

## TRIBUNAL CENTRAL ADMINISTRATIVO SUL | ADMINISTRATIVO

Acórdão

Processo	Data do documento	Relator
1845/20.0BELSB	2 de dezembro de 2021	Pedro Nuno Figueiredo

### DESCRITORES

Delimitação do recurso > Efeitos do julgado > Proibição da prática de atos inúteis

### SUMÁRIO

I. Constando da decisão recorrida o julgamento de procedência de duas exceções dilatórias distintas, que conduziram à absolvição da instância da entidade requerida, o recurso que apenas incide sobre uma das exceções não pode merecer provimento, posto que os efeitos do julgado, na parte não recorrida, não podem ser prejudicados pela decisão do recurso, cf. artigo 635.º, n.º 5, do CPC.

II. Como sempre se manteria a decisão recorrida quanto à procedência da outra exceção dilatória, não impugnada, a proibição da prática de atos inúteis, cf. artigo 130.º do CPC, impõe que não se conheça da questão colocada no recurso.

### TEXTO INTEGRAL

Acordam na Secção do Contencioso Administrativo do Tribunal Central Administrativo Sul

#### I. RELATÓRIO

I... instaurou contra o Banco de Portugal providência cautelar visando a suspensão de eficácia do despacho proferido pelo Diretor do Departamento de Averiguação e Ação Sancionatória, o qual indeferiu pedido de junção de documentos ao procedimento administrativo, bem como a suspensão dos atos de execução desse ato, designadamente a tramitação do procedimento administrativo instaurado tendo em vista a eventual inibição do exercício dos direitos de voto de que a requerente é titular no E... através das participações sociais detidas pela F...Holding Limited e pela S... - Financial Holdings, SGPS, S.A.

Indicou como contrainteressados o Banco B..., S.A., S... Financial Holdings SGPS, S.A., e F... Holding Limited. Por decisão de 12/04/2021, o TAC de Lisboa julgou verificadas as exceções dilatórias de nulidade do processo, ilegitimidade passiva da S... Financial Holdings SGPS, S.A., e falta de interesse em agir da requerente, absolvendo a entidade requerida da instância.

Inconformada, a autora interpôs recurso desta decisão, terminando as alegações com a formulação das

conclusões que seguidamente se transcrevem:

“(…)

1. O Acto suspendo constitui uma “decisão que (...) vise produzir efeitos jurídicos externos numa situação individual e concreta”, uma vez que constitui um despacho instrumental/interlocutório que versa, exclusivamente, sobre a composição documental do processo administrativo, na acepção do artº 1º do CPA. Antes de mais, é mister referir que o requerimento de obtenção de documentos que a Autora formulou ocorreu no âmbito do exercício do contraditório de um procedimento administrativo.
2. A sentença, incorrectamente, não retira todas as consequências deste facto.
3. Com efeito, a Autoridade Administrativa instaurou o referido procedimento administrativo sancionatório tem em vista, pois de acordo com a referida deliberação, o apuramento de factos supervenientes eventualmente susceptíveis de comprometer a capacidade da Autora de assegurar, em permanência, uma gestão sã e prudente da referida instituição de crédito, nos termos e para os efeitos do artigo 106.º do Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 298/92, de 31 de Dezembro (“RGICSF”).
4. A decisão administrativa, consubstanciada na negação do acesso a documentação, visa a Recorrente e visa produzir efeitos quanto a esta, não esquecendo que a almejada documentação serve de fundamento quer à factualidade imputada à Recorrente, quer à qualificação jurídica de tal factualidade.
5. Este procedimento administrativo é um procedimento administrativo de natureza materialmente sancionatória.
6. Nesse sentido, e ao invés do plasmado na sentença em crise, não estamos no domínio do princípio constitucional da “Administração Aberta”, e do conseqüente acesso à informação administrativa onde se discutiria a sua harmonização com o princípio da proporcionalidade, que com ele poderia colidir,
7. Uma vez que não está em equação a ponderação do direito da Autora à informação e do segredo e dever de sigilo proclamados pelo Réu.
8. Com efeito, não está em causa um segredo comercial de empresas ou sobre a vida interna de uma empresa, ou de pessoas singulares, nem de instituição de crédito.
9. Está em causa, pelo contrário, o exercício do direito de audiência prévia relativamente a uma decisão de cariz sancionatório no âmbito de encetado procedimento administrativo que visa directa e concretamente a Autora.
10. Direito de audiência prévia esse, que só pode ser exercido cabalmente e com conteúdo e concretização reais se os documentos em causa que estão mencionados e citados nesse procedimento administrativo, e, servem de fundamento para a imputação de factos à Autora no projecto de decisão, lhe forem facultados.
11. Ora, contendo o projecto de decisão referência a documentos, em cujo teor se fundamenta, quer de facto, quer de direito, é imperativo que esses documentos sejam facultados à Autora.
12. Assim, não pode a Recorrente exercer o seu direito de defesa sem que seja possível conhecer estes documentos, nem, por outro lado, pode a Autoridade Administrativa prolatar qualquer decisão administrativa, sem , previamente, assegurar o cabal exercício de direito de defesa da Recorrente.
13. O acesso a estes documentos é relevante para o projecto de decisão, e por isso, são também relevantes para a Autora poder exercer o seu direito de audiência prévia num procedimento administrativo

