

**TRIBUNAL CENTRAL ADMINISTRATIVO NORTE | ADMINISTRATIVO**

Acórdão

Processo	Data do documento	Relator
00026/19.0BEPRT	5 de março de 2021	Frederico Macedo Branco

**DESCRITORES**

Resolução do contrato de arrendamento > Inimpugnabilidade do ato > Caducidade do direito de agir > Atos de execução

---

**SUMÁRIO**

1 - Os atos de execução de atos anteriores não são impugnáveis na medida em que não contenham vícios próprios ou não respeitem os limites impostos pelo ato que visam executar.

Os atos de execução são considerados como aqueles que põem em prática um ato administrativo anterior potencialmente lesivo, dotado de eficácia externa e suscetível de definir a situação jurídica do caso concreto, nada acrescentando nem retirando, em princípio a esse ato, mantendo na ordem jurídica a resolução individual e concreta já definida por ato administrativo anterior.

Os atos de execução são inimpugnáveis pois não são verdadeiros atos administrativos, exceto se contiverem vícios e/ou ilegalidades próprias.

2 - Tendo o ato de resolução do contrato de arrendamento sido notificado em 10/08/2017, e atenta a circunstância de às causas de invalidade invocadas corresponder o desvalor da mera anulabilidade, verifica-se que o termo do prazo de 3 meses, para a sua impugnação, já se encontrava há muito ultrapassado, quando a presente Ação deu entrada em juízo (07/01/2019).

3 - O direito à habitação, enquanto direito fundamental de natureza social, “pressupõe a mediação do legislador ordinário destinada a concretizar o respetivo conteúdo” (Acórdão do TC n.º 829/96), dele não se retirando um “direito imediato a uma prestação efetiva” (Acórdão do TC n.º 280/93).

4 - A habitação social é, em si mesma, um bem escasso e que visa acudir à satisfação das necessidades básicas da população mais carenciada, pelo que, a ocupação da mesma deve ser atribuída após uma ponderação concreta das necessidades dos indivíduos e famílias elegíveis para o efeito, de modo a que se possa equilibradamente proceder a uma distribuição correta das habitações existentes.\*

\* Sumário elaborado pelo relator.

## TEXTO INTEGRAL

### **Acordam em Conferência na Secção de Contencioso Administrativo do Tribunal Central Administrativo Norte:**

\*

#### **I Relatório**

**A.**, no âmbito da Ação Administrativa Especial intentada contra **D.**, **EM**, e **Município (...)**, tendente, ao “indeferimento da pretensão das RR”, que se consubstancia na “declaração de nulidade do ato de resolução do contrato de arrendamento apoiado”, inconformada com o Acórdão proferido em 17 de outubro de 2019 que julgou verificada “a inimpugnabilidade do ato e a caducidade do direito de agir”, veio interpor recurso jurisdicional do referido Acórdão, proferido em primeira instância no Tribunal Administrativo e Fiscal do

Porto.

**Formula a aqui Recorrente/A.** nas suas alegações de recurso, apresentadas em 27 de novembro de 2019, **as seguintes conclusões:**

“1. A Autora/Recorrente intentou uma ação de impugnação contra as rés, com o fito de ver revertido a execução do ato administrativo de resolução do contrato de arrendamento apoiado.

2. Para tanto, alegou que apenas tomou conhecimento do dito ato no momento da execução do mesmo.

3. E que o mesmo é lesivo de um direito fundamental, na medida que a consumação do ato irá vetar a recorrente, bem como o seu agregado familiar, à indigência, pois face ao paupérrimo rendimento disponível, bem como ao mercado de arrendamento, jamais poderá arrendar uma habitação digna a expensas suas.

4. Contudo, o tribunal a quo veio a absolver as rés, por considerar verificadas as seguintes exceções, a saber:

a. Inimpugnabilidade do ato, pois o que a autora quis “atacar” foi um ato de execução, sendo que este só poderá ter impugnado na medida em que haja algum vício posterior ao ato administrativo que não permita a sua execução e

b. Caducidade do direito, pois que os vícios apontados redundam o ato administrativo na anulabilidade e não na nulidade, pelo que o prazo seria de três meses.

5. A recorrente não concorda com a fundamentação aduzida, pois

6. No que tange à sua inimpugnabilidade, a recorrente apenas lançou mão desta ação quanto tomou conhecimento dos factos.

7. Isto é, apenas quando constatou que ira ser “despejada” é que se apercebeu de todo o processado.

8. É certo que o seu cônjuge já havia intentado uma ação, em que a autora foi

arrolada como testemunha, contudo, e como é consabido, tal não é sinónimo de que tenha um conhecimento real dos factos.

9. Contudo, e seja como for, o próprio ato administrativo padece de um vício de forma, na medida em que pretende resolver o contrato de arrendamento da casa de morada de família, sendo necessário que ambos os cônjuges sejam notificados de tal pretensão.

10. O que não sucedeu!

11. Ora, verificado este vício de forma, constata-se a sua inaptidão intrínseca para a produção de qualquer efeito jurídico.

12. É nesta medida que a recorrente atuou: o ato administrativo é nulo, pelo que consequentemente o ato de execução também terá de ser considerado nulo!

13. Sendo nulo, jamais poderá produzir efeito jurídico.

14. Além deste vício de forma, acresce que a nulidade do ato redundará no facto de colocar em crise um direito fundamental, in casu o direito à habitação (Cfr. art. 65.º da CRP).

