TRIBUNAL CENTRAL ADMINISTRATIVO NORTE | ADMINISTRATIVO

Acórdão

Processo	Data do documento	Relator
00296/20.1BEVIS-A	2 de junho de 2021	Helena Canelas

DESCRITORES

Impugnabilidade do ato – eficácia externa

SUMÁRIO

I - O CPTA define no seu artigo 51º, como princípio geral, o que é tido como ato contenciosamente impugnável, colocando o acento tónico na «eficácia externa».

II – O despacho proferido no âmbito de um procedimento de licenciamento para a exploração de ampliação de uma pedreira ao abrigo do DL. n.º 270/2001, de 6 de outubro, alterado e republicado pelo DL. n.º 340/2007, de 12 de abril, pelo qual foi determinado à requerente que juntasse certidão do parecer favorável de localização, a que se refere o artigo 27º do mesmo diploma, explicitando-se que a sua não entrega no prazo de 6 meses implicaria a deserção do procedimento, nos termos do artigo 132º do CPA, consubstancia um ato impugnável nos termos do artigo 51º nº 1 do CPTA na medida em que o mesmo se traduz numa injunção não só para juntar um documento, mas, essencialmente, para obter de uma entidade terceira um prévio parecer favorável de localização, que a entidade requerida entende necessário, mas que a requerente contradiz, por a entender ilegal, pelas razões e argumentos que expõe.

III – Tal despacho tem, não só, conteúdo decisório, ainda que não consubstancie, ainda, a decisão final da entidade requerida sobre o pedido de licenciamento que lhe foi dirigido, como eficácia externa, projetando-se na esfera jurídica da requerente, de que emerge a necessidade de se assegurar à requerente, destinatária daquele ato, o efeito útil da sua remoção da ordem jurídica, à luz do artigo 268º nº 4 da CRP, configurando um ato impugnável nos termos do disposto no artigo 51º do CPTA.*

* Sumário elaborado pela relatora.

TEXTO INTEGRAL

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

I. RELATÓRIO

A sociedade **F., SA** (devidamente identificada nos autos) instaurou no Tribunal Administrativo e Fiscal de Viseu processo cautelar contra o **MINISTÉRIO DO AMBIENTE E ACÇÃO CLIMÁTICA** – no qual requereu a decretação de providência cautelar de suspensão de eficácia da deliberação de 27/05/2020 da Direcção-Geral de Energia e Geologia – Área Centro, que determinou a necessidade de apresentação de "certidão do parecer favorável de localização" no procedimento de licenciamento da pedreira nº. 5750, denominada "(...)" – inconformado com a sentença datada de 10/03/2021 (fls. 1195 SITAF) que, em antecipação da decisão do mérito da causa principal, ao abrigo do artigo 121º do CPTA absolveu a entidade demandada da instância, com fundamento na verificação da exceção dilatória de inimpugnabilidade do ato, dela interpôs o presente recurso de apelação (fls. 1226 SITAF), **formulando as seguintes**

conclusões, nos seguintes termos:

01 - Na presente instância cautelar, a Recorrente peticionou a suspensão da eficácia da decisão contida no ofício, de 27.05.2020, da Direcção-Geral de Energia e Geologia – Área Centro, que determinou a necessidade de apresentação de 'certidão do parecer favorável de localização' no procedimento de licenciamento da pedreira nº. 5750, denominada '(...)', até ser proferida decisão na acção principal anteriormente intentada.

02 - O Tribunal 'a quo', todavia, julgou verificada a excepção dilatória de inimpugnabilidade do referido acto e, em consequência, absolveu a entidade demandada da instância.

03 - Para tanto, e em suma, o tribunal entendeu que
"Este acto mais não é que um simples acto de trâmite no âmbito do procedimento de licenciamento da ampliação da pedreira em causa nos autos, que não possui qualquer conteúdo decisório concreto sobre qualquer pretensão substantiva." (fls. 20 da sentença).
"O acto determina tão só a junção de um documento instrutório ao processo, que nada comporta em si de inovador na esfera jurídica da Autora, não projectando qualquer efeito directo na sua esfera jurídica em face da pretensão que dirigiu à Entidade Demandada." (fls. 20 da sentença).

"Tal despacho não afecta a esfera jurídica da Autora em termos imediatos, lesando seus direitos ou interesses legalmente protegidos, sendo um erro acto de trâmite consubstanciado "no convite" à apresentação do documento instrutório em falta." (fls. 20 da sentença).

"Só o acto que ulteriormente venha a ser proferido na sequência no iter

procedimental em presença – nomeadamente a declaração de deserção referida no acto impugnado como consequência para a não apresentação do documento ou o eventual indeferimento do pedido - se mostra dotado de efectivo conteúdo decisório da situação jurídica do Autor e de potencial lesivo da esfera jurídica da Autora."

"(...) só o acto que vier a ser praticado, a retirar consequências da não apresentação do documento na pretensão da Autora é que consubstancia um acto de conteúdo decisório na acepção do artigo 148º do Código de Procedimento Administrativo e n.º 1 do artigo 51º do Código do Processo nos Tribunais Administrativos." (fls. 21 da sentença).

Note-se que a possibilidade de impugnar actos que não sejam actos finais do procedimento, expressamente admitida pelo artigo 51º do Código do Processo nos Tribunais Administrativos, está sujeita à condição que esse acto seja "decisório", isto é que, defina a situação jurídica do interessado (...)" (fls. 21 da sentença).

