegalidade superveniente do acto, naturalmente que o prazo para a sua impugnação, com fundamento neste vício posterior, apenas poderia começar a correr na data do conhecimento do acto modificativo. Sobretudo quando, como ocorria *in casu*, o acto modificativo tenha sido praticado depois do prazo de 30 dias legalmente fixado para a impugnação da adjudicação (pelo que teria sido impossível ao interessado impugná-la com fundamento numa modificação até então ainda não operada) mas antes de o contrato ter sido celebrado (logo, num momento em que a tutela primária ainda era possível)⁴⁰.

38. Cf. Acórdão do Tribunal de Justiça (Quinta Secção) de 08.05.2014, processo C-161/13 (*Idrodinamica Spurgo Velox e Outros*), <http://eur-lex.europa.eu>.

39. Diga-se, a este propósito, que, à luz do regime português actualmente vigente [constante do Código dos Contratos Públicos (“CCP”), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de Janeiro], a saída de um dos membros do argumento concorrente cuja proposta foi adjudicada determina a caducidade da adjudicação, nos termos conjugados dos artigos 54.º, n.º 4 e 105.º, n.º 1 do CCP [sobre o tema, cf. MARCO CALDEIRA, “Sobre a caducidade da adjudicação no Código dos Contratos Públicos”, in AA.VV., *Estudos de Contratação Pública – IV* (org. PEDRO COSTA GONÇALVES), Coimbra, 2013, páginas 447 a 485, IDEM, “«Um por todos...» ou «Juntos até que a morte os separe»? Agrupamentos e litisconsórcio no contencioso pré-contratual”, in *Cadernos de Justiça Administrativa*, n.º 107, Setembro/Outubro de 2014, *maxime* páginas 8 e 9; com interesse, vide ainda DIOGO DUARTE DE CAMPOS e CARLA MACHADO, “Um por todos e todos por um? Efeitos da insolvência em agrupamento de concorrentes”, in AA.VV., *Estudos de Contratação Pública – IV* (org. PEDRO COSTA GONÇALVES), Coimbra, 2013, páginas 305 a 337]. Ora, a declaração de caducidade constitui um acto distinto da adjudicação e insusceptível de confusão com esta, não tendo a virtualidade de fazer “renascer” qualquer prazo contencioso: nas palavras do TCA Sul, “[a] caducidade da adjudicação não é susceptível de conduzir à anulação desta, constituindo uma ocorrência posterior a ela que tem de ser declarada pela Administração após a audição da adjudicatária e que tem como consequência a adjudicação à proposta classificada em lugar subsequente” (cf. Acórdão de 28.04.2011, processo n.º 07261/11, www.dgsi.pt).

40. Tanto quanto sabemos, à excepção do texto de LUÍS ALVES [“A novíssima jurisprudência dos tribunais da União Europeia sobre contratos públicos”, in *JusJornal*, n.º 2195, de 23.07.2015 (JusNet 30/2015), <http://jusjornal.wolterskluwer.pt>], os Autores nacionais ainda não se terão debruçado expressamente sobre este Acórdão *Idrodinamica Spurgo Velox e Outros*. Tal decisão tem, no entanto, merecido alguma atenção no estrangeiro: cf. SVEN-JOACHIM OTTO, “The starting point of limitation periods for remedies in public procurement procedures : annotation on the judgements of the European Court of Justice of 28 January 2014 in Case C-161/13, *Idrodinamica Spurgo Velox and others v Acquedotto Pugliese SpA*”, in *European procurement & public private partnership law review*, 3, 2014, páginas 209 a 214, bem como TOTIS KOTSONIS, “Case note: Case C-161/13, *Idrodinamica Spurgo Velox and Others v Acquedotto Pugliese SpA*: the application of the Uniplex principles in an Italian context”, in *Public Procurement Law Review*, 2014, 5, páginas NA115 a NA119 (www.westlaw.com).