15. Afinal, face aos parcos recursos económicos da recorrente e agregado familiar, bem como ao atual mercado de arrendamento deveras inflacionado, torna-se impossível arrendar uma casa no mercado comum.

16. Pelo que, ao prosseguir a execução do ato administrativo colocará a recorrente numa situação de indigência.

17. Ainda para mais, estará a ser sancionada por factos que desconhecia e que nunca contribuiu, isto é: nunca foi parte no crime de tráfico de estupefacientes.

18. Desta feita, não pode proceder a fundamentação do tribunal a quo quando afirma que o ato seria anulável e, como tal, o prazo de impugnação seria de três meses.

19. Desta feita, deverá o despacho-saneador ser modificado e, consequentemente, declarar o ato nulo, com as devidas consequências legais, mormente a manutenção do contrato de arrendamento apoiado e do locado!

20. O tribunal recorrido ao decidir como decidiu violou de forma expressa as normas dos artigos 58.º, 1, b); 59.º, n.º2, 89.º, n.º1, al. i) e 161.º, n.º2, al. d) todos do CPTA e ainda os artigos 3.º;4.º; 7.º; 8.º, 9.º e 10.º; 151.º, n.º1, al. b) e nº 2 do CPA e ainda o artigo 65.º da CRP.

Nestes termos e nos melhores de Direito, deverão V. Exas dar provimento ao presente recurso e por via disto alterar o despacho-saneador nos termos supra aduzidos.

Fazendo, assim, Justiça!”

O Recurso Jurisdicional apresentado veio a ser admitido por despacho de 22 de janeiro de 2020.

Os aqui **Recorridos/Município** e **D.** vieram conjuntamente apresentar contra-alegações de recurso em 7 de janeiro de 2020, nas quais, e no que aqui releva, discorreram o seguinte:

“(…)

### **I - Da impugnabilidade do Ato**

Na verdade, a Apelante alega que a decisão do tribunal a quo desconsiderou o facto de apesar de estarmos perante um ato de execução de um ato administrativo precedente, o mesmo tem carácter inovador, pois apenas aquele ato permitiu à recorrente ter conhecimento do ato administrativo que determinou a resolução do contrato de arrendamento apoiado.

De facto, como bem decidiu o tribunal a quo, a Apelante, a aqui Recorrente pretende a impugnação da ordem de despejo, ou seja, um ato de execução do ato administrativo precedente (resolução do contrato de arrendamento apoiado). E como ato de execução que é, apenas é impugnável quando padecer e lhe forem imputados vícios autónomos, isto é, vícios desse ato. Isto quer dizer que um ato de execução não pode ser anulado quando ao mesmo são

assacados apenas vícios do ato que ele visa executar, em concreto, vícios do ato de resolução do contrato de arrendamento. Ora, considerando o petítório da Autora, conclui-se facilmente que, apesar de, na aparência, e em subterfugio, ter requerido a suspensão da ordem de despejo, a mesma não se insurge contra a ordem de despejo, mas antes contra a decisão de resolução. Dito isto, verifica-se a exceção dilatória de inimpugnabilidade do ato, o que vai determinar que uma eventual ação que tenha por objeto a anulação deste ato venha a naufragar inevitavelmente.

## **II - Da caducidade do direito de ação**

Em segundo lugar, quanto à caducidade do direito de ação sendo o ato de execução inimpugnável, o único ato do qual se poderia requerer a impugnação seria o de resolução do contrato de arrendamento e o direito à anulação desse ato já há muito caducou, como aliás já foi decidido com transito em julgado por este mesmo Tribunal no Processo nº 2808/17.9BEPRT.

Acresce que a aqui Recorrente fundamenta a tese de que o ato administrativo padece de diversos vícios nomeadamente, a violação do direito constitucional à habitação (artigo 652 da CRP), visto que o artigo 161º do CPA menciona que são nulos os atos que ofendam o conteúdo essencial de um direito fundamental. No entanto, salvo o devido respeito, não poderá ter provimento o argumento aduzido pela Apelante.

(...)

Assim, constituindo o direito constitucional à habitação, não um direito, liberdade e garantia, mas um direito com dimensão social, os vícios assacados nunca gerariam nulidade, apenas mera anulabilidade.

Tal posição é reforçada por diversa jurisprudência, nomeadamente o Tribunal Central Administrativo do Norte, no acórdão datado de 6 de Março de 2015, "Como se salienta, entre outros, no Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 374/2002, o direito à habitação, enquanto direito a ter uma morada decente ou

condigna (65.1! da CRP), assume essencialmente uma dimensão social de "um direito a prestações, de conteúdo não determinável ao nível das opções constitucionais, a pressupor, antes, uma tarefa de concretização e de mediação do legislador ordinário, cuja efetividade está dependente da reserva do possível, em termos políticos, económicos e sociais". Ou seja, o direito à habitação, enquanto direito fundamental de natureza social, "pressupõe a mediação do legislador ordinário destinada a concretizar o respetivo conteúdo" (Acórdão do TC n.º 829/96), dele não se retirando um "direito imediato a uma prestação efetiva" (Acórdão do TC n.º 280/93." ." [Acórdão do Tribunal Central Administrativo Norte de 06 de Março de 2015, processo 01064/13.2BEPRT)  
(...)

