

TRIBUNAL CENTRAL ADMINISTRATIVO SUL | ADMINISTRATIVO

Acórdão

Processo	Data do documento	Relator
1267/16.8BESNT	17 de fevereiro de 2022	Catarina Vasconcelos

DESCRITORES

Audiência prévia > Dispensa

SUMÁRIO

I - De acordo com o art.º 87º-A, n.º 1 do CPTA (com as alterações que lhe foram introduzidas pela Lei n.º 118/2019, de 17 de setembro) a audiência prévia pode ser dispensada sempre que o juiz tencione conhecer total ou parcialmente do mérito e a audiência se destine exclusivamente à correspondente discussão de facto e de direito.

II - Tal decisão, devendo ser precedida de contraditório, não depende da “anuência” das partes.

TEXTO INTEGRAL

Acordam na Secção de Contencioso Administrativo do Tribunal Central Administrativo Sul

I - Relatório:

V ... intentou, no Tribunal Administrativo e Fiscal de Sintra, a presente ação administrativa contra o **Município de Sintra** pedindo que fosse anulado o ato administrativo consubstanciado no despacho prolatado em 4 de agosto de 2016 pelo Vice-Presidente da Câmara Municipal de Sintra nos termos do qual se determinou a sua notificação para, em 30 dias, proceder voluntariamente à demolição das obras executadas sem licença administrativa nas instalações dos V..., localizadas na Estrada da G..., Campo Raso.

Em 19 de junho de 2021, foi proferido despacho no sentido de se dispensar a realização de audiência prévia e, de seguida, foi proferido despacho saneador-sentença nos termos do qual foi julgada improcedente a ação.

O A., inconformado, apresentou o presente recurso tendo formulado as seguintes conclusões:

- 1º. Mal andou o duto Tribunal “a quo” julgando a presente ação mediante a prolação de despacho saneador-sentença que conheceu do mérito da causa sem que tenha sido realizada previamente a audiência prévia;
- 2º. A realização da audiência prévia é tendencialmente obrigatória;
- 3º. A não realização da audiência prévia está prevista no artº 87º-B, nº 1, do CPTA e é aplicável quando o processo deva findar no despacho saneador por procedência de exceção dilatória, o que não é manifestamente o caso destes autos;
- 4º. No caso sub judice foi proferido, em 27 de abril de 2021, despacho a dispensar a realização da audiência prévia e a ordenar a notificação das partes nos termos do disposto no artº 87º-B, nº 3, do CPTA, bem como para, no prazo de 10 dias, se pronunciarem sobre a possibilidade da dispensa de alegações finais;
- 5º. Em 13 de maio de 2021 o ora recorrente exerceu o seu direito potestativo de requerer a realização da audiência prévia;
- 6º. Em 19 de junho de 2021 foi proferido despacho saneador-sentença que conheceu do mérito da causa sem que, previamente, tenha sido marcada ou realizada a requerida audiência prévia em manifesta violação do disposto no art.º 87º-B, nº 3, do CPTA;
- 7º. Estamos, pois, perante uma nulidade processual por omissão da prática de ato legalmente devido, cfr. artº 195º, nº 1, do CPC aplicável “ex vi” artigo 1º do CPTA;
- 8º. De igual modo houve violação do princípio do contraditório cfr. artº 3º, nº 3, do CPC aplicável “ex vi” artº 1º do CPTA.

O Recorrido apresentou contra-alegações tendo concluído da seguinte forma:

- 1º. Deve este Venerando Tribunal julgar improcedente o recurso quanto à alegada nulidade da sentença por omissão da prática de ato legalmente devido, nomeadamente por dispensa da realização de audiência prévia.
- 2º. O artigo 87.º-A do CPTA prevê a realização de audiência prévia em termos próximos daqueles que se encontram previstos no Código de Processo Civil, desempenhando um papel importante à luz do dever de gestão processual do juiz, consagrado no artigo 7.º-A do CPTA, no entanto, não resulta do referido preceito que a audiência prévia seja sempre necessária.
- 3º. Dita o disposto no artigo 87.º-B do CPTA que o juiz pode dispensar a audiência prévia sempre que a mesma se destine exclusivamente à discussão de facto e de direito antecedente do proferimento de despacho saneador-sentença, o qual por sua vez só pode ter lugar quando a questão for apenas de direito ou quando, sendo também de facto, o estado do processo assim o permita.
- 4º. Dúvidas não restam que a reforma do CPTA de 2019 acabou por verter na lei a dispensa nos termos propugnados pelo saneador-sentença em crise, abrindo a porta à possibilidade de, mesmo quando destinada à discussão de facto e de direito, o juiz dispensar a audiência prévia.
- 5º. O duto saneador-sentença recorrido não padece de nulidade, bem andando ao entender que se encontravam preenchidos todos os pressupostos que, legalmente, permitem a dispensa de audiência