7. Paralelamente a estas discussões doutrinárias e jurisprudenciais em matéria de *processo (contencioso)* administrativo, também no campo do *procedimento* administrativo, e do lado da Administração Pública (e não já do *particular* que com ela interage), se foi progressivamente revelando inadequada a solução de fazer coincidir o início do prazo para fazer cessar uma ilegalidade com a data da prática do acto ilegal, e não com a data do conhecimento dessa mesma ilegalidade.

É que, nos termos do artigo 141.º, n.º 1 do anterior CPA⁴¹ – ao contrário do que sucede, por exemplo, com a lei alemã⁴² –, a Administração apenas estava habilitada a revogar actos administrativos, com fundamento na sua ilegalidade, “dentro do prazo do respectivo recurso contencioso ou até à resposta da entidade recorrida”, sendo que, a existirem prazos diferentes para o recurso contencioso, deveria atender-se ao que terminasse em último lugar (n.º 2).

Assim, isto significava que o prazo para a Administração exercer os seus poderes com vista a corrigir uma ilegalidade por si cometida se aferia, uma vez mais, pelo hiato temporal decorrido desde a prática dessa ilegalidade, independentemente do momento da descoberta desse vício. Solução que veio a merecer a crítica da doutrina, na medida em que, não sendo a ilegalidade conhecida pela Administração, não poderia retirar-se da sua inércia qualquer ilação quanto à sua decisão (de suposta conformação) relativamente à manutenção do acto ilegal no ordenamento jurídico. De facto, o decurso do prazo “só deve conduzir na prática à sanção tácita do acto quando significar uma inércia consciente da Administração após conhecer a ilegalidade cometida”, pelo que, permanecendo ignorada a ilegalidade do acto, “não se pode inferir do simples decurso do prazo qualquer significado jurídico”⁴³.

Esta ideia fez o seu caminho e viria, na revisão (rectius, substituição) do CPA, a dar origem a uma previsão inovadora: a de que “[o]s atos administrativos podem ser objeto de anulação administrativa no prazo de seis meses, a contar da data do conhecimento pelo órgão competente da causa de invalidade, ou, nos casos de invalidade resultante de erro do agente, desde o momento da cessação do erro, em qualquer dos casos desde que não tenham decorrido cinco anos, a contar da respetiva emissão”⁴⁴. Nesta linha, por aplicação da norma *sub judice*, o prazo para a anulação administrativa (correspondente à anterior revogação com fundamento em ilegalidade) de um acto ilegal deixou de se contar desde a data da sua prática, mas sim desde a data (i) do conhecimento da causa da sua invalidade por parte do órgão competente ou, nos casos de invalidade resultante de erro do agente, (ii) da data da cessação desse erro⁴⁵. A data da emissão do acto, em si

41. Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 442/91, de 15 de Novembro.

42. Vide, mais concretamente, o §48(4) da Lei do Procedimento Administrativo Alemão.

43. Cf. JOSÉ ROBIN DE ANDRADE, “O regime da revogação e da anulação administrativa no projecto do novo Código do Procedimento Administrativo”, in *Cadernos de Justiça Administrativa*, n.º 100, Julho/Agosto de 2013, página 76.

44. Cf. artigo 168.º, n.º 1 do CPA de 2015 (destaques nossos, naturalmente).

45. Neste sentido, cf. MARCO CALDEIRA, “A figura da “anulação administrativa” no novo Código do Procedimento Administrativo de 2015”, in AA.VV., *Comentários ao novo Código do Procedimento Administrativo* (coord. CARLA AMADO GOMES, ANA FERNANDA NEVES e TIAGO

mesma, passou a revestir muito menor relevância para este efeito, constituindo “apenas” o termo inicial do prazo máximo – de cinco anos ou, em alguns casos⁴⁶, de um ano – dentro do qual a Administração pode anular administrativamente um acto.