Por aplicação desta doutrina, no caso dos autos, com exceção do direito consignado no art, 36º, nº 5, da CRP, os demais integram-se, precisamente, na categoria de direitos económicos, sociais e culturais." [Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 02 de Outubro de 2014, proferido no processo 0628/14].

Pelo exposto, bem andou o tribunal a quo ao considerar que os vícios imputados pela Apelante ao ato administrativo, poderiam, ainda que de forma abstrata gerar anulabilidade do ato e não nulidade, na medida em que contrariamente ao argumentado pela Apelante tais vícios não violam o conteúdo essencial de um direito fundamental e conseqüentemente não se insere no disposto legalmente no artigo 161, nQ2 alínea d) do CPA.

Assim sendo, é entendimento dos apelados que a decisão recorrida não enferma de qualquer vício devendo conseqüentemente manter-se.

Nestes termos e nos melhores de direito deve o presente recurso ser julgado improcedente e, conseqüentemente, ser mantida a decisão recorrida."

O **Ministério Público** junto deste Tribunal, notificado em 12/02/2020, veio a emitir Parecer em 28 de fevereiro de 2020, no qual, a final, afirma que "Somos

de parecer que o presente recurso não merece provimento.”

Prescindindo-se dos vistos legais, mas com envio prévio do projeto de Acórdão aos juízes Desembargadores Adjuntos, foi o processo submetido à conferência para julgamento.

## **II - Questões a apreciar**

Importa apreciar e decidir as questões colocadas pela Recorrente, sendo que o objeto do Recurso se acha balizado pelas conclusões expressas nas respetivas alegações, nos termos dos Artº 5º, 608º, nº 2, 635º, nº 3 e 4, todos do CPC, ex vi Artº 140º CPTA, importando verificar, designadamente, o suscitado “erro de julgamento”.

## **III - Fundamentação de Facto**

O Tribunal a quo, considerou a seguinte factualidade:

“1. A Autora juntamente com o seu agregado familiar, constituído por mais 4 (quatro) pessoas, está autorizada a viver no fogo sito na Rua (...), tendo por base um contrato de arrendamento apoiado, nos termos da Lei n.º 81/2014, de 19 de dezembro, titulado pelo seu marido L..

2. Em 27/07/2017, pelo Diretor Municipal da Presidência da Câmara Municipal (...) e Presidente do Conselho de Administração da D., EM, foi emitido despacho contendo decisão de resolução do arrendamento apoiado correspondente à casa identificada no ponto anterior – cfr. doc. n.º 1 junto aos autos com o r.i. do processo cautelar n.º 3088/18.4BEPRT e que aqui se dá por integralmente reproduzido.

3. No dia 10/08/2017, a decisão de resolução do contrato de arrendamento,

identificado no ponto anterior, foi notificada ao marido da Autora (cfr. doc. n.º 1 junto aos autos com o r.i. do processo cautelar n.º 3088/18.4BEPRT e que aqui se dá por integralmente reproduzido e confissão).

4. Porque o marido da Autora, titular do contrato de arrendamento em questão, foi condenado por tráfico de estupefacientes no âmbito do Processo 4592/93TDPRT, que correu termos no Tribunal Judicial da Comarca do Porto - Juízo Central Criminal do Porto - J7, consideraram as RR. que a habitação foi utilizada de uma forma contrária à lei, aos bons costumes ou à ordem pública, o marido da A. foi notificado de que o contrato de arrendamento estaria resolvido, pelo que deveria abandonar o locado no prazo de 90 dias -

5. O marido da Autora interpôs neste tribunal uma providência cautelar e uma ação administrativa, que correram termos na UO1 (providência cautelar n.º 2296/17.0BEPRT e ação administrativa n.º 2808/17.9BEPRT).

6. A Autora foi arrolada como testemunha, pelo seu marido, nos autos n.º 2808/17.9BEPRT.

7. No entanto, a ação com o n.º 2808/17.9BEPRT foi julgada extinta por caducidade do direito de ação, por decisão já transitada em julgado, o que determinou a caducidade da providência apensa.

8. Nessa sequência, foi o marido da Autora e respetivo agregado familiar (dentro o qual a aqui Autora, na qualidade de cônjuge) notificado para desocupar o imóvel até ao dia 13 de dezembro de 2018 (cfr. doc. n.º 2 junto aos autos com a r.i. do processo cautelar n.º 3088/18.4BEPRT, que aqui se dá por integralmente reproduzido).

9. A presente ação foi intentada em 07/01/2019 - cfr. fls. 1 dos autos.”

#### **IV - Do Direito**

No que aqui releva, discorreu-se no discurso fundamentador da decisão Recorrida:

### **“a) Da inimpugnabilidade do ato:**

A situação em análise assenta num procedimento administrativo respeitante à resolução de um contrato de arrendamento apoiado.

Resulta dos autos que, pelo facto de o marido da Autora, titular do contrato de arrendamento em questão, ter sido condenado por tráfico de estupefacientes no âmbito do Processo 4592/93TDPRT, que correu termos no Tribunal Judicial da Comarca do Porto – Juízo Central Criminal do Porto – J7, consideraram as RR. que a habitação foi utilizada de uma forma contrária à lei, aos bons costumes ou à ordem pública, pelo que foi o marido da Autora notificado de que o contrato de arrendamento estaria resolvido e de que deveria abandonar o locado no prazo de 90 dias.