Relativamente ao acto impugnado tal não se verifica, razão pelo qual, o acto impugnado não é um acto impugnável nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 51º do Código do Processo nos Tribunais Administrativos." (fls. 21 da sentença).

"Só o acto que ulteriormente venha a ser proferido na sequência no iter procedimental em presença – nomeadamente a declaração de deserção referida no acto impugnado como consequência para a não apresentação do documento ou o eventual indeferimento do pedido - se mostra dotado de efectivo conteúdo decisório da situação jurídica do Autor e de potencial lesivo da esfera jurídica da Autora." (fls. 21 da sentença).

"(...) só o acto que vier a ser praticado, a retirar consequências da não apresentação do documento na pretensão da Autora é que consubstancia um acto de conteúdo decisório na acepção do artigo 148º do Código de Procedimento Administrativo e n.º 1 do artigo 51º do Código do Processo nos Tribunais Administrativos." (fls. 21 da sentença).

04 - A Recorrente não pode estar em maior desacordo com este entendimento do Tribunal 'a quo', na medida em que o mesmo não encontra cobertura legal, conforme ora se demonstrará.

05 - Com interesse para o presente recurso, foram dados como provados, para além do mais, os seguintes factos:
j) Foi elaborada a informação n.º 118/DPC/2020, de 20.05.2020 da qual consta que:
"(...)
Encontrando-se o pedido de licenciamento instruído nos termos do previsto no art. 27º do Decreto-Lei n.º 270/01, de 6 de Outubro, alterado e republicado pelo Decreto-Lei n.º 340/07, de 12 de Outubro, com excepção da certidão de Parecer Favorável de Localização, conforme referido no ponto 3 da presente informação, proponho, de acordo com o determinado no n.º 7 do art. 28º do mencionado diploma legal, que sejam solicitados os pareceres às entidades competentes (CCDRC, ARS, ACT e C.M.).
Cfr. fls. 116 do PA

k) Na informação referida na alínea anterior foi exarado o despacho com o seguinte teor:
"de acordo com orientações definidas na instrução dos pedidos (...) artigo 27º após pedidos de regularização há que apresentar certidão de localização. Assim é de solicitar os pareceres e em simultâneo a certidão de localização para

instrução do pedido nos termos do artigo 27º. A competência desta definição é da DGEG e não do explorador como referido em 3”
– cfr. fls. Cfr. fls. 116 do PA

l) A DGEG remeteu à Autora o ofício com a referência 652/DSMP/DPC/2020, datado de 27.05.2020, assinado pela Chefe de Divisão de Pedreiras do Centro, com o seguinte teor:
“Relativamente ao assunto em epígrafe e de modo a dar sequência ao processo de licenciamento de exploração da pedreira, comunico a V.Exa. que se torna necessário remeter a estes serviços a certidão do parecer favorável de localização, conforme previsto no artigo 27º do Decreto-lei n.º 270/01, de 6 de Outubro, alterado e republicado pelo Decreto-Lei n.º 340/2007, de 12 de Outubro.
A não entrega do solicitado no prazo de 6 meses, implicará que o pedido de licenciamento seja declarado deserto, nos termos do artigo 132º do Código do Procedimento Administrativo (CPA) – Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de Janeiro.”
Cfr. doc. 4 junto com a petição inicial;

06 - Da conjugação do artº. 51º, nº. 1 do CPTA com o artº. 148 do CPA, e com vista à caracterização do acto administrativo impugnável, o acento tónico reside, antes de mais, no seu conteúdo decisório, na medida em que só são impugnáveis as decisões, ou seja, os actos que contêm decisões.

07 - Por outro lado, só são impugnáveis os actos administrativos decisórios com eficácia externa, considerando-se ‘externos’ os actos que produzem efeitos jurídicos no âmbito de relações entre a Administração e os particulares, ou que afetem a situação jurídico-administrativa de coisas.

08 - Em suma, são impugnáveis as decisões que visem produzir efeitos jurídicos

que se projectem para fora do procedimento onde o acto se insere.

09 - Sendo absolutamente irrelevante, para tal, que ele seja definitivo ou não, lesivo ou não, bem como a sua localização no procedimento.

10 - Acto impugnável não é, por conseguinte, apenas o acto conclusivo do procedimento administrativo, mas também o pode ser uma qualquer decisão intermédia se o seu conteúdo projectar efeitos jurídicos para o exterior, independentemente de ser lesivo ou não.

11 - No caso vertente, decorre expressamente dos factos provados 'K' e 'L' que o ofício 652/DSMP/DPC/2020, de 27.05.2020 deu cumprimento à orientação/decisão contida no despacho exarado sobre a informação nº. 118/DPC/2020, de 20.05.2020, incorporando-a e dando-a a conhecer à aqui Recorrente.

12 - O que equivale a dizer que tal ofício deve ter-se como a própria decisão que impôs, à Recorrente, a obrigação de apresentar uma 'certidão de localização' no processo de licenciamento em curso.

13 - Ou seja, o ofício posto em crise nos presente autos (e nos autos principais) apresenta inequívoco conteúdo decisório.

14 - Por outro lado, dúvidas também não podem subsistir de que tal decisão tenha uma evidente eficácia externa destinada à produção de efeitos jurídicos na esfera da ora Recorrente.

15 - Com efeito, o ofício de 27.05.2020, determinou a obrigação da Requerente apresentar 'certidão do parecer favorável de localização', no procedimento de

licenciamento da pedreira '(...)' nº. 5750.