Partindo da existência desta previsão, ao nível procedimental, logo alguns Autores se apressaram a notar que a mesma poderia (e, porventura, deveria, até por uma questão de igualdade de armas) ser transposta para o plano contencioso, visto não se compreender “*que similar regime não seja alargado aos particulares*”⁴⁷ e fazer todo o sentido que, na impugnação contenciosa, por parte de particulares, de actos anuláveis (e mesmo nulos, quando se trate de nulidades atípicas ou mistas), se fizesse igualmente coincidir o início do prazo com a data do conhecimento do vício, quando este estava oculto ou não era facilmente perceptível, em termos que tornassem objectivamente desculpável a sua não detecção atempada⁴⁸.

8. Ora, a recente revisão do CPTA veio de algum modo ao encontro dos sucessivos apelos doutrinários, flexibilizando o regime da contagem dos prazos de impugnação de actos administrativos e aproximando-se, embora *moderadamente*, da solução que vigora no Direito Civil, além de harmonizar (também aqui, só *parcialmente*) o regime contencioso (para os particulares) face ao regime procedimental de que a própria Administração beneficia, em sede de anulação de actos administrativos.

Com efeito, após as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 214-G/2015, as situações nas quais é admissível a propositura de uma acção impugnatória para lá do prazo geral de três meses (anteriormente previstas no n.º 4) passaram agora a integrar-se no n.º 3 do artigo 58.º do CPTA, com a seguinte redacção:

“3 — A impugnação [de actos administrativos, com fundamento na sua anulabilidade] é admitida, para além do prazo [de três meses] previsto na alínea b) do n.º 1:

a) Nas situações em que ocorra justo impedimento, nos termos previstos na lei processual civil;

SERRÃO), 2.ª edição, Lisboa, 2015, página 1054.

46. Os previstos no artigo 168.º, n.º 2 do novo CPA, relativo à anulação administrativa de actos constitutivos de direitos.

Não é claro se também nestes casos se aplica (mesmo sem previsão literal expressa, mas por uniformidade de regime) o prazo de seis meses contado desde a data do conhecimento do vício ou da cessação do erro. Respondendo em sentido afirmativo, cf. ALEXANDRE SOUSA PINHEIRO, TIAGO SERRÃO, MARCO CALDEIRA e JOSÉ DUARTE COIMBRA, *Questões Fundamentais...*, cit., páginas 265 a 268.

47. Cf. LOURENÇO VILHENA DE FREITAS, “Comentários ao Projeto de Revisão do Código do Procedimento Administrativo”, in *Direito&Política*, n.º 4, Julho-Outubro de 2013, página 163.

48. Cf. MARCO CALDEIRA, “A figura...”, cit., páginas 1056; IDEM, “A impugnação...”, cit., página 267, nota 66.

b) No prazo de três meses, contado da data da cessação do erro, quando se demonstre, com respeito pelo contraditório, que, no caso concreto, a tempestiva apresentação da petição não era exigível a um cidadão normalmente diligente, em virtude de a conduta da Administração ter induzido o interessado em erro [destaque nosso]; ou

c) Quando, não tendo ainda decorrido um ano sobre a data da prática do ato ou da sua publicação, quando obrigatória, o atraso deva ser considerado desculpável, atendendo à ambiguidade do quadro normativo aplicável ou às dificuldades que, no caso concreto, se colocavam quanto à identificação do ato impugnável, ou à sua qualificação como ato administrativo ou como norma”.

Como já foi oportunamente salientado na doutrina, não obstante a grande similitude entre as redacções antiga e actual da lei, de todo este novo “arranjo” legal do artigo 58.º, n.º 3 do CPTA revisto⁴⁹ resultam, fundamentalmente, duas principais alterações:

(i) por um lado, a demonstração de que, “no caso concreto, a tempestiva apresentação da petição não era exigível a um cidadão normalmente diligente” só releva nos casos em que a Administração tenha induzido o interessado em erro, passando este a dispor de um prazo de três meses – contados desde a data da cessação do erro – para a apresentação da petição da impugnação em Tribunal [alínea b)];

(ii) por seu turno, o limite máximo de um ano para a impugnação do acto fica reservado unicamente para os casos de atraso desculpável, “atendendo à ambiguidade do quadro normativo aplicável ou às dificuldades que, no caso concreto, se colocavam quanto à identificação do acto impugnável, ou à sua qualificação como acto administrativo ou como norma” [alínea c)]⁵⁰.