prévia, conquanto, ao abrigo da discricionariedade procedimental do juiz, este dispense a diligência na hipótese em que apenas se destine a servir de discussão de facto e direito prévio à emissão de saneador-sentença.

6º. Deve, igualmente, este Venerando Tribunal julgar improcedente o alegado vício que o Recorrente imputa ao despacho saneador-sentença no que respeita à violação do princípio do contraditório.

7º. O Tribunal a quo não incorreu, igualmente, em qualquer nulidade ou erro de julgamento ao considerar que já se encontravam nos autos todos os elementos probatórios necessários, nomeadamente o Processo Administrativo Instrutor junto com a contestação, que permitiu a boa decisão da causa, sem, no entanto, oferecer um elemento dilatatório ao processo uma vez que a produção de prova testemunhal se afigurava despicienda.

O Ministério Público pronunciou-se no sentido de ser negado provimento ao recurso.

Colhidos os vistos legais, vêm os autos à conferência, para julgamento.

II - Objeto do recurso:

Em face das conclusões formuladas, cumpre decidir se o Tribunal a quo incorreu em nulidade processual (art.º 195º do CPC) por ter omitido a prática de ato que a lei prescreve: a audiência prévia, prevista no art.º 87º-A do CPTA.

III - Fundamentação De Facto:

É a seguinte a factualidade que releva para o conhecimento do objeto do presente recurso e que resulta diretamente do exame do processado:

1. A presente ação foi intentada no dia 24 de outubro de 2016.

2. No dia 27 de abril de 2021 foi proferido despacho com o seguinte teor:

Considerando que os autos fornecem já, do ponto de vista documental, todos os elementos necessários à prolação de sentença, face às questões decididas nos presentes autos, permitindo, nos termos do disposto na alínea b) do n.º1, do artigo 88.º do CPTA, conhecer totalmente do mérito da causa, atenta a matéria de facto alegada e questões de direito a decidir, julgando-se, por esta via, dispensável a realização da audiência prévia, ao abrigo do n.º2 do artigo 87.º-B do mesmo código;

Notifique as partes para os efeitos do disposto no n.º3 do artigo 87.º -B, do CPTA, ou, para, no mesmo prazo de 10 dias, manifestarem a sua anuência na prolação de saneador sentença, com dispensa de alegações finais, sendo o silêncio interpretado como concordância do presente despacho.

(...)

(pág. 191)

3. O R. pronunciou-se nos seguintes termos:

O Município de Sintra, Réu nos autos supra melhor identificados em que é Autor V..., notificado do douto despacho de V. Exa., de 27 de abril de 2021, que determina a notificação das partes para os efeitos do disposto no n.º 3 do artigo 87.º -B, do CPTA, ou, para, no mesmo prazo de 10 dias, manifestarem a sua anuência na prolação de saneador-sentença, com dispensa de alegações finais, vem, para os devidos efeitos, manifestar a sua anuência na prolação de saneador-sentença, com dispensa de alegações finais. (pág.198).

4. O A. pronunciou-se nos seguintes termos:

V..., A. nos autos à margem identificados, tendo sido notificado do douto despacho datado de 27 de abril de 2021, vem, em cumprimento do mesmo, dizer que não anui a que seja proferido saneador-sentença, com dispensa de alegações finais.

Assim sendo, deverá ser convocada audiência prévia para facultar às partes a discussão sobre a matéria de facto e de direito, cfr. artº 87-A, nº 1, al) b, do CPTA.