Entretanto, na sequência da caducidade da providência com o n.º 2296/17.0BEPRT, os Réus notificaram o marido da Autora e respetivo agregado familiar (dentro o qual a aqui Autora, na qualidade de cônjuge) para desocuparem o imóvel até ao dia 13 de dezembro de 2018 (cfr. pontos 7 e 8 da matéria de facto assente).

Importa, pois, saber se o ato que ordena a desocupação do imóvel é ou não impugnável.

Vejamos.

Da análise da matéria de facto assente verificamos que o ato em crise é um ato de execução de um ato que o antecede.

Efetivamente, depois de ter sido resolvido o contrato de arrendamento, foi de seguida determinado pela Entidade Demandada que o agregado familiar da Autora desocupasse o imóvel até ao dia 13/12/2018 (cfr. ponto 8 da matéria de facto).

Ora, esta determinação da Entidade Demandada vem dar força executiva ao ato que antecede.

Neste caso estamos perante um ato de execução, sendo que tais atos apenas

são impugnáveis se e na medida em que deles conste qualquer elemento inovador, alheio ao conteúdo do ato exequendo, ou seja, se e na medida em que excedam os limites do ato exequendo, sofrendo de vícios próprios que não são consequência dos vícios de que padece este último.

Assim, tal ato só poderia ser impugnado se padece de vícios próprios, alheios aqueles outros suscetíveis de ser assacados ao ato que resolveu o contrato de arrendamento apoiado e que já fora, aliás, objeto de dois processos que correram termos neste TAF (providência cautelar nº 2296/17.0BEPRT e ação administrativa nº 2808/17.9BEPRT), nos termos acima dados como provados.

Mas não é o que sucede, na medida em que a Autora pretende também impugnar aquele outro ato, que resolveu o contrato de arrendamento apoiado. Tanto, assim, é que a Autora pediu a suspensão da sua eficácia no processo cautelar n.º 3088/18.4BEPRT, sendo que quanto a este ato existirá caducidade do seu direito de agir, conforme se verá infra.

Ora, são tradicionalmente qualificados como inimpugnáveis os atos jurídicos praticados em execução ou aplicação de atos administrativos, recusando-se que, a pretexto destes atos, se possam reabrir ou instaurar tardiamente litígios em torno das definições introduzidas pelos atos administrativos que eles se limitam a executar ou aplicar.

A impugnabilidade dos atos de execução ou de aplicação é recusada na medida em que eles reiteram/confirmam o que tinha sido decidido através do ato que executam ou aplicam, sem tomarem uma nova decisão sobre a matéria.

No caso dos autos, o ato que determinou que a Autora e o seu agregado abandonassem o locada até ao dia 13/12/2018, é um ato jurídico de execução de um ato anterior, limitando-se a reiterar e, portanto, a confirmar a decisão contida no ato de resolução do contrato de arrendamento apoiado de 10/08/2017.

Aliás, resulta a contrario do regime consagrado no artigo 53.º, n.º 3 do Código de Processo nos Tribunais Administrativos que os atos jurídicos de execução de

atos administrativos, em regra, não podem ser impugnados por vícios do ato a que dão execução, na parte em que reiterem e, portanto, confirmem o que foi decidido no n.º 1, que também é aplicável a estes atos, na parte que são confirmativos do ato exequendo.

Sobre questão idêntica à dos presentes autos, pronunciou-se o Acórdão do Tribunal Central Administrativo Norte de 12/03/2009, Processo n.º 00163/08.7BEPNF, em cujo sumário se pode ler:

“II - Assim, por um lado, consideram-se atos administrativos todas as decisões dos órgãos da Administração que ao abrigo de normas de direito público visam produzir efeitos jurídicos numa situação individual e concreta e, por outro lado, a noção de recorribilidade do ato administrativo passou a plasmar-se sobre o conceito de lesividade.

**III - Na dogmática jurídico-administrativa portuguesa, no âmbito da conceptualização do ato administrativo, consideram-se “atos de execução” os atos através dos quais se põe em prática um ato administrativo anterior lesivo, dotado de eficácia externa e suscetível de definir uma situação jurídica num caso concreto, nada acrescentando, em princípio a esse ato, nada lhe acrescentando nem retirando, antes mantendo na ordem jurídica a resolução individual e concreta constante desse ato.**

**IV- Os atos de mera execução de ato administrativo anterior, na medida em que nada inovam na esfera jurídica, não alterando o “statu quo ante”, limitando-se a descrever uma situação anteriormente criada, por forma a dar execução a ato anterior, sem produzir qualquer efeito, são inimpugnáveis contenciosamente”. (negrito nosso)**

Face ao exposto, cumpre julgar procedente a exceção da inimpugnabilidade do ato, com a conseqüente absolvição dos Réus da instância, à luz do artigo 89.º, nº 1 alínea i) do Código do Processo nos Tribunais Administrativos.

**b) Da caducidade do direito de agir.**

A caducidade do direito de ação constitui uma exceção dilatória insuprível, cuja verificação obsta ao conhecimento do mérito e determina a absolvição do Réu da instância (alínea k) do n.º 4 do artigo 89.º do Código de Processo nos Tribunais Administrativos.

Nos presentes autos, a Autora nos presentes autos vem impugnar o ato de 10/08/2017 que determinou a resolução do contrato de arrendamento apoiado. Com efeito, vem a Autora alegar que só com a notificação do ato que lhe determinou o despejo é que teve conhecimento da resolução do contrato de arrendamento, todavia tal alegação não colhe, porquanto, inclusive, nos autos n.º 2808/17.9BEPRT foi arrolada como testemunha pelo seu marido (cfr. ponto 6 da matéria de facto assente), o que revela o seu conhecimento da factualidade ali discutida, concretamente a resolução do referido contrato.