16 - Acrescentando que "A não entrega do solicitado no prazo de 6 meses, implicará que o pedido de licenciamento seja declarado deserto, nos termos do artº. 132º do código do Procedimento Administrativo (CPA) – Decreto-Lei nº. 4/205, de 7 de janeiro." (cf. facto provado 'L').

17 - Donde resulta, portanto, que o acto impugnado e suspendendo impôs à aqui Recorrente, não só a obrigação de apresentar 'certidão do parecer favorável de localização', como igualmente estabeleceu um prazo peremptório de 6 meses para o efeito – prazo, esse, expressamente salientado a 'negrito' no texto da notificação (cf. doc. nº. 4 do requerimento inicial) – e até a expressa cominação para o incumprimento.

18 - Não se trata, assim, de um mero "convite à apresentação do documento" a que o tribunal recorrido se reporta na última linha de fls. 20 da sentença.

19 - Antes pelo contrário, o acto impugnado/suspendendo configura – isso sim – uma imposição com efeito cominativo, na medida em que obriga à adopção de um comportamento, em prazo peremptório, e com expressa indicação das consequências que resultam do seu não cumprimento.

20 - Assim sendo, o acto em questão produz inequívocos efeitos jurídicos no âmbito da relação entre o Recorrido e a Recorrente.

21 - Além do mais, esse acto afecta os direitos/interesses legalmente protegidos da Recorrente, designadamente o direito de licenciar a sua pedreira e, consequentemente, o direito de a explorar, uma vez que lhe impõe a adopção dum comportamento, em prazo peremptório, e com cominação para o

incumprimento, o qual a Recorrente considera ser absolutamente ilegal (conforme melhor explicitado de 9 a 74 da acção administrativa e de 10 a 32 e 36 a 61 da presente instância cautelar) e cujo cumprimento é absolutamente essencial para lograr concluir o processo de licenciamento actualmente em curso.

22 - O ofício 652/DSMP/DPC/2020, de 27.05.2020 não constitui, assim, um mero acto instrumental, preparatório ou um mero convite, apresentando-se antes como uma verdadeira actuação administrativa totalmente definitória da obrigatoriedade de apresentação dum documento, para o que estabelece um prazo peremptório e o efeito cominatório para o caso de incumprimento.

23 - Razão pela qual constitui um verdadeiro acto administrativo decisório e dotado de eficácia externa susceptível, por isso, de ser alvo de controlo jurisdicional.

24 - Tudo conforme, de resto, foi já decidido, em situação análoga, no Acórdão de 06.04.2018, deste Tribunal Central Administrativo do Norte, relativo ao proc. nº. 01871/17.1BEPRT (in www.dgsi.pt).

25 - Entendimento diverso negaria, à Recorrente, o direito constitucional à tutela jurisdicional efectiva dos seus direitos/interesses legalmente protegidos, consignados no artº. 268º, nº. 4, da Constituição da República Portuguesa e, designadamente, o direito de impugnar quaisquer actos administrativos lesivos e o direito à adopção de medidas cautelares adequadas; o qual a Recorrente, desde já, invoca.

26 - Por fim, importa referir que a impugnabilidade do acto em questão não sai prejudicada pela circunstância da “deserção do procedimento de licenciamento

prevista no artigo 132º do Código de procedimento Administrativo não [ser] uma consequência automática da não apresentação do documento", pressupondo "sempre uma declaração administrativa" (cf. fls. 21 da sentença recorrida)

27 - Na verdade, no âmbito do CPTA, a eficácia externa, enquanto definidora de impugnabilidade contenciosa dum acto, não tem de ser actual, podendo ser uma eficácia externa potencial desde que seja seguro ou muito provável que o acto venha a produzir efeitos (artº. 51º, nº. 1 em conjugação com o artº. 54, nº. 2, al. b), ambos do CPTA).

28 - Ou seja, acto administrativo impugnável é o acto dotado de eficácia externa, actual ou potencial, neste último caso desde que seja seguro ou muito provável que o acto venha a produzir efeitos.

29 - Tal como inequivocamente sucede no caso do acto impugnado/suspendendo dos presentes autos, uma vez que é muito provável que a deserção do procedimento venha a ser declarada pela entidade licenciadora.

30 - Razão pela qual, o acto administrativo em questão é passível de impugnação, independentemente duma ulterior impugnação do acto final de deserção ou de indeferimento do pedido de licenciamento.

31 - Em suma, a convicção expressa pelo Tribunal recorrido não encontra suporte razoável nas regras do direito, que apontam em sentido inverso.

32 - Impõe-se, assim, que o presente recurso seja julgado integralmente procedente, revendo-se/alterando-se a sentença recorrida, na medida em que

ela não compõe o litígio de forma juridicamente adequada.

Artº. 639º, nº. 2, al. a), do Código de Processo Civil (normas violadas):

- Artº. 51º, nº. 1, do Código de Processo nos Tribunais Administrativos; artº. 148º, do Código do Procedimento Administrativo e artº. 268º, nº. 4, da Constituição da República Portuguesa.

Artº. 639º, nº. 2, al. b), do Código de Processo Civil:

- O tribunal recorrido aplicou as normas contidas nos artigos ante indicados sem levar em conta o entendimento melhor referido supra colocando-as, assim, em crise.

Termina pugnando pela revogação da decisão recorrida, e remetendo-se os autos ao Tribunal recorrido para produção das diligências probatórias oportunamente requeridas, com a subsequente prolação de decisão sobre o mérito da causa, assim se fazendo justiça.