(pág. 206)

5. No dia 19 de junho de 2021 foi proferido despacho com o seguinte teor:

Considerando que, do ponto de vista documental, os presentes autos contêm todos os elementos necessários à prolação de sentença - julgando-se desnecessárias quaisquer outras diligências probatórias, indeferindo-se a prova testemunhal requerida, face às questões decididas nos presentes autos - permitindo, nos termos do disposto na alínea b) do n.º1, do artigo 88.º do CPTA, conhecer totalmente do mérito da causa, julga-se, por esta via, dispensável a realização da audiência prévia, ao abrigo do n.º2 do artigo 87.º-B do mesmo código, cumprindo proferir:

(...)

(pág. 212)

Inexistem factos não provados, com relevância para a decisão.

IV - Fundamentação De Direito:

O Recorrente entende que estava vedado ao Tribunal a quo dispensar a realização da audiência prévia e que assim se omitiu um ato que a lei prescrevia, incorrendo em nulidade processual, nos termos do art.º 195º, n.º 1 do CPC.

A fundamentação deste entendimento (designadamente a doutrina e a jurisprudência que cita) indicia que o Recorrente não considerou a alteração do CPTA a que procedeu a Lei n.º 118/2019, de 17 de setembro, em especial no que concerne ao art.º 87º-B.

O art.º 13º desta Lei refere-se à sua aplicação no tempo. Nos termos do seu n.º 2 “sem prejuízo do disposto

no n.º 2 do artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 214-G/2015, de 2 de outubro, e no número seguinte, as alterações efetuadas pela presente lei ao Código de Processo nos Tribunais Administrativos são imediatamente aplicáveis aos processos administrativos pendentes”.

Seguindo-se uma interpretação restritiva desta norma, de acordo com a qual as alterações introduzidas serão aplicáveis apenas aos processos intentados depois de 1 de dezembro de 2015 (nesse sentido Ricardo Pedro e A. Mendes Oliveira, Código de Processo nos Tribunais Administrativos, Anotação à Lei n.º 118/2019, de 17 de setembro, Almedina, págs.306 e 307) e considerando que o presente processo foi intentado em 24.10.2016, conclui-se, no que interessa à decisão da questão objeto deste recurso, que a alteração introduzida ao art.º 87º-B do CPTA é aplicável a este processo.

Assim sendo, à luz deste enquadramento legal, julgamos que, efetivamente, o Tribunal a quo, podia dispensar a audiência prévia.

Vejamos.

À audiência prévia refere-se o art.º 87º-A, n.º 1 do CPTA.

É o seguinte o teor do seu n.º 1:

Concluídas as diligências resultantes do preceituado no artigo anterior, se a elas houver lugar, e sem prejuízo do disposto no artigo seguinte, é convocada audiência prévia, a realizar num dos 30 dias subsequentes, destinada a algum ou alguns dos fins seguintes:

- a) Realizar tentativa de conciliação, nos termos do artigo 87.º-C;
- b) Facultar às partes a discussão de facto e de direito, quando o juiz tencione conhecer imediatamente, no todo ou em parte, do mérito da causa;
- c) Discutir as posições das partes, com vista à delimitação dos termos do litígio, e suprir as insuficiências ou imprecisões na exposição da matéria de facto que ainda subsistam ou se tornem patentes na sequência do debate;
- d) Proferir despacho saneador, nos termos do n.º 1 do artigo 88.º;
- e) Determinar, após debate, a adequação formal, a simplificação ou a agilização do processo;
- f) Proferir, após debate, despacho destinado a identificar o objeto do litígio e enunciar os temas da prova, e decidir as reclamações deduzidas pelas partes;
- g) Programar, após audição dos mandatários, os atos a realizar na audiência final, estabelecer o número de sessões e a sua duração, e designar as respetivas datas.

Esta audiência não se realiza “quando seja claro que o processo deve findar no despacho saneador pela procedência de exceção dilatória” (n.º 1 do art.º 87º-B do CPTA) e, nos termos do n.º 2 deste último preceito legal, pode ser dispensada quando “se destine apenas ao fim previsto na alínea b) do n.º 1 do art.º 87º-A, que supra transcrevemos. No caso da ação prosseguir, a audiência prévia pode ainda ser dispensada quando se destine apenas aos fins previstos nas alíneas d), e) e f) do n.º 1 daquele art.º 87º-A.