Ora, sobre prazos de impugnação, dispõe o artigo 58.º, do Código de Processo nos Tribunais Administrativos, o seguinte: "1 - Salvo disposição legal em contrário, a impugnação de atos nulos não está sujeita a prazo e a de atos anuláveis tem lugar no prazo de:

- a) Um ano, se promovida pelo Ministério Público;
- b) Três meses, nos restantes casos.

2 - Sem prejuízo do disposto no n.º 4 do artigo 59.º, os prazos estabelecidos no número anterior contam-se nos termos do artigo 279.º do Código Civil.

3 - A impugnação é admitida, para além do prazo previsto na alínea b) do n.º 1:

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

Verifica-se, assim, que embora a impugnação de atos nulos não esteja sujeita a qualquer prazo, no caso de aos vícios imputados ao ato caber o desvalor da anulabilidade, uma vez decorrido o prazo de três meses, caduca para o interessado (salvo ocorrência comprovada de uma das situações previstas no n.º 3 do mesmo artigo) o correspondente direito de ação.

Por sua vez, no artigo 59.º do mesmo Código estabelece-se que: "1 - Sem prejuízo da faculdade de impugnação em momento anterior, dentro dos condicionalismos do artigo 54.º os prazos de impugnação só começam a correr na data da ocorrência dos factos previstos nos números seguintes se, nesse momento, o ato a impugnar já for eficaz, contando-se tais prazos, na hipótese contrária, desde o início da produção de efeitos do ato.

2 - O prazo para a impugnação pelos destinatários a quem o ato administrativo deva ser notificado só corre a partir da data da notificação ao interessado ou ao seu mandatário, quando este tenha sido como tal constituído no procedimento, ou da data da notificação efetuada em último lugar caso ambos tenham sido notificados, ainda que o ato tenha sido objeto de publicação, mesmo que obrigatória.

(...)

4 - A utilização de meios de impugnação administrativa suspende o prazo de impugnação contenciosa do ato administrativo, que só retoma o seu curso com a notificação da decisão proferida sobre a impugnação administrativa ou com o decurso do respetivo prazo legal, consoante o que ocorra em primeiro lugar."

Resulta, assim, das normas ínsitas nos artigos 58.º, n.º 1, alínea b), e 59.º, n.º 2, do Código de Processo nos Tribunais Administrativos que, quando promovida pelo interessado particular, a impugnação de atos anuláveis deve ter lugar no

prazo de três meses a contar "da data da notificação ao interessado ou ao seu mandatário, quando este tenha sido como tal constituído no procedimento", mais se estabelecendo, no artigo 58.º, n.º 2, do mesmo Código, que a contagem deste prazo obedece aos "termos do artigo 279º do Código Civil"

No caso dos autos, os vícios que a Autora imputa ao ato reconduzem-se ao vício de violação de lei por violação do princípio da legalidade, do princípio da prossecução do interesse público e da proteção dos direitos e interesses dos cidadãos; do princípio da proporcionalidade; do princípio da Justiça e da razoabilidade; do princípio da imparcialidade e do princípio da boa fé.

Ora, tais as causas de invalidade do ato de resolução do contrato de arrendamento, conduzem à sua mera anulabilidade, sendo, por isso, aplicável à respetiva impugnação o prazo de 3 (três) meses, previsto no artigo 58.º, n.º 1, alínea b), do Código de Processo nos Tribunais Administrativos.

Assim, tendo o ato de resolução do contrato de arrendamento sido notificada ao marido da Autora em 10/08/2017 e atendendo ao facto de a Autora ter tido conhecimento de tal ato (uma vez que foi arrolada como testemunha no processo n.º 2808/17.9BEPRT – ponto 6 da matéria de facto provada) e à circunstância de às causas de invalidade invocadas corresponder o desvalor da mera anulabilidade, verifica-se que o termo do prazo de 3 (três) meses, para impugnação daquele ato, já se encontra há muito ultrapassado.

Aliás, na data em que o marido da Autora intentou a ação n.º 2808/17.9BEPRT, tal prazo de 3 (três) meses para a impugnação do ato de resolução do contrato de arrendamento já se encontrava ultrapassado, tendo, por isso, a referida ação sido julgada extinta por caducidade do direito de ação (cfr. ponto 6 da matéria de facto assente).

Face ao exposto, conclui-se que em 07/01/2019, data em que foram instaurados os presentes autos, já se encontrava caducado o respetivo direito de ação.

Termos em que cumpre julgar, também, procedente a exceção da caducidade do direito de ação, com a consequente absolvição das Rés da instância.

Aqui chegados, tendo em conta quer a verificação da inimpugnabilidade quer da caducidade do direito de agir, qualquer uma das exceções implica o não conhecimento do mérito da demanda, absolvendo-se da instância as entidades demandadas.”

Analisemos então o suscitado.

O Recurso foi interposto pela Autora, aqui Recorrente, em virtude do Acórdão proferido pelo TAF do Porto ter julgado verificadas as exceções de inimpugnabilidade do ato e caducidade do direito de agir.

Com efeito, por Sentença de 17 de Outubro de 2019, foi decidido indeferir o pedido formulado pela aqui Recorrente que visava obter a declaração de nulidade do ato de resolução do seu contrato de arrendamento apoiado, e a consequente manutenção do identificado contrato de arrendamento.