O recorrido contra-alegou (fls. 1253 SITAF) pugnando pela improcedência do recurso, com manutenção da sentença recorrida, não tendo formulado conclusões.

*

Remetidos os autos a este Tribunal, em recurso, neste notificado, nos termos e para os efeitos do disposto nos artigos 146º e 147º do CPTA, o Digno Magistrado do Ministério Público não emitiu Parecer (cfr. fls. 1264 SITAF).

*

Sem vistos (cfr. artigo 36º nº 1 alínea e) e nº 2 do CPTA), foram os autos submetidos à Conferência para julgamento.

*

II. DA DELIMITAÇÃO DO OBJETO DO RECURSO/das questões a decidir

O objeto do recurso é delimitado pelas conclusões das respetivas alegações, nos termos dos artigos 144º nº 2 e 146º nº 4 do CPTA e dos artigos 5º, 608º nº 2, 635º nºs 4 e 5 e 639º do CPC novo, ex vi dos artigos 1º e 140º do CPTA.

No caso, em face dos termos em que foram enunciadas pela recorrente as conclusões de recurso, a única questão a resolver e decidir é a de saber se o Tribunal a quo incorreu em erro de julgamento, de direito, com violação do artigo 51º nº 1 do CPTA, do artigo 148º do CPA, e do direito constitucional à tutela jurisdicional efetiva dos seus direitos e interesses legalmente protegidos consignado no artigo 268º, nº 4 da CRP, por ao invés do que foi por si entendido se estar perante ato administrativo impugnável.

*

III. FUNDAMENTAÇÃO

A – De facto

O Tribunal a quo deu como provada a seguinte factualidade, assim vertida ipsis verbis na sentença recorrida:

a) A 18.07.2017, a Autora apresentou junto da Direcção Geral de Energia e Geologia (DGEG), pedido de regularização da ampliação da pedreira n.º 5750, denominada "(...)", sita na Freguesia de (...), concelho de (...), ao abrigo do Decreto-Lei n.º 165/2014, de 5 de Novembro – cfr. doc. 1 junto com o requerimento inicial;

b) A área licenciada da pedreira é 37.500 m2 e a área a licenciar, resultante da ampliação pretendida, é de 142.308 m2 – cfr. plano de lavra de fls. 109 do PA;

c) A área a licenciar, abrangida pelo pedido de regularização, encontra-se classificada no PDM de (...) como área de "espaços industriais" e "áreas de baldio (áreas sob jurisdição do IF" - cfr. fls. 505 do PA;

d) A 14.02.2020, a DGEG, a Câmara Municipal de (...), a Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro e o Instituto de Conservação da Natureza e das Florestas, reunidas em conferência decisória, decidiram, por unanimidade, emitir deliberação favorável condicionada ao procedimento de regularização da pedreira de granito n.º 5750 "(...)", com excepção da área classificada como Espaços Industriais, por ser incompatível com o uso previsto no Plano Director Municipal e colidir com o Parque Industrial de (...), cujo loteamento industrial já foi aprovado – cfr. doc. 2 junto com a petição inicial;

e) A deliberação favorável foi aprovada, entre o mais, com a seguinte condicionante:

"apresentação do pedido de licenciamento definitivo da pedreira nos termos do artigo 27º do Decreto-Lei n.º 340/2007, de 12 de Outubro até 12 de Abril de 2020. Relativamente à área classificada como Espaços Industriais, o Plano da Pedreira a apresentar não poderá prever quaisquer trabalhos de exploração nessa área, devendo ser dada prioridade à sua recuperação urbanística"

– cfr. doc. 2 junto com a petição inicial;

f) A emissão da deliberação favorável condicionada ao licenciamento da pedreira, constitui título legitimo para o exercício da actividade, com excepção da área classificada como espaços industriais, até que seja emitido o título definitivo ou indeferida a respectiva emissão – cfr. doc. 2 junto com a petição inicial;

g) A 10.03.2020, a Autora apresentou junto da DGEG pedido de licenciamento da ampliação da pedreira, de uma área de 37.500 m2 para uma área de 142

308 m2 - cfr. doc. 3 junto com a petição inicial;

h) Foi remetida à Autora, o ofício n.º 420/DSMP/DPC/202, de 2.04.202, com o seguinte teor:

"Relativamente ao assunto em epígrafe e analisado o plano de pedreira por vós remetido a esta Direcção Geral em 10-03-2020, verifica-se que o mesmo não dá cumprimento ao condicionado na deliberação proferida no âmbito do pedido regularização apresentado nos termos do Decreto-Lei n.9 165/2014, de 5 de Novembro, nomeadamente no que se refere à área classificada como Espaços Industriais, na qual não poderão ser previstos quaisquer trabalhos de exploração, devendo ser dada prioridade à sua recuperação paisagística.

Assim e de acordo com o n.º 4 do artigo 28º do Decreto-Lei n.9 270/01, de 6 de Outubro, alterado e republicado pelo Decreto-Lei n.9 340/2007, de 12 de Outubro, deverá V. Exa remeter a esta Direcção Geral, em duplicado e em formato digital, o plano de pedreira devidamente rectificado.

A não entrega destes elementos no prazo de 6 meses, implicará que o pedido de licenciamento seja declarado deserto, nos termos do art. 132º do Código do Procedimento Administrativo (CPA) – Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de Janeiro."