49. E que é também aplicável aos prazos para a condenação na prática de acto devido (cf. artigo 69.º, n.º 2) e para a instauração de uma acção de contencioso pré-contratual (por expressa remissão do artigo 101.º do CPTA).

A respeito deste último ponto, suscita MÁRIO AROSO DE ALMEIDA a questão de saber se o legislador pretenderia efectivamente remeter para o actual ou antes para o anterior n.º 3 do artigo 58.º do CPTA (cf. *Manual de Processo Administrativo*, 2.ª edição, Coimbra, 2016, página 329). Contudo, salvo o devido respeito, não descortinamos o fundamento para a dúvida levantada, não só porque nada faz supor que teria existido um equívoco por parte do legislador como, também, porque se nos afigura que essa remissão não teria qualquer efeito útil. Na verdade, uma eventual remissão para o anterior n.º 3 do artigo 58.º do CPTA apenas poderia ter a virtualidade de remeter o modo de contagem do prazo previsto no artigo 101.º para o regime do CPC; no entanto, atendendo à qualificação do contencioso pré-contratual como processo urgente [cf. artigo 36.º, n.º 1, alínea c) do CPTA], o prazo para a propositura destas acções não se suspende durante as férias judiciais (cf. artigo 138.º, n.º 1 do CPC), pelo que a remissão para o regime do CPC seria, em larga medida, inócua.

50. Cf. MARCO CALDEIRA, “A impugnação...”, cit., página 266.

Para o que aqui importa, é de realçar que (i) a lei processual passou agora a prever expressamente uma situação em que o prazo impugnatório, continuando a ser de três meses, só se inicia (não na data da prática do acto, da sua notificação, publicitação ou conhecimento, nem na da produção dos seus efeitos, mas) no momento em que cessa o erro do interessado, sendo que (ii) a impugnação, nestes casos, não está sujeita a qualquer prazo preclusivo (nomeadamente, o de um ano) que seja contado desde a data da prática do acto. Ou seja, literalmente, o CPTA passa a permitir que o interessado impugne um acto *mais de um ano depois da prática do acto (ou da sua notificação)*, devendo o Tribunal atender unicamente à data da cessação do erro e nunca à data da prática do próprio acto em si.

Em contraponto, sublinha-se também que este regime excepcional só é aplicável aos casos em que (i) a conduta da Administração tenha induzido o interessado em erro e em que, por esse motivo, se conclua que (ii), “*no caso concreto, a tempestiva apresentação da petição não era exigível a um cidadão normalmente diligente*” – cláusula, esta, que passa a traduzir-se num *requisito específico* para a invocação de determinado fundamento para a apresentação tardia de uma acção em juízo, deixando de ser, como até aqui, um padrão geral de conduta e uma cláusula ampla de admissibilidade de impugnação de actos após o prazo de três meses, concretizada depois através das três manifestações específicas (justo impedimento, erro provocado ou ambiguidade do quadro normativo) anteriormente elencadas no (agora revogado) n.º 4 do artigo 58.º do CPTA.

A *contrario*, portanto, o interessado não poderá fazer-se valer desta faculdade se (i) não tiver existido erro; se, tendo existido erro, (ii) a Administração não tiver contribuído para ele ou se o mesmo for imputável a um terceiro; bem como se (iii) o erro do interessado não for desculpável, por, apesar da contribuição da Administração, ainda assim continuar a ser exigível a um “*cidadão normalmente diligente*” que, no caso concreto, tivesse exercido atempadamente o seu direito de acção⁵¹.