sancionatório.

14. A audiência de interessados, como figura geral do procedimento administrativo de 1º grau, representa o cumprimento da imposição constitucional da participação dos cidadãos na formação das decisões ou deliberações administrativas que lhes disserem respeito – art. 267.º, n.º 5 da CRP.

15. Tal princípio de participação está expressamente consagrado no art. 12.º do CPA, que impõe à Administração o dever de assegurar a participação dos particulares, bem como das associações que tenham por objecto a defesa dos seus interesses, na formação das decisões que lhes disserem respeito, designadamente através da respectiva audiência nos termos deste Código.

16. A audiência prévia dos interessados no procedimento administrativo configura, assim, um princípio estruturante da actividade administrativa sancionatória.

17. O exercício do seu direito de audiência prévia não é uma mera formalidade ou ritual, mas sim o efetivo exercício do contraditório perante a proposta de decisão de revogação de um acto constitutivo de direitos, razão pela qual se impunha, até pela natureza sancionatória e complexidade que a proposta de decisão reveste, a produção da prova documental citada no projecto de decisão fosse facultada à Autora.

18. Este direito tem assento na lei fundamental, em cujo artigo 267.º, n.º5 da Constituição da República Portuguesa prevê que «O processamento da actividade administrativa será objecto de lei especial, que assegurará a racionalização dos meios a utilizar pelos serviços e a participação dos cidadãos na formação das decisões ou deliberações que lhes disserem respeito».

19. O acto administrativo aqui em causa é violador do princípio da realização do contraditório, e inviabiliza o exercício de audição prévia.

20. Neste sentido, este acto concreto, apesar de inserido no procedimento decisório, assume uma relevância autónoma que justifica a sua impugnabilidade, não estamos perante um acto instrumental ou preparatório.

21. A decisão de indeferimento do Réu, não permitindo, definitivamente, a Autora a aceder a todo o acervo documental que sustenta o projecto de decisão, ofende o seu direito de exercício cabal de audição prévia.

22. Impera assentar que o procedimento aqui em causa assume natureza sancionatória e pública, o que convoca a aplicação de determinadas garantias constitucionais, por razões de similitude de essência com o próprio processo penal, mormente, as consagradas no art.º 32.º, n.º 10 e no art.º 269.º, n.º 3, da Constituição da República Portuguesa.

23. O direito de audiência engloba um princípio constitucional de participação dos cidadãos nos procedimentos administrativos, constituindo um direito fundamental, podendo ser como tal considerado, quando haja norma constitucional que especialmente lhe atribua tal natureza, como sucede em matéria sancionatória (artº 32.º, n.º 10, da CRP, norma englobada entre os «direitos, liberdades e garantias pessoais», que tem um afloramento específico em matéria disciplinar no artº 269º, n.º 3, da mesma).