Cfr. fls. 104 do PA da subpasta B

i) Em 07.05.2020, a Autora remeteu adenda ao plano de pedreira – ampliação, da qual consta que:

"A presente Adenda visa responder ao Ofício da DGEG Ref.a 420/DSMP/DPC/2020 de Abril de 2020, e de forma clara responder ao cumprimento da condicionante da deliberação proferida no âmbito do pedido de regularização (RERAE), nomeadamente no que se refere à área classificada como Espaços Industriais, na qual não poderão ser previstos quaisquer trabalhos de exploração, devendo ser dada prioridade à sua recuperação paisagística.

Assim procedemos à rectificação da situação, tendo alterado a recuperação da referida área classificada como Espaços Industriais de cerca de 19.000 m2, da

Fase 2 do PARP para a Fase 1 e corrigido o orçamento e as peças desenhadas, nomeadamente: N.° 2 Planta final de exploração; N.° 3 Perfis iniciais e finais de exploração; N.° 4 Planta final de recuperação paisagística; e N.° 5 Perfis de recuperação.

(…)"

Cfr. fls. 108 da subpasta B do PA

j) Foi elaborada a informação n.º 118/DPC/2020, de 20.05.2020 da qual consta que:

"(…)

5. Pelo facto de o pedido de licenciamento agora em análise ter sido antecedido de um processo de regularização, nos termos do Decreto-Lei n.9 165/2014, de 5 de Novembro, o explorador considerou não haver lugar à apresentação de certidão de Parecer Favorável de Localização.

6. De acordo com a deliberação favorável condicionada proferida na conferência decisória realizada em 14-02-2020, o plano de pedreira a apresentar no âmbito do licenciamento não poderia prever quaisquer trabalhos de exploração na área classificada como Espaços Industriais, devendo ser dada prioridade à sua recuperação paisagística.

7. Analisado o plano de pedreira apresentado pelo explorador em 10-03-2020 e no que se refere à área classificada como Espaços Industriais, verificou-se que o mesmo não dava cumprimento ao condicionado na deliberação proferida no âmbito do pedido regularização apresentado nos termos do Decreto-Lei n.9 165/2014, de 5 de Novembro, pelo que foi a firma notificada em 02- 04-2020, através do ofício n.9 420/DSMP/DPC/2020, a apresentar nesta Direcção Geral o plano de pedreira devidamente rectificado.

6. Em resposta ao ofício referido no ponto anterior, a firma exploradora enviou a estes serviços uma adenda ao plano de pedreira, na qual é apresentada uma rectificação da situação anteriormente apresentada, tendo sido alterada a recuperação da área classificada como Espaços Industriais da Fase 2 do PARP

para a Fase 1, sendo corrigido o orçamento e as peças desenhadas.

7. Com a rectificação agora apresentada, considero que o plano de pedreira dá cumprimento ao condicionado na deliberação emitida na conferência decisória realizada em 14-02-2020, nomeadamente no que respeita à área classificada como Espaços Industriais.

Encontrando-se o pedido de licenciamento instruído nos termos do previsto no art. 27º do Decreto-Lei n.9 270/01, de 6 de Outubro, alterado e republicado pelo Decreto-Lei n.º 340/07, de 12 de Outubro, com excepção da certidão de Parecer Favorável de Localização, conforme referido no ponto 3 da presente informação, proponho, de acordo com o determinado no n.º 7 do art. 28º do mencionado diploma legal, que sejam solicitados os pareceres às entidades competentes (CCDRC, ARS, ACT e C.M.).

Cfr. fls. 116 do PA

k) Na informação referida na alínea anterior foi exarado o despacho com o seguinte teor:

“de acordo com orientações definidas na instrução dos pedidos (…) artigo 27º após pedidos de regularização há que apresentar certidão de localização. Assim é de solicitar os pareceres e em simultâneo a certidão de localização para instrução do pedido nos termos do artigo 27º. A competência desta definição é da DGEG e não do explorador como referido em 3”

– cfr. fls. Cfr. fls. 116 do PA

l) A DGEG remeteu à Autora o ofício com a referência 652/DSMP/DPC/2020, datado de 27.05.2020, assinado pela Chefe de Divisão de Pedreiras do Centro, com o seguinte teor:

“Relativamente ao assunto em epígrafe e de modo a dar sequência ao processo de licenciamento de exploração da pedreira, comunico a V.Exa. que se torna necessário remeter a estes serviços a certidão do parecer favorável de localização, conforme previsto no artigo 27º do Decreto-lei n.º 270/01, de 6 de Outubro, alterado e republicado pelo Decreto-Lei n.º 340/2007, de 12 de

Outubro.

A não entrega do solicitado no prazo de 6 meses, implicará que o pedido de licenciamento seja declarado deserto, nos termos do artigo 132º do Código do Procedimento Administrativo (CPA) – Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de Janeiro."

Cfr. doc. 4 junto com a petição inicial;

m) A 07.07.2020, a Autora apresentou recurso hierárquico relativo ao ofício referido na alínea anterior, cujo teor se considera reproduzido e no qual consta o seguinte pedido:

"nestes termos, deverá ser dado provimento ao presente recurso hierárquico, substituindo-se a decisão recorrida, por outra que, acolhendo os argumentos ora esgrimidos, dispense a Recorrente de apresentar "parecer prévio de localização" no procedimento de licenciamento da pedreira "(...)", n.º 5750."