9. Esta solução legal é, indiscutivelmente, de louvar⁵², na medida em que, ao consagrar (ao que supomos, pela primeira vez) um prazo de impugnação de actos administrativos que não depende da data da sua prática (ou do seu conhecimento), o legislador está inquestionavelmente, pelo menos em parte, a atender às (fundadas) preocupações há muito suscitadas pela doutrina relativamente à inadequação das regras de contagem dos prazos para o exercício do direito de acção dos interessados para reagir contra actos passíveis de lesar a respectiva

51. Neste sentido, exigindo que o particular tenha efectuado “*um sério investimento de confiança, merecedor da tutela*” para poder beneficiar deste regime, cf. o Acórdão do TCA Norte de 06.11.2015, processo n.º 00020/11.0BEMDL (www.dgsi.pt).

Do mesmo modo, também MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA e RODRIGO ESTEVES DE OLIVEIRA consideram que não pode tratar-se aqui de um “*qualquer erro, claro, mas num erro que tenha (possa ter) repercussões, precisamente, na determinação ou diligência do interessado quanto à impugnação do acto*”: cf. *Código de Processo nos Tribunais Administrativos e Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais Anotados*, Volume I, Coimbra, 2004, página 384.

52. Cf., já anteriormente, MARCO CALDEIRA, “A impugnação...”, cit., páginas 266 e 267.

esfera jurídica.

Noutra perspectiva, esta nova possibilidade processual vem também reforçar o sentido preceptivo do (ou, se se quiser, atribuir um novo vector de relevância ao) princípio da boa fé administrativa⁵³: com efeito, doravante já não se trata apenas de saber se a violação deste princípio pode fazer a Administração incorrer em responsabilidade civil extracontratual perante o particular⁵⁴ ou originar a invalidade de um acto administrativo⁵⁵ – mais do que isso, por força do disposto no artigo 58.º, n.º 3, alínea b) do CPTA, a violação dos deveres de boa fé⁵⁶, *quando traduzida especificamente na indução do particular em erro pela Administração, impede que o próprio prazo de impugnação contenciosa sequer comece a correr*. Torna-se, assim, impossível à Administração prevalecer-se de um *venire contra factum proprium* para obter a consolidação de um acto ilegal por si praticado, já que, desde que a falta de impugnação desse acto no prazo de três meses (desde a sua prática ou conhecimento) se tenha devido a erro por si induzido no particular, este último sempre gozará de idêntico prazo (agora contado desde a data da cessação do erro) para ainda vir a propor a competente acção impugnatória em Tribunal.

10. Dito isto, e não obstante os aplausos devidos a este avanço do legislador, cumpre também ressaltar que, mesmo após as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 214-G/2015, o quadro legal em matéria de contagem de prazos

53. Consagrado nos artigos 266.º, n.º 2 da Constituição da República Portuguesa e 10.º do CPA de 2015 (sendo que, de acordo com alguma doutrina, este princípio goza de uma maior preponderância ao abrigo deste novo diploma do que aquela que lhe era conferida pelo CPA de 1991: neste sentido, cf. ALEXANDRE SOUSA PINHEIRO, TIAGO SERRÃO, MARCO CALDEIRA e JOSÉ DUARTE COIMBRA, *Questões Fundamentais...*, cit., páginas 84 e 85), sem esquecer, claro, o artigo 8.º do próprio CPTA.

Igualmente associando esta previsão (na versão anterior ao Decreto-Lei n.º 214-G/2015) aos princípios da protecção da confiança e da segurança jurídica, cf. MÁRIO AROSO DE ALMEIDA e CARLOS ALBERTO FERNANDES CADILHA, *Comentário ao Código de Processo nos Tribunais Administrativos*, 3.ª edição revista, Coimbra, 2010, página 391.

54. No sentido de que “[a] violação da boa fé pode configurar um facto ilícito gerador de responsabilidade civil”, cf. o Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo (“STA”) de 05.12.2007, processo n.º 0653/07, www.dgsi.pt.