24. Decidiu incorrectamente a sentença, integra , nos seus precisos termos esta doutrina e jurisprudência, pois o procedimento administrativo em causa tem natureza sancionatória e a decisão nele proferida, afecta o direito da Recorrente à propriedade e ao exercício pleno dos seus direito, decorrentes do seu direito de propriedade.

25. Nessa medida, o acto administrativo aqui em causa é impugnável, e enquadrável no âmbito da acção

administrativa para a prática de acto legalmente devido, como tal, pela sua natureza é admissível a sua suspensão, no âmbito de providência cautelar especificada.

26. Violou a sentença os arts. 32.º, n.º 16, 267.º n.º 5, 269.º da Constituição da República Portuguesa, arts. 12.º, 121.º, 122.º, 124.º do CPA e 51.º do CPTA.”

A entidade requerida apresentou contra-alegações, terminando as mesmas com a formulação das conclusões que seguidamente se transcrevem:

**1.ª CONCLUSÃO:** A recorrente não interpôs recurso de todos os fundamentos que a sentença recorrida mobilizou para absolver os demandados da instância cautelar, pelo que o seu recurso é **estruturalmente improcedente**, pois, ainda que o seu recurso fosse procedente, manter-se-iam válidos os argumentos não recorridos e, logo, manter-se-ia a decisão de absolvição da instância.

**2.ª CONCLUSÃO:** O “ato” cuja Recorrente pretende que seja suspenso na sua eficácia não é um «ato administrativo», sendo, na verdade, um **despacho interlocutório inimpugnável**, verificando-se a exceção dilatória prevista na alínea i), do n.º 4, do artigo 89.º do CPTA.

**3.ª CONCLUSÃO:** A Recorrente **impugna um ato de conteúdo puramente negativo**, cuja suspensão de eficácia não é possível, porque, mesmo no cenário hipotético de o seu pedido ser procedente, a sua posição substantiva não se alteraria.

**4.ª CONCLUSÃO:** Tal gera, por sua vez, **a falta de interesse em agir da Recorrente**, exceção dilatória que se invocou e que a decisão recorrida declarou procedente, sentido decisório que deve ser confirmado.

**5.ª CONCLUSÃO:** O (único) meio processual apto a conferir tutela à pretensão substantiva da Recorrente é (era) a **intimação prevista no artigo 104.º do CPTA**, que a Recorrente optou por não mobilizar.

**6.ª CONCLUSÃO:** Uma providência cautelar de suspensão de eficácia de um “ato” de conteúdo negativo que recusou entregar documentos, acompanhada de uma ação principal de anulação desse ato, com um pedido cumulado de condenação à prática de ato devido, configura uma situação de **erro na forma do processo**, geradora da nulidade de todo o processado, que é uma exceção dilatória arguida pelo BANCO DE PORTUGAL e conhecida pela decisão a quo, a qual deve ser confirmada.

**7.ª CONCLUSÃO:** Não era (nem é) possível convolar este processo cautelar na intimação prevista no artigo 104.º do CPTA, pois **(i)** a possibilidade de “convolação” de meios processuais aparece somente prevista para a «intimação para a proteção de direitos, liberdades e garantias» (já não para a intimação para prestação de documentos) e apenas pode operar na situação inversa à presente; **(ii)** não é estruturalmente possível “convolar” um procedimento cautelar (imperativamente destinado a obter uma decisão provisória e instrumental face à decisão de fundo) num processo principal; **(iii)** o direito de ação da Autora caducou porque esta não respeitou o prazo de 20 dias para a propositura da respetiva intimação.

**8.ª CONCLUSÃO:** Não se verifica no caso o pressuposto do *fumus boni iuris*, porque os documentos peticionados **não pertencem ao processo administrativo em causa**, não traduzindo os atos e formalidades que integram o procedimento administrativo, razão pela qual os mesmos não devem ser integrados em tal processo.