Para o efeito alegou a Recorrente que o ato objeto de impugnação padece de nulidade, porquanto “todo o processo de resolução do contrato foi sempre feito na pessoa do Sr. L.”, e ainda de vício de forma, uma vez que os aqui Recorridos deveriam ter dado início ao processo de resolução do contrato de arrendamento, notificando ambos os cônjuges, na medida em que está em causa a casa de morada de família.

Mais se alega ser excessivo, injusto e imoral privá-la a si e aos seus filhos da habitação tendo por fundamento para a resolução do contrato um crime que a autora não cometera, nem tão pouco colaborou para a sua consumação, concluindo pela violação dos princípios da legalidade, da prossecução do interesse público e da proteção dos direitos e interesses dos cidadãos, do princípio da proporcionalidade; do princípio da Justiça e da razoabilidade; do

princípio da imparcialidade e do princípio da boa fé (cfr. artigos 3.º; 4.º; 7.º; 8.º; 9.º e 10.º do CPTA e CPA).

Vejamos

### **Da Inimpugnabilidade do Ato**

O que está aqui em causa é essencialmente o ato de execução, ainda que a Recorrente pretenda “aproveitar a oportunidade” para insistir na impugnação do ato a executar, qual se mostra já consolidado na ordem jurídica.

Alega a Recorrente, em qualquer caso, que o ato de execução terá caráter inovador, o que aqui se não vislumbra, nem reconhece.

É patente que a Recorrente pretende, a pretexto da impugnação do ato de execução, impugnar a precedente ordem de despejo, já confirmada judicialmente, com trânsito em julgado.

Como se sumariou no acórdão deste TCAN nº 01058/15.3BEBRG, de 23.11.2018, “Os atos de execução de atos anteriores não são impugnáveis na medida em que não contenham vícios próprios ou não respeitem os limites impostos pelo ato que visam executar.

Os atos de execução são considerados como aqueles que põem em prática um ato administrativo anterior potencialmente lesivo, dotado de eficácia externa e suscetível de definir a situação jurídica do caso concreto, nada acrescentando nem retirando, em princípio a esse ato, mantendo na ordem jurídica a resolução individual e concreta já definida por ato administrativo anterior.

Os atos administrativos têm um traço característico, que passa pela produção

de efeitos jurídicos numa situação individual e concreta.

Já os atos de execução são considerados como aqueles que põem em prática um ato administrativo anterior potencialmente lesivo, dotado de eficácia externa e suscetível de definir a situação jurídica do caso concreto, nada acrescentando nem retirando, em princípio a esse ato, mantendo na ordem jurídica a resolução individual e concreta já definida por ato administrativo anterior.

Os atos de execução visam pois singelamente dar execução a ato anterior, sem produzir qualquer efeito inovatório.

Como é reconhecido pela generalidade da jurisprudência, os atos de execução são inimpugnáveis pois não são verdadeiros atos administrativos, exceto se contiverem vícios e/ou ilegalidades próprias (Cfr. entre outros, Ac. do TCAN, processo 00200/06.0BEBRG, de 17/01/2008; Ac. do TCAN, processo 01541/08.7BEBRG, de 30/11/2012; Ac. do TCAS, processo 04714/09, DE 26/03/2009).

Ora, o ato aqui objeto de impugnação não contém lesividade própria, antes se limitando a dar seguimento a anterior decisão já devidamente proferida e consolidada.

Em concreto, não são assacados quaisquer vícios próprios ao ato de execução.

É pois em face do que antecede que não merece censura a decisão proferida pelo tribunal a quo, ao se ter pronunciado pela inimpugnabilidade do ato objeto de impugnação.

Em bom rigor, seja por o ato exequendo ser já insuscetível de impugnação, seja por o ato de execução não ser inovatório, sempre a presente Ação seria inimpugnável.

Reitera-se, em qualquer caso, que por atos de execução se entendem os atos administrativos que na sequência de ato anterior, definidor da situação jurídico-administrativa, têm como finalidade executá-los, ou seja, pô-los em prática. São atos que decorrem de atos anteriores mas que, em princípio, nada trazem de inovador, nada acrescentam ou tiram relativamente aos atos de que dependem.

Como se referiu anda no acórdão deste TCAN nº 02603/11.9BEPRT de 19.04.2013, "os chamados atos de execução, consideram-se como sendo os atos administrativos através dos quais se põe em prática um ato administrativo anterior lesivo, dotado de eficácia externa e suscetível de definir uma situação jurídica num caso concreto, nada acrescentando nem retirando, em princípio a esse ato, antes mantendo na ordem jurídica a resolução individual e concreta constante desse ato. Trata-se de atos que nada inovam, limitam-se a dar execução confirmar o ato anterior. Tais atos porque nada inovam na esfera jurídica, não vêm alterar o "statu quo ante", limitam-se a descrever uma situação anteriormente criada, sem produzir qualquer efeito. Daí que estes atos sejam inimpugnáveis, porquanto não se trata de verdadeiros atos administrativos. Ora, como vem sendo uniformemente decidido pela nossa jurisprudência, os atos de execução de atos anteriores não são impugnáveis, não contendo o despacho em crise aptidão para ser judicialmente sindicado, carecendo o mesmo, ademais, de eficácia externa própria, sendo, por isso, contenciosamente inimpugnável. É o que resulta do art.º 51º do CPTA, nos termos do qual os atos de mera execução de atos administrativos anteriores não são contenciosamente impugnáveis, na medida em que não contenham vícios/ilegalidades próprios.