55. Para um exemplo interessante da aplicação do princípio da boa fé como fundamento de invalidade, cf. o caso decidido através do Acórdão do TCA Norte de 30.03.2012, processo n.º 02436/07.7BEPRT: a situação merece particular atenção, em virtude de aquele Tribunal superior ter decidido que o acto impugnado em primeira instância deveria ser anulado porque, “*apesar de legal*” (sublinha-se), o mesmo “*surgiu na esfera jurídica do recorrido de uma forma imprevisível, violando a confiança jurídica que o mesmo depositava no seu superior hierárquico, que nunca lhe colocou qualquer objecção nas justificações que aquele apresentava*” (www.dgsi.pt).

Cf. ainda o Acórdão do mesmo TCA Norte de 26.06.2008, processo 00644/06.7BEBRG, evidenciando que o princípio da boa fé reveste maior importância em sede de anulação de actos administrativos do que, numa leitura mais apressada, poderia talvez ser-se levado a presumir.

56. Que constituem expressão de “*um padrão ético-jurídico de avaliação das condutas humanas, como honestas, correctas e leais, visando promover a cooperação entre os particulares e a Administração e impedir a ocorrência de comportamentos desleais*”, nas palavras do Acórdão do STA de 11.09.2008, processo n.º 0112/07 (www.dgsi.pt).

de impugnação de actos administrativos ainda continua longe de assegurar aos interessados uma protecção satisfatória contra vícios ocultos do acto.

Na verdade, apesar de agora, inovadoramente, ter passado a prever-se um prazo de impugnação cujo termo inicial não é o momento da prática, do conhecimento ou da produção de efeitos do acto, mas sim a data da cessação do erro em que o interessado se encontrava, deve notar-se que este “erro” não equivale à “ignorância desculpável dos vícios do acto”. Repare-se que, no artigo 58.º, n.º 3, alínea b) do CPTA, a lei se reporta unicamente aos casos em que a impugnação tempestiva do acto não era exigível, em virtude de *a conduta da Administração* ter induzido o interessado em erro, e não, por hipótese, em virtude de não ser exigível ao interessado que tivesse conhecimento de determinados vícios que inquinam a validade do acto. Nesta linha, ao cingir-se ao erro provocado pela Administração e não ao erro ou ignorância desculpável quanto aos vícios do acto, este regime parece estar essencialmente pensado para as expectativas criadas no interessado quanto à iminente cessação de um vício ou da produção de efeitos do acto, e não para aquilo que pudesse ser a sua percepção quanto à validade deste. Ou seja, por outras palavras ainda, estamos genericamente diante de um regime de tutela do interessado contra promessas (*lato sensu*) de *revogação ou anulação (total ou parcial)* de actos cujos vícios são de antemão conhecidos pelas partes⁵⁷.

Ilustrando estas afirmações com exemplos práticos, dir-se-ia estarem cobertas pela previsão do artigo 58.º, n.º 3, alínea b) do CPTA, quer situações em que a Administração se compromete a sanar os vícios de um acto – v.g., a Administração decidiu sem antes ouvir o interessado, mas, interpelado por este, vai tentando persuadi-lo de que em breve será feita a audiência prévia e praticado um novo acto, já com ponderação dos argumentos entretanto sejam aduzidos pelo interessado –, quer situações em que a Administração dá a entender ao interessado que irá revogar ou anular o acto (por hipótese, a Administração reconhece ter-se enganado no indeferimento da atribuição de um subsídio, mas diz ao interessado que já se apercebeu do erro e que reconhece o bem fundado da sua pretensão, dissuadindo-o de incorrer em despesas com processos judiciais quando a situação será espontaneamente corrigida a curto prazo). A prática mostra que qualquer uma destas situações ocorre com relativa frequência em sede de impugnações administrativas, as quais são geralmente decididas após o prazo fixado para esse efeito (isto, quando sequer chega a haver decisão...), sucedendo muitas vezes que os interessados, antes de se decidirem a apresentar uma acção judicial em Tribunal, contactam os serviços da Administração para procurar saber se, não obstante o atraso na decisão sobre a impugnação administrativa, ainda podem

57. Assim, MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA e RODRIGO ESTEVES DE OLIVEIRA integram nesta previsão o “caso de a Administração ter conversações com ele [o interessado] com vista à revogação do acto, ter deixado passar a ideia de que se iria proceder à sua revogação e, afinal, nada”: cf. *Código de Processo...*, cit., página 384.