**9.ª CONCLUSÃO:** O facto de os **documentos estarem sujeitos a um dever legal de segredo** faz com os que os mesmos não possam ser disponibilizados à Requerente, inexistindo, também por esta razão, *fumus boni iuris*.

**10.ª CONCLUSÃO:** Inexiste periculum in mora porque **não há qualquer risco da sentença a ser proferida na ação principal se tornar inútil**: se o tribunal vier a considerar procedente a “construção” da Recorrente – i.e. de que existiu uma preterição do seu direito de audiência prévia, por não terem sido juntos ao processo administrativo os documentos por esta solicitados (o que não se admite) –, tal tribunal anulará, necessariamente com efeito retroativo (cfr. artigo 163.º, n.º 2 do CPA), o ato final proferido, caso em que o BANCO DE PORTUGAL terá o dever de praticar um novo ato administrativo, não incidindo nos mesmos vícios do primitivo ato anulado [ou seja: teria de (re)instruir o procedimento administrativo com os documentos peticionados pela Recorrente e voltar a ouvi-la em sede de audiência prévia], não havendo qualquer irreversibilidade da sua situação jurídica.”

Foi ordenada a notificação da recorrente para se pronunciar quanto à não interposição de recurso quanto à falta de interesse em agir, um dos fundamentos da sentença recorrida.

Respondeu a recorrente que caso seja concedido provimento ao recurso se julgará que a providência cautelar de suspensão de eficácia do ato é adequada para assegurar a pretensão da recorrente, abrangendo as conclusões tal questão, inexistindo causa de inutilidade superveniente do recurso por eventual trânsito em julgado de questão controvertida nos autos.

A questão suscitada pela recorrente consiste na invocação de erro de julgamento da decisão recorrida, ao considerar não ser admissível a suspensão do ato administrativo.

Dispensados os vistos legais, atenta a natureza urgente do processo, cumpre apreciar e decidir.

\*

## **II. FUNDAMENTOS**

### **II.1 DECISÃO DE FACTO**

Na decisão recorrida foram considerados indiciariamente provados os seguintes factos:

1. Em 16-09-2020 a Requerente solicitou ao Diretor do Departamento de Averiguação e Ação Sancionatória da Entidade Requerida o seguinte:

**Se digne V. Exa. a deferir a junção ao processo de todos os documentos anexos e parte integrante da Nota Informativa NTI/2020/00000... e do Relatório de Inspeção [Banco B..., S.A.] [Processo AIA/2019/...], referidos quer no corpo dos identificados relatórios, quer em notas de rodapé;**

- cf. fls. 5072-5079 do volume 15 do P.A.;

2. Em 25-09-2020 foi elaborado o seguinte ofício da Entidade Requerida com destino à mandatária da Requerente:

«Imagem no original»

Exma. Senhora

Dra. M...,

Na sequência do requerimento apresentado por V. Exa. em 16 de setembro de 2020, na qualidade de mandatária de I..., fica V, Exa. notificada do indeferimento dos pedidos apresentados nas alíneas A) e B) do referido requerimento, com fundamento na análise constante da Nota Informativa NTI/2020/0000..., que se anexa, sem prejuízo do disposto nos pontos 30 e 31 da referida Nota informativa.

Adicionalmente, fica V. Exa. notificada de que o Banco de Portugal deferiu parcialmente o pedido de prorrogação do prazo para o exercício do direito de audiência prévia apresentado pelo Senhor Dr. J... na qualidade de mandatário da F.. Holding Limited e da S... - Financial Holdings, SGPS, S.A., tendo fixado um período adicional de 15 (quinze) dias úteis para o efeito (contado a partir do termo do prazo inicialmente concedido), do qual beneficiarão todos os interessados no presente procedimento administrativo.

Com os melhores cumprimentos.