Cfr. doc. 5 junto com a petição inicial;

n) A 08.07.2029 foi elaborada a informação n.º 139/DPC/2020, da qual consta que:

"1. Após reanálise dos elementos remetidos a estes serviços em 07-05-2020 pela firma exploradora da pedreira, na sequência do solicitado através do ofício n.2 420/DSMP/DPC/2020, de 02-04-2020, verifiquei que os mesmos ainda não dão total cumprimento ao condicionado na deliberação proferida no âmbito do pedido regularização apresentado nos termos do Decreto-Lei n.2 165/2014, de 5 de Novembro, uma vez que a área classificada como Espaços Industriais, para a qual a deliberação não foi favorável, por ser incompatível com o uso industrial previsto no Plano Director Municipal e colidir com o Parque Industrial da Ouvida, cujo loteamento industrial já foi aprovado, continua a ser incluída na poligonal da área a licenciar.

(...)

5. Face ao exposto e de modo a ser rectificada a situação descrita no ponto 1 da presente informação, deverá ser solicitada à firma planta devidamente legendada com a delimitação da área do plano de pedreira, da área

actualmente licenciada, da área a licenciar, da qual deverá ser excluída a área de ampliação situada em área classificada como Espaços Industriais, bem como da área de exploração proposta, com indicação do valor de cada uma destas áreas. Deverão igualmente ser solicitadas as coordenadas da poligonal da área a licenciar no Sistema PT06/ETRS89.

Cfr. fls. 135 do PA sub pasta B do PA

o) Foi remetido à Autora o ofício n.º 856/DSMP/DPC/2020, datado de 13.07.2020 com o seguinte teor:

Relativamente ao assunto em epígrafe e tendo em consideração os elementos por vós remetidos a estes serviços em 07-05-2020, verifica-se que os mesmos ainda não dão total cumprimento ao condicionado na deliberação proferida no âmbito do pedido regularização apresentado nos termos do Decreto-Lei n.º 165/2014, de 5 de Novembro, uma vez que a área classificada como Espaços Industriais, para a qual a deliberação não foi favorável, por ser incompatível com o uso industrial previsto no Plano Director Municipal e colidir com o Parque Industrial da Ouvida, cujo loteamento industrial já foi aprovado, continua a ser incluída na poligonal da área a licenciar.

Assim e de modo a ser rectificada a situação atrás descrita, deverá V. Ex.aIN remeter a esta Direcção Geral, em duplicado e igualmente em suporte digital, planta devidamente legendada com a delimitação da área do plano de pedreira, da área actualmente licenciada, da área a licenciar, da qual deverá ser excluída a área de ampliação situada em área classificada como Espaços Industriais, bem como da área de exploração proposta, com indicação do valor de cada uma destas áreas. Deverá igualmente apresentar as coordenadas da poligonal da área a licenciar no Sistema PT06/ETRS89 (em ficheiro Excel).

Cfr. fls. 137 do PA – subpasta B;

p) A 16.07.2020, foi elaborada a informação n.º 33/EAJ/MJR, na qual foi apreciado o recurso hierárquico apresentado pela Autora, e da qual, entre o

mais, consta que:

“(...)

4. Sucede assim que, a Deliberação favorável ao pedido de regularização da mencionada pedreira está sujeita às seguintes condicionantes, elencadas na Acta de Conferência Decisória de 14 02 2020:

a) Apresentação de licenciamento definitivo da pedreira nos termos do art.° 27. °, do Decreto-Lei n.° 270/2001, de 6 de Outubro, alterado e republicado pelo Decreto-Lei n.° 340 2007, de 12 de Outubro, até 12 de Abril de 2020. Relativamente à área classificada como espaços industriais, o Plano da Pedreira a apresentar não poderá prever quaisquer trabalhos de exploração nesta área, devendo ser dada prioridade à sua recuperação paisagística.

b) Durante a exploração a título provisório, o explorador fica obrigado ao cumprimento da legislação em vigor, nomeadamente o Decreto-Lei n.° 270 2001, de 6 de Outubro, alterado e republicado pelo Decreto-Lei n.° 340 2007, de 12 de Outubro (Lei das Pedreiras) e Decreto-Lei n° 162 90, de 22 de Maio (Regulamento Geral de Segurança e Higiene no Trabalho nas Minas e Pedreiras) e às determinações aprovadas pela RCM n.° 50 2019, de 5 de marco, adoptando medidas destinadas a prevenir os perigos de ocorrência de acidentes passíveis de afectar pessoas, bens e ambiente.

c) Cumprimento das condições impostas pela Agência Portuguesa do Ambiente, conforme ofício 5043495-2019, de 16-07-2019. d) Cumprimento das condicionantes impostas pela CCDR, das quais se destacam: i). Deverá ser dado cumprimento a toda a legislação ambiental aplicável à actividade em causa: ii) Deverão ser respeitadas as zonas de defesa da pedreira previstas no Anexo II do Decreto-Lei n.° 270/ 2001, de 6 de Outubro, alterado e republicado pelo Decreto-Lei n ° 340 2007, de 12 de Outubro.

5. E assim, na sequência da deliberação favorável condicionada ao licenciamento da pedreira “(...)", explorada por F., S. A., foi enviada a notificação da Acta da Conferência Decisória ao explorador, a qual constitui

título legítimo para o exercício da actividade, com excepção da área classificada como Espaços Industriais, até que seja emitido o título definitivo ou indeferida a respectiva emissão, em conformidade com o previsto no n ° 6, do art 0 11.°, do Decreto-Lei n.º 165/201, de 5 de Novembro.