Em síntese (adotando a sistematização de José Duarte Coimbra, A audiência prévia: da ação declarativa para a ação administrativa in Comentários à legislação processual administrativa, AAFDL Editora, Lisboa, 2020, II volume, 5.ª edição, págs. 445 e 446, que a seguir transcrevemos, omitindo as anotações de rodapé e com sublinhados nossos):

“(i) O juiz tem o dever de convocar a audiência prévia - podendo em consequência nestes casos a sua não convocação originar uma nulidade processual - sempre que:

(i.1) Por sua iniciativa ou por requerimento conjunto das partes, nela possa haver lugar à tentativa conciliação (alínea a) do n.º 1 do artigo 87.º-A);

(i.2) Considere ser necessária a discussão das partes tendo em vista a delimitação dos termos do litígio ou a supressão de insuficiências ou imprecisões na exposição da matéria de facto que, mesmo após a eventual prolação de despacho pré-saneador para esse efeito, ainda subsistam (alínea c) do n.º 1 do artigo 872-A);

(i.3) O despacho que estabeleça medidas de adequação, simplificação ou agilização processual, o despacho sobre o objeto/temas da prova, ou o despacho de programação da audiência final tenham sido proferidos fora do contexto da audiência prévia e alguma das partes pretenda deles reclamar, requerendo potestativamente, no prazo de 10 dias, a convocação da audiência (n.º 4 do artigo 87.º-B);

(ii) O juiz está, em contrapartida, proibido de convocar audiência prévia sempre que, após a fase dos articulados e após a eventual prolação de despacho pré-saneador, se lhe afigure ser “clara” a procedência de uma exceção dilatória (insuprível) e, portanto, a causa se encaminhe necessariamente para a absolvição do(s) demandado(s) da instância no saneador (n.º 1 do artigo 87.º-B).

(iii) Assiste finalmente ao juiz a faculdade de convocar ou não convocar a audiência prévia:

(iii.1) Sempre que o juiz tencione conhecer total ou parcialmente do mérito da causa no saneador e a audiência se destine exclusivamente à correspondente discussão de facto e de direito (n.º 2 do artigo 87.º-B);

(iii.2) Sempre que a ação haja de prosseguir e a audiência se destine exclusivamente à prolação do despacho saneador, à determinação de medidas de adequação, simplificação ou agilização processual, prolação de despacho sobre o objeto do litígio/temas da prova, e à programação da audiência final (n.º 3 do artigo 87.º-B); e ainda:

(iii.3) Em ações cujo valor da causa seja igual ou inferior a €15.000, na base de um juízo de necessidade e de adequação da mesma para as finalidades do processo (alínea c) do artigo 597.º do CPC, aplicável à ação administrativa ex vi n.º 1 do artigo 35.º do CPTA);”

Como evidenciam M. Aroso de Almeida e C.A. Fernandes Cadilha (Comentário ao Código de Processo nos Tribunais Administrativos, 2021, 5.ª edição, Almedina, pág.717) a audiência prévia com a finalidade de permitir às partes a discussão de facto e de direito, quando o juiz tencione conhecer imediatamente, no todo ou em parte, do mérito da causa “que, no regime precedente, era obrigatória, tornou-se meramente facultativa, por efeito do disposto no n.º 2 do artigo 87º-B, aditado pela Lei n.º 118/2019 (...). Nessa eventualidade, a audiência prévia destina-se a assegurar o contraditório, permitindo que as partes possam pronunciar-se sobre a decisão a proferir, em cumprimento do princípio geral decorrente do art.º 3º, n.º 3 do CPC, pelo que a sua dispensa – admitida pelo n.º 2 do artigo 87º-B – apenas se justifica quando as questões de facto e de direito relativas ao mérito da causa se encontrem já suficientemente debatidas pelas partes nos articulados, sob pena de a dispensa constituir nulidade processual (...)”.

In casu, o tribunal a quo julgou que os autos reuniam os elementos necessários à prolação de sentença,

indeferindo, conseqüentemente, a produção de prova testemunhal, juízo contra o qual o Recorrente, aliás, não se insurge.

Inexistindo matéria factual controvertida suscetível de justificar instrução é, naturalmente compreensível, um juízo de inutilidade relativo à “discussão de facto” (Nesse sentido Ricardo Pedro e outro, op. cit., pág. 150).