Sublinha-se, no entanto, que com a alteração do CPA, vieram a ser reguladas no artigo 182º, de forma autónoma as garantias dos executados, nos seguintes termos:

“1. Os executados podem impugnar administrativa e contenciosamente o ato exequendo e, por vícios próprios, a decisão de proceder à execução administrativa ou outros atos administrativos praticados no âmbito do procedimento de execução, assim como requerer a suspensão contenciosa dos respetivos efeitos”.

Como refere Mário Aroso de Almeida no comentário a este artigo, in, Comentários à revisão do Código de Procedimento Administrativo, Fausto de Quadros e outros, Almedina, 2016, pág. 392: “No que diz respeito à impugnação da decisão de proceder à execução administrativa e dos demais atos administrativos que sejam praticados no âmbito do procedimento de execução, ela, por regra, só pode ter lugar como refere o preceito, por vícios próprios...”.

Ainda neste âmbito refere Mário Aroso de Almeida e Carlos Alberto Fernandes Cadilha, no Comentário ao Código de Processo nos Tribunais Administrativos, anotação 4 ao artigo 53º (pág. 273), que “Questão diversa da regulada neste preceito é colocada pelos atos de execução. Estes poderão consistir em meras operações materiais, que concretizam no plano dos factos a definição da situação jurídica contida no ato executado, ou poderão traduzir-se ainda em atos jurídicos de execução, os quais, se produzirem efeitos inovatórios, no desenvolvimento da situação jurídica definida pelo ato anterior, e na medida da inovação, são suscetíveis de impugnação contenciosa autónoma (por exemplo, o ato que, na sequência da deliberação camarária que determina a realização de obras de conservação em certo prédio, ordena o despejo sumário dos inquilinos para que as obras possam ter lugar, ou impõe a posse administrativa

do prédio para efeito da sua execução coerciva: arts. 89.º, 91.º e 92.G do DL n.º 555/99, de 16 de Dezembro”.

Os atos de execução são assim atos administrativos praticados na sequência de ato anterior, este sim definidor da situação jurídico-administrativa em causa.

Em conclusão da análise do referido item, diga-se que a improcedência da ação resultou, nomeadamente, de ter sido entendido que o ato em causa não era impugnável por ser de mera execução, e de as causas de invalidade do ato de resolução do contrato de arrendamento invocadas na ação conduzirem potencialmente à sua mera anulabilidade, sendo, por isso, aplicável à respetiva impugnação o prazo de 3 (três) meses, previsto no artigo 58.º, n.º 1, alínea b), do Código de Processo nos Tribunais Administrativos.

## **Da Caducidade**

Já quanto à caducidade do direito de Ação, e sem prejuízo do que a esse respeito foi já dito avulsamente, diga-se que a mesma constitui uma exceção dilatória insuprível, cuja verificação obsta ao conhecimento do mérito e determina a absolvição do Réu da instância (alínea k) do n.º 4 do artigo 89.º do CPA).

Nos presentes autos, a aqui Recorrente a pretexto do conhecimento do ato de execução, vem “re-impugnar” o ato que determinou a resolução do contrato de arrendamento apoiado.

Alega a Recorrente que só com a notificação do ato de execução é que teve conhecimento da resolução do contrato de arrendamento, o que se não reconhece uma vez que a mesma, para além de outras circunstâncias conexas

com o facto de integrar o agregado familiar em questão, foi arrolada como testemunha pelo seu marido no próprio processo judicial relativo à resolução do contrato de arrendamento.

Por outro lado, e sem prejuízo de tudo quanto precedentemente se discorreu já, a Recorrente imputa ao ato que impugna, vício de violação de lei por violação do princípio da legalidade, do princípio da prossecução do interesse público, da proteção dos direitos e interesses dos cidadãos, do princípio da proporcionalidade; do princípio da Justiça e da razoabilidade, do princípio da imparcialidade e do princípio da boa fé o que, até prova em contrário não determinaria a nulidade do ato.

Efetivamente, mesmo a verificarem-se tais violações, o que ainda assim a Recorrente não logrou conseguir demonstrar, até por as afirmações feitas se revelarem meramente conclusivas, tais causas de invalidade do ato de resolução do contrato de arrendamento, conduziriam, ainda assim, à sua mera anulação, sendo, por isso, aplicável à respetiva impugnação o prazo de 3 (três) meses, previsto no artigo 58.º, n.º 1, alínea b), do Código de Processo nos Tribunais Administrativos.

Assim, tendo o ato de resolução do contrato de arrendamento sido notificado em 10/08/2017, e atenta a circunstância de às causas de invalidade invocadas corresponder o desvalor da mera anulabilidade, verifica-se que o termo do prazo de 3 meses, para a sua impugnação, já se encontrava há muito ultrapassado, quando a presente Ação deu entrada em juízo (07/01/2019).

Aliás, a própria Ação impugnatória originariamente intentada contra o ato de resolução contratual (Procº n.º 2808/17.9BEPRT) foi igualmente intentada fora de prazo, o que determinou que a mesma tivesse vindo igualmente a ser

declarada extinta por caducidade do direito de ação (cfr. Facto Provado 6).