- cf. fl. 104 do Volume 15 do P.A.;

2. Na mesma data, 25-09-2020, foi remetida a seguinte mensagem de correio eletrónico à mandatária da Requerente, tendo em vista dar-lhe conhecimento do ofício mencionado no ponto precedente:

«Imagem no original»

3. Em 30-09-2020, e perante a ausência de resposta da mandatária da Requerente à mensagem de correio eletrónico referida no ponto anterior, a Requerida remeteu àquela nova mensagem de correio eletrónico, com o seguinte teor:

4. «Imagem no original»

- cf. fl. 141 do volume 15 do P.A.;

5. Na mesma data, 30-09-2020, a mandatária da Requerente respondeu à mensagem de correio eletrónico referida no ponto anterior, do seguinte modo:

6. «Imagem no original»

- cf. fl. 144 do volume 15 do P.A.;

7. Em 13-10-2020 a Requerente apresentou neste Tribunal o requerimento inicial que deu origem ao presente processo cautelar – cf. comprovativo de entrega de petição inicial, a fl. 1 dos autos do SITAF;

8. Em 04-01-2021 a Requerente intentou neste Tribunal ação administrativa de impugnação do ato referido no ponto 2, a qual foi atribuído o n.º de processo 3/21.1BELSB, que corre termos na 4ª Unidade Orgânica, e que se encontra apenso aos presentes autos cautelares – cf. termo de apensação a fl. 596 do SITAF.”

\*

## **II.2 APRECIÇÃO DO OBJETO DO RECURSO**

Conforme supra enunciado, a questão suscitada pela recorrente consiste na invocação de erro de julgamento da decisão recorrida, ao considerar não ser admissível a suspensão do ato administrativo.

Suscita-se a questão prévia de, como assinala a entidade recorrida em sede de contra-alegações, o recurso interposto não abranger um dos fundamentos que a sentença recorrida mobilizou para absolver os demandados da instância cautelar, a saber, a falta de interesse em agir da recorrente.

A decisão recorrida assenta no seguinte:

- visa a requerente com o processo cautelar conhecer o teor dos documentos mencionados no projeto de decisão da requerida, pelo que a suspensão de eficácia de ato não é o meio adequado para dar provimento a tal pretensão, pois a manter-se o estado de coisas anterior à prolação do ato continuaria sem conhecer o teor daqueles documentos;
- o meio processual adequado para efetivar o direito a informação procedimental é a intimação para prestação de informações, obstando à convalidação à circunstância do pedido não ser idóneo, impossibilitando o aproveitamento do requerimento inicial, pelo que procede a exceção dilatória da nulidade de todo o processo;
- igualmente procede a exceção da falta de interesse agir da requerente, posto que da eventual procedência da providência de suspensão da eficácia de ato não decorreria a satisfação da sua pretensão, pois a entidade requerida não ficaria obrigada a facultar-lhe o acesso aos documentos.

Conclui-se no segmento dispositivo da decisão recorrida, designadamente, julgar verificadas as exceções dilatórias da nulidade de todo o processo e da falta de interesse em agir da requerente.

Das conclusões do recurso extrai-se o seguinte argumentário:

- o requerimento de obtenção de documentos que formulou ocorreu no âmbito do exercício do contraditório de procedimento administrativo de natureza sancionatória;
- está em causa o exercício do direito de audiência prévia relativamente à decisão aí a proferir, sendo imperativo que os documentos referidos no projeto lhe sejam facultados;
- a audiência prévia configura um princípio estruturante da atividade administrativa sancionatória com assento na lei fundamental, pelo que o ato administrativo aqui em causa é violador do princípio da realização do contraditório e inviabiliza o exercício de audiência prévia, assumindo relevância autónoma que justifica a sua impugnabilidade;
- a decisão a proferir no procedimento administrativo afeta o direito da recorrente à propriedade e ao exercício pleno dos seus direitos, decorrentes do seu direito de propriedade, sendo impugnável e enquadrável no âmbito da ação administrativa para a prática de ato legalmente devido.

Termina a peça recursiva concluindo que deve ser concedido provimento ao recurso, revogada a sentença proferida e decretada a suspensão de eficácia do ato, tal como peticionado no requerimento inicial.