6. Ora, compulsado o processo, verifica-se que a regularização desta pedreira não se afigura como uma regularização dita “normal”, porquanto, parte da área inserida no pedido colide, não só, com o uso industrial previsto no PDM (Plano Director Municipal), como colide, igualmente, com o Parque Industrial de (...), cujo loteamento já foi aprovado.

7. E, é com base nesta factualidade, que assiste à DGEG o direito de solicitar à pedreira “(...)”, explorada por F., S. A., a apresentação de “Certidão de parecer favorável de localização”, ao abrigo do previsto nos n.°s 1 e 2, do art ° 9.° e n.° 1, al a), ii), do art.° 27.°, ambos do Decreto-Lei n.° 270 2001, de 6 de Outubro, alterado e republicado pelo Decreto-Lei n.° 340 2007, de 12 de Outubro.

8. Na realidade, o legislador é peremptório quando afirma no n ° 1, do art.° 9.° daquele diploma legal que, nenhuma das licenças previstas neste diploma pode ser atribuída sem prévio parecer favorável de localização, sendo certo que de acordo com o número 2, o parecer de localização é emitido pela câmara municipal territorialmente competente, quando a área objecto do pedido esteja inserida em área cativa, de reserva, ou em espaço para indústria extractiva constante do respectivo plano director municipal (PDM).

9. Em consonância com o n.° 1, al. a), ii), do art.° 27.° do mesmo diploma legal, o requerente de uma licença de exploração deve apresentar à entidade licenciadora certidão de parecer favorável de localização quando exigível nos termos previstos no artigo 9.° acima citado.

10. Ora, contrariamente àquilo que afirma a Recorrente em sede de Recurso Hierárquico, a exigência, por parte da DGEG, na apresentação da certidão de parecer favorável de localização, não é “manifestamente, inexigível, redundante e ilegal”.

11. Na realidade, a sua apresentação é fundamental e crucial, porquanto, parte da área inserida no pedido de licenciamento apresentado por F., S. A., para a Pedreira "(...)", não só é incompatível com o uso industrial previsto no PDM (Plano Director Municipal), como colide, igualmente, com o Parque Industrial de (...), cujo licenciamento já foi aprovado.

12. Por tal razão, deverá a Câmara Municipal de (...) emitir o seu parecer prévio de localização.

CONCLUSÃO:

Apreciado o Recurso Hierárquico, com base nos fundamentos supra expostos, entende-se, salvo melhor opinião, que a decisão ora recorrida, deve ser mantida, devendo a Recorrente apresentar "parecer prévio de localização" no procedimento de licenciamento da pedreira "(...)", n.° 5750, em conformidade com o teor da notificação decorrente do Ofício nº 652 DSMP DPC 2020, de 27 de Maio de 2020.

Cfr. doc. 6 junto com a petição inicial;

q) A 24.07.2020, o Director-Geral da DGEG, na informação referida na alínea anterior, exarou o seguinte despacho:

"Concordo. A SDG C..

Analisando o presente processo, verifica-se que parte da área inserida no pedido de licenciamento apresentado por F., SA para a pedreira "(...)" não só é incompatível com o uso industrial previsto no PDM, como colide igualmente com o Parque Industrial de (...), cujo licenciamento já foi aprovado. Por esta razão, deverá a CM de (...) emitir o seu parecer prévio de localização.

Assim, apreciado o presente recurso hierárquico, a DGEG mantém a decisão recorrida devendo a Recorrente apresentar parecer prévio de localização no procedimento de licenciamento da pedreira "(...)" n.º 5750."

Doc. 6 junto com a petição inicial;

r) A 24.08.2020, a Autora, através do seu Mandatário, remeteu à DGEG ofício com o seguinte teor:

Reporto-me ao ofício em referência, recepcionado em 15.07.2020 pela empresa "F., S. A." (que represento), e no qual a "DGEG-Centro" solicitou, para além do mais, a junção duma planta com a delimitação da área a licenciar, com exclusão da zona situada em área classificada como „Espaços Industriais.

Ora, esta planta tem por finalidade identificar a localização e a área da pedreira a licenciar, de forma a conformá-las com os termos em que elas foram aprovadas no RERAE.

Desta forma, uma vez apresentada a planta em apreço, afigura-se desnecessária a junção subsequente da „certidão de localização, igualmente solicitada pela „DGEG-Centro" uma vez que a viabilidade de exploração na localização e na área indicadas em tal planta encontra-se já titulada por licença provisória emitida no âmbito do RERAE.

Sem embargo, e com vista ao esclarecimento cabal da questão, muito agradeço que V. Exa. esclareça o que tiver por conveniente relativamente à necessidade de apresentação de ambos os documentos (planta e certidão de localização), a qual - é m/ convicção - não deverá divergir do sentido ante exposto.

cfr. fls. 147 do PA . subpasta B;

s) A 14.09.2020, foi remetida à Autora, o ofício n.º 1151/DSMP/DPC/2020, com o seguinte teor:

Relativamente ao assunto em epígrafe e em resposta à vossa comunicação de 24-08-2020, informa-se V. Exa. que para correcta instrução do pedido de licenciamento da pedreira "(...)" deverá o requerente apresentar nesta Direcção Geral os elementos solicitados através do ofício n.9 856/DSMP/DPC/2020, de 13-07-2020, bem como a certidão do parecer favorável de localização, solicitada através do ofício n.9 652/DSMP/DPC/2020, de 17-05-2020, de acordo com o determinado no art.9 279 do Decreto-Lei n.9 270/01, de 6 de Outubro, alterado e republicado pelo Decreto-Lei n.9 340/07, de 12 de Outubro.