Por outra banda, também se compreende a formulação de idêntico juízo no que respeita ao aspeto jurídico da causa quando as questões a decidir correspondem àquelas que as partes debateram amplamente nos articulados, como sucedeu no caso sub judice (apreciação dos vícios decorrentes de falta de fundamentação, erro de direito no regime aplicável e violação de princípios de atuação administrativa, que o A. imputava ao ato impugnado).

Em suma, para além da lei processual admitir expressamente a possibilidade de dispensa da audiência prévia quando, tencionando-se conhecer imediatamente do mérito (total ou parcial) da causa, a mesma se destine unicamente à discussão de facto e de direito, o juízo formulado pelo Tribunal a quo é fundado e justificado ao abrigo do dever de condução do processo (que decorre do dever de gestão processual plasmado no n.º 1 do art.º 7º do CPTA) e do princípio da limitação dos atos ou da economia processual (que decorre do art.º 130º do CPC).

E não pode imputar-se à atuação do Tribunal recorrido qualquer violação do princípio do contraditório plasmado no art.º 3º, n.º 3 do CPC.

Em primeiro lugar porque não foi suscitada nem decidida qualquer questão que não tivesse sido debatida nos articulados.

Em segundo lugar não pode admitir-se o alegado efeito “surpresa” decorrente da dispensa da audiência prévia porque o Tribunal a quo “anunciou” previamente tal intenção de dispensar a audiência prévia, como resulta do vertido em 2. da Fundamentação De facto, e sobre tal intenção tiveram as partes oportunidade de se pronunciarem, respeitando-se assim o princípio do contraditório. Na verdade, em qualquer hipótese de dispensa da audiência prévia, tal decisão “deve ser objeto de contraditório das partes, seja por irradiação geral do princípio do contraditório (n.º 3 do artigo 3.º do CPC), seja por lhe assistir uma dimensão de agilização ou simplificação processual cuja efetivação pressupõe necessariamente a audição das partes (n.º 1 do artigo 6.º do CPC = n.º 1 do art.º 7º-A do CPTA)” (J. Duarte Coimbra, op. cit., págs. 452 e 453, embora em sentido contrário, afirmando a inexistência de um dever de contraditório se tenha pronunciado o Tribunal Central Administrativo Norte em acórdão de 02.07.2021, processo 00263/19.8BEPNF, publicado em www.dgsi.pt).

Acresce que, neste circunstancialismo, as partes não têm de “anuir” à prolação de despacho saneador-sentença nem têm qualquer “direito potestativo” à realização da audiência prévia, direito que apenas pode ser exercido nos casos em que, não obstante o juiz tenha dispensado a sua realização, a ação “haja de prosseguir” (cfr. n.ºs 3 e 4 do art.º 87º-B do CPTA).

E também não tinham, as partes, de anuir à “dispensa de alegações finais”. Na verdade, nem podiam. Se a lei processual previsse uma fase de alegações finais em casos, como o presente, em que não houve instrução, não caberia no poder do juiz, com ou sem o acordo das partes, proceder à sua dispensa. Não tendo sido realizada audiência final nem diligências de prova estava vedada, nos termos do art.º 91º-A do

CPTA, a abertura de uma fase de alegações escritas, sendo destituído de sentido lógico a dispensa de um ato processual que a lei não prescreve.

Em suma, embora não tendo sido acertada a notificação das partes “para os efeitos do disposto no n.º3 do artigo 87.º -B, do CPTA, ou, para, no mesmo prazo de 10 dias, manifestarem a sua anuência na prolação de saneador sentença, com dispensa de alegações finais”, o juízo efetuado sobre a dispensa de audiência prévia é acertado, tem por fundamento o n.º 2 do art.º 87º-B do CPTA (expressamente invocado no despacho em questão) e não viola o princípio do contraditório.

Assim sendo, não se omitiu a prática de um ato processual que a lei prescreva, não se tendo incorrido em nulidade processual.

Pelo que não merece, o recurso, provimento.

As custas serão suportadas pelo Recorrente, nos termos do art.º 527º, n.ºs 1 e 2 do CPC.

V - Decisão:

Nestes termos, acordam, em conferência, os juízes da Secção de Contencioso Administrativo deste Tribunal, em negar provimento ao presente recurso.

Custas pelo Recorrente.

Lisboa, 17 de fevereiro de 2022

Catarina Vasconcelos

Rui Belfo Pereira

Dora Lucas Neto

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