A Recorrente insiste ainda que terá havido erro de julgamento, uma vez que apenas tomou conhecimento do ato objeto de impugnação no momento da determinação da sua execução.

Na realidade, a Recorrente não configura a sua pretensão de forma consistente, evidenciando insuficiências insuscetíveis de determinar a almejada nulidade do ato, o que só por si, determina a declarada caducidade do direito, por terem decorrido mais de 3 meses sobre a prática do ato determinante do despejo.

Entende ainda a Recorrente que a sentença não atentou devidamente no facto de o ato objeto de impugnação corporizar a violação de direitos fundamentais, designadamente do direito à habitação, que integra o conjunto desse tipo de direitos previstos na Constituição da República Portuguesa.

Mas, mais uma vez sem razão.

Como se refere, entre outros, no Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 374/2002, o direito à habitação, enquanto direito a ter uma morada decente ou condigna (65.º da CRP), assume essencialmente uma dimensão social de “um direito a prestações, de conteúdo não determinável ao nível das opções constitucionais, a pressupor, antes, uma tarefa de concretização e de mediação do legislador ordinário, cuja efetividade está dependente da reserva do possível, em termos políticos, económicos e sociais”.

Ou seja, o direito à habitação, enquanto direito fundamental de natureza social, “pressupõe a mediação do legislador ordinário destinada a concretizar o respetivo conteúdo” (Acórdão do TC n.º 829/96), dele não se retirando um

“direito imediato a uma prestação efetiva” (Acórdão do TC n.º 280/93).

Na situação objeto de apreciação, é patente que a legislação que foi sendo publicada foi concretizando uma certa dimensão do direito à habitação, contemplando um regime de habitação social, que permite a ocupação de fogos por parte de agregados familiares com menores rendimentos, mediante o pagamento de uma renda “social” ou “apoiada”, inferior à de mercado, no pressuposto do fogo não vir, nomeadamente, a ser utilizado para fins ilícitos.

Acontece que a habitação social é, em si mesma, “um bem escasso e que visa acudir à satisfação das necessidades básicas da população mais carenciada, pelo que, a ocupação da mesma deve ser atribuída após uma ponderação concreta das necessidades dos indivíduos e famílias elegíveis para o efeito, de modo a que se possa equilibradamente proceder a uma distribuição correta das habitações existentes” (cfr. Acórdão do TCAN, de 01.02.2007, P. 01321/04.9BEPRT).

E como se conclui no Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, de 29.03.2006, P. 01203/05, “o direito à habitação, assegurado pelo art. 65.º da CRP, é um direito da generalidade dos cidadãos, que não é necessariamente afetado quando é retirado a determinado agregado familiar o direito a ocupar uma habitação social para o atribuir a outro agregado”.

Por isso mesmo, porque está em causa a atribuição de um bem escasso (habitação social) a um determinado agregado familiar, o que é feito necessariamente em detrimento de outras famílias com idênticas necessidades, o legislador prevê um conjunto de exigências de que faz depender a manutenção do direito a utilizar a habitação social, que cessará, entre outros, no caso da sua utilização para fins ilícitos.

Neste contexto, o despacho que determinou a cessação da utilização do fogo atribuído, cumpriu a lei aplicável, sendo insuscetível de contender com o direito à habitação da Recorrente que, como acima explicitado, não é um direito absoluto à atribuição de uma habitação sem qualquer contrapartida, mas um direito a, nos termos do regime legal em vigor, candidatar-se à atribuição de habitação social e, quando atribuída, a nela permanecer, mediante o cumprimento das condições exigidas na lei, nomeadamente a sua não utilização para fins ilícitos.

Diga-se ainda que, mesmo que assim não fosse, e quanto à pretendida invocação de um vício do ato gerador de nulidade com fundamento em violação da proteção consagrada no texto constitucional, a jurisprudência do STA tem vindo a negar que este tipo de direitos fundamentais, de carácter social e económico, se integrem nessa noção de direito fundamental para este efeito.

Como se afirmou no Acórdão do STA, de 02/10/2014, proferido no processo n.º 0628/14, “Quando no art. 133º, nº 2, alínea d), do CPA, conjugado com o nº 1 do mesmo preceito, se refere que são nulos os atos que ofendam o conteúdo essencial de um direito fundamental, por direitos fundamentais, para estes efeitos, devem considerar-se apenas os direitos, liberdades e garantias (quer os do Título II da Parte I da CRP, quer os direitos análogos a estes, nos termos do art.17º CRP)»

Não havendo, como não há, causa suscetível de determinar a nulidade do ato, a verificação da caducidade do direito de ação tal como foi fundamentado na decisão recorrida mostra-se incontornável.

Face ao exposto, conclui-se que em 07/01/2019, data em que foram instaurados

os presentes autos, já se havia verificado a caducidade do direito de ação, como decidido em 1ª Instância.

Em face de tudo quanto precedentemente ficou expendido, não merece censura a decisão recorrida, o que determinará que se negue provimento ao Recurso.

\* \* \*

Deste modo, em conformidade com o precedentemente expendido, **acordam os Juízes que compõem a Secção de Contencioso Administrativo do presente Tribunal Central Administrativo Norte, em negar provimento ao Recurso Jurisdicional** apresentado, confirmando-se a Sentença Recorrida.

Custas pelo Recorrente.

\*

Porto, 5 de Março de 2021

Frederico de Frias Macedo Branco

Nuno Coutinho

Ricardo de Oliveira e Sousa

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