Em idêntico sentido, também MÁRIO AROSO DE ALMEIDA entende que esta alínea se reporta a situações em que “o interessado não impugnou [o acto] porque a Administração o induziu em erro, podendo mesmo ter agido de má fé – pense-se, desde logo, na hipótese de a Administração se ter comprometido a revogar o acto por reconhecer que o interessado tinha razão, fazendo assim com que ele não o impugnasse dentro do prazo” (cf. *Manual...*, cit., página 298).

ter a expectativa de o assunto ser resolvido graciosamente e sem que o dissenso chegue à fase contenciosa⁵⁸.

Outra hipótese de aplicação deste preceito será a de a Administração induzir o particular em erro quanto ao prazo de que este dispunha para impugnar contenciosamente o acto: é uma situação destas que foi recentemente decidida pelo TCA Norte, que, no seu Acórdão de 08.01.2016, processo n.º 01233/12.2BEPRT, considerou justamente que, “[s]e os termos em que se configurou a eficácia e definitividade do acto pela respectiva notificação, tornam aceitável, de acordo com a normalidade, que a autora, ora recorrente, tenha confiado que apenas começaria a contar o prazo de 3 meses para impugnar o acto depois de decorridos os dez dias fixados para o acto se tornar definitivo e eficaz, a acção de impugnação intentada neste prazo é tempestiva, face ao disposto no n.º 4 do artigo 58.º, n.º 2, al. b) do Código de Processo nos Tribunais Administrativos (2002)” (www.dgsi.pt)⁵⁹.

Mas, reitera-se, em qualquer dos cenários, o que está em discussão é um erro do interessado sobre a *necessidade de recorrer às vias judiciais* para anular o acto lesivo (por a Administração, de forma mais ou menos informal, mais ou menos explícita, ter feito o interessado crer que o acto iria ser modificado ou removido⁶⁰), ou sobre o *prazo* em que aquele deveria ter feito uso destas vias,

58. Já os eventuais erros induzidos por força de deficiências na notificação de actos administrativos não se encontram abrangidos por este regime, mas sim pelo do artigo 60.º, n.º 4 do CPTA, nos termos do qual os erros contidos na notificação “*no que se refere à indicação do autor, da data, do sentido ou dos fundamentos da decisão, bem como eventual erro ou omissão quanto à existência de delegação ou subdelegação de poderes*” não são oponíveis ao interessado.

Assim, se porventura a Administração pretender corrigir a notificação, de modo a espelhar fielmente o sentido do acto efectivamente praticado, essa nova notificação desencadeará o decurso de um novo prazo, nos termos gerais do artigo 59.º, n.º 1 do CPTA, não sendo necessário (nem podendo) recorrer-se à previsão do artigo 58.º, n.º 3, alínea b) do mesmo diploma.

Do mesmo modo, se o problema não estiver na desconformidade entre a notificação e o acto, mas apenas na incompletude ou insuficiência da notificação (que não permite ao interessado detectar os vícios que se encontram patentes no texto do próprio acto), pode o interessado requerer à Administração a repetição da notificação ou a emissão de uma certidão com o teor integral do acto – meios que podem depois ser complementados com a apresentação, em Tribunal, de uma intimação para a prestação de informações, consulta de processos ou passagem de certidões –, alcançando por essa via a interrupção do prazo de impugnação judicial do acto (cf. os artigos 60.º, n.ºs 2 e 3, e 104.º e seguintes do CPTA). Por conseguinte, também neste caso o interessado goza por inteiro do prazo de três meses para impugnar o acto com fundamento nos vícios que aparentemente estavam ocultos mas que a notificação integral tenha permitido revelar.

59. Admitindo que a norma em causa abrange a situação “*da notificação que, erradamente, contenha a indicação da necessidade de prévia utilização de uma impugnação administrativa*”, cf. MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *Manual...*, cit., página 298.