De acordo com o disposto no artigo 635.º, n.º 4, do CPC, nas conclusões da alegação, pode o recorrente restringir, expressa ou tacitamente, o objeto inicial do recurso. E segundo o respetivo n.º 5, os efeitos do julgado, na parte não recorrida, não podem ser prejudicados pela decisão do recurso nem pela anulação do processo.

Cabe ao recorrente apresentar a alegação de recurso, na qual conclui, de forma sintética, pela indicação dos fundamentos por que pede a alteração ou anulação da decisão, nos termos previstos no artigo 639.º, n.º 1, do CPC.

O objeto do recurso acha-se, assim, delimitado pelas conclusões das respetivas alegações.

Como se viu, na decisão recorrida conheceu-se inicialmente da questão do erro na forma de processo, concluindo pela procedência da exceção dilatória de nulidade de todo o processo.

Ainda que tal votasse desde logo ao insucesso a pretensão cautelar, prosseguiu-se então com a análise de duas outras questões, aqui relevando apenas a da invocada falta de interesse em agir da ora recorrente.

Nas conclusões das alegações de recurso, a recorrente apenas impugnou a decisão recorrida na parte que respeita ao erro na forma de processo e procedência da exceção dilatória de nulidade de todo o processo.

Conforme decorre do já citado artigo 635.º, n.º 5, do CPC, os efeitos do julgado, na parte não recorrida, não podem ser prejudicados pela decisão do recurso.

Vale isto por dizer que nesta segunda instância se encontra vedado o conhecimento da questão relativa à falta de interesse em agir da recorrente, que se deve considerar definitivamente julgada.

Como tal, nunca poderá merecer provimento o recurso em apreciação, posto que ainda que seja de conceder provimento na questão do erro na forma de processo, sempre se manteria a decisão recorrida quanto à procedência da exceção dilatória da falta de interesse em agir, que aqui não foi impugnada.

E atenta a proibição da prática de atos inúteis, cf. artigo 130.º do CPC, não se deverá conhecer da única questão colocada no presente recurso.

Como se observa no acórdão do STA de 11/05/2005, proc. n.º 1166/04, “havendo na decisão recorrida apreciação de questões jurídicas distintas e não sendo atacada a decisão recorrida quanto a todas elas, os efeitos da decisão, na parte não atacada, não podem ser prejudicados pela decisão do recurso jurisdicional”, pois que “para impugnar eficazmente, em recurso jurisdicional, uma decisão em que se entendeu que a convolação é inviável por dois motivos distintos, o recorrente tem de atacar a decisão recorrida quanto aos dois fundamentos invocados, por cada um deles, por si só, justificar a decisão de não convolação” (vejam-se também os acórdãos de 22/01/2004, proc. n.º 1256/03, de 11/05/2004, proc. n.º 1627/03, e de 13.11.2013, proc. n.º 1020/13, todos disponíveis em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt)).

No caso, repise-se, consta expressamente do segmento dispositivo da decisão recorrida, para o que aqui importa, julgar verificadas as exceções dilatórias da nulidade de todo o processo e da falta de interesse em agir da requerente.

Sem que a recorrente ataque este segundo fundamento, os efeitos da decisão, na parte não atacada, não podem ser prejudicados pela decisão deste recurso.

O que sempre implicaria estar votada ao insucesso a sua pretensão.

Termos em que se impõe negar provimento ao presente recurso.

\*

### **III. DECISÃO**

Pelo exposto, acordam os juízes deste Tribunal Central Administrativo Sul em negar provimento ao recurso, assim se mantendo a decisão recorrida.

Custas a cargo da recorrente.

Lisboa, 2 de dezembro de 2021

Pedro Nuno Figueiredo

Ana Cristina Lameira, com a seguinte declaração de voto:

Entendo que nestes casos, se a recorrente aparentemente inconformada com uma decisão jurisdicional, não ataca os seus fundamentos, essa revisão não se apresenta minimamente viável, o que conduz ao não conhecimento do objecto do recurso, como nos acórdãos por nós relatados, v.g. Proc. nº 126/12.8.BECTB e 1043/15.5BELSB, em vez de ser negado provimento.

Catarina Vasconcelos

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