Em sentido diferente, consideram MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA e RODRIGO ESTEVES DE OLIVEIRA que “*o facto de a Administração ter informado o interessado da existência de um recurso hierárquico necessário, que afinal não o era, por si só, não constitui um caso de admissão tardia da petição*”: cf. *Código de Processo...*, cit., página 385.

60. Neste sentido, afirmavam MÁRIO AROSO DE ALMEIDA e CARLOS ALBERTO FERNANDES CADILHA, ainda antes da revisão do CPTA, estar abrangida pela norma em apreço “*a conduta da autoridade administrativa – consubstanciada na prática de actos jurídicos ou materiais – que tenha gerado a falsa expectativa da desnecessidade ou inconveniência da impugnação do acto,*

e não um erro sobre a existência de determinados vícios no acto. Pelo que, em suma, mesmo após a inovadora previsão do artigo 58.º, n.º 3, alínea *b*) do CPTA, e apesar dos apelos de alguma doutrina, o problema dos vícios ocultos continua sem merecer uma resposta cabal por parte da nossa legislação processual.

11. Não obstante, como se referiu, tal não retira o menor mérito a esta alteração legislativa, que nos parece constituir um passo na direcção “certa” (rumo a uma tutela jurisdicional ainda mais efectiva) e cuja justiça não pode, pois, deixar de ser aqui realçada.

Por outro lado, cumpre ter presente que a apontada *insensibilidade* do regime quanto à data do efectivo conhecimento dos vícios pelo interessado (ou da data em que, pelo menos, tal conhecimento lhe era exigível) – que, em si mesma, não é contrária à Constituição ou ao Direito da União Europeia, frise-se – só vale para os processos *impugnatórios*, continuando a ilegalidade de um acto a poder ser incidentalmente invocada no âmbito de outros processos (que não se destinem à impugnação do acto), sendo o prazo para esta invocação incidental contado desde a data em que a ilegalidade foi detectada (ou se tornou detectável) pelo interessado.

Este aspecto encontra-se totalmente acautelado, admitindo a doutrina, por um lado, que, mesmo nos casos de ilegalidades geradoras de uma nulidade atípica (como sucede no contencioso pré-contratual), possa “*haver invocação da nulidade, independentemente de prazo, mas apenas no âmbito de processos que não tenham por objecto a impugnação do acto*”⁶¹, e resultando da lei, por outro lado, que o prazo para peticionar o pagamento de uma indemnização a título de responsabilidade civil extracontratual é de três anos “*a contar da data em que o lesado teve conhecimento do direito que lhe compete*”, mesmo que “*com desconhecimento da pessoa do responsável e da extensão integral dos danos*”⁶².

e, assim, induzido o interessado a prescindir da apresentação em tempo oportuno da petição”: cf. *Comentário...*, cit., páginas 390 e 391.

61. Cf. JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, *A Justiça Administrativa (Lições)*, 14.ª edição, Coimbra, 2015, página 223, nota 538.

62. Cf. artigo 498.º, n.º 1 do Código Civil, aplicável por remissão do artigo 5.º do RRCEEP. De referir que idêntico entendimento é também aplicável ao prazo de prescrição do direito a indemnização a título de responsabilidade civil extracontratual da União Europeia: com efeito, apesar de o artigo 46.º do Estatuto do Tribunal de Justiça prever que “[a]s acções contra a União em matéria de responsabilidade extracontratual prescrevem no prazo de cinco anos **a contar da ocorrência do facto que lhes tenha dado origem**” (destaque nosso), a verdade é que “a jurisprudência do TJUE veio determinar que a contagem do prazo de prescrição não se pode iniciar antes de os efeitos danosos do ato se terem produzido, pelo que aquela se inicia no momento em que o dano se concretiza, e não no momento da ocorrência do facto que está na origem do dano” (cf. MARIA JOSÉ RANGEL DE MESQUITA, *Introdução ao Contencioso da União Europeia – Lições*, Coimbra, 2013, página 158).