– cfr. fls. 148 do PA – subpasta B ;

t) A 23.11.2020, a Autora remeteu à DGEG, adenda ao plano de pedreira, com o

seguinte teor:

A presente Adenda visa responder ao Ofício da DGEG Ref.9 856/DSMP/DPC/2020 de Julho de 2020, e responder ao cumprimento da condicionante da deliberação proferida no âmbito do pedido de regularização (RERAE), nomeadamente no que se refere à área classificada como Espaços Industriais, para a qual a deliberação não foi favorável.

Assim procedemos à rectificação da situação, tendo alterado as plantas com a delimitação da área do plano de pedreira, da área actualmente licenciada, da área a licenciar, excluindo conforme solicitado a área de ampliação situada em área classificada como Espaços Industriais, nomeadamente: N.9 1 Planta inicial de exploração; N.9 2 Planta final de exploração; N.9 4 Planta final de recuperação paisagística.

O valor de cada uma destas áreas: Área a Licenciar de 123.985 m2 e Área de Exploração de 61.939 m2. Apresenta-se ainda as coordenadas da poligonal da área a licenciar no Sistema PTO6/ETRS89 em ficheiro excel.

Cfr. fls. 150 e seguintes do PA – subpasta B;

u) A 3.12.2020 foi elaborada a informação n.º 170/DPC/2020, da qual consta que:

A firma "F., S.A.", em resposta ao ofício n.º 856/DSMP/DPC/2020, de 13-07-2020, enviou a esta Direcção Geral os elementos adicionais solicitados pela CCDRC através do ofício com referência DLPA 740/20, de 25-06-2020.

O explorador enviou ainda uma planta devidamente legendada, com a delimitação da área do plano de pedreira, da área actualmente licenciada, da área a licenciar, da qual foi excluída a área de ampliação situada em área classificada como Espaços Industriais, bem como da área de exploração proposta, tendo sido indicado o valor de cada uma destas áreas, conforme lhe havia sido solicitado.

As coordenadas da poligonal da área a licenciar, no Sistema PT06/ETRS89, foram também apresentadas.

No entanto, verifica-se que a certidão do parecer favorável de localização, solicitada através do ofício n.º 652/DSMP/DPC/2020, de 17-05-2020, não foi apresentada.

Face ao exposto proponho:

- o envio à CCDRC de um exemplar dos elementos apresentados pela firma;

- que seja o explorador novamente notificado à apresentação, no prazo de 30 dias, da certidão do parecer favorável de localização.

cfr. fls. 162 do PA – subpasta B;

v) A 4.12.2020 foi remetido à Autora, o ofício com a referência 1597/DSMP/DPC/2020 com o seguinte teor:

"Relativamente ao assunto em epígrafe e tendo em consideração os elementos por vós remetidos a estes serviços em 23-11-2020, verifica-se que a certidão do parecer favorável de localização, solicitada através do ofício n.3 652/DSMP/DPC/2020, de 17-05-2020, de que se anexa cópia, não foi apresentada, pelo que, uma vez mais, se solicita a sua apresentação, no prazo de 30 dias."

Cfr. fls. 164 do PA – subpasta b;

Mais consignou inexistirem factos com interesse para a decisão da causa, que importasse dar como não provados.

**

B – De direito

1. Da decisão recorrida

Pela sentença recorrida, de 10/03/2021 (fls. 1195 SITAF) a Mmª Juíza do Tribunal a quo, em antecipação da decisão do mérito da causa principal, ao

abrigo do artigo 121º do CPTA, absolveu a entidade demandada da instância, com fundamento na verificação da exceção dilatória de inimpugnabilidade do ato. Decisão que tendo por base a matéria de facto que nela foi dada como provada, que não vem impugnada no recurso, assentou na fundamentação que se passa a transcrever:

«(…)

Através do procedimento em causa, a Autora visa a atribuição de uma licença de exploração de ampliação de uma pedreira, ao abrigo do Decreto-Lei n.º 270/2001, de 6 de Outubro, alterado e republicado pelo Decreto-Lei n.º 340/2007, de 12 de Abril, que constitui o título que legitima o seu titular a explorar uma determinada pedreira.

O pedido de licenciamento para ampliação da pedreira, foi antecedido de um prévio pedido de regularização, apresentado nos termos do Decreto-Lei n.º 165/2014 de 5 de Novembro, atento que a Autora só tinha licença de exploração válida para a área de 37.500m2, não obstante a mesma abranger uma área de exploração (não licenciada) de 142 308 m2.

Nesse procedimento de regularização foi emitida uma decisão favorável condicionada à regularização pretendida, condicionada à apresentação do pedido de licença de exploração da pedreira nos termos do Decreto-Lei n.º 270/2001, de 6 de Outubro, até 12 de Abril de 2020. Acresce também que esta decisão constitui título legítimo para o exercício da actividade, até que seja emitida o título definitivo ou indeferida a respectiva emissão.

O artigo 27º do Decreto-Lei n.º 270/2001, de 6 de Outubro exige que o pedido de licença de exploração seja instruído com determinados documentos. Acresce ainda que, de acordo como o n.º 4 do artigo 28º do citado diploma, caso o requerimento não tenha sido instruído com os documentos indicado no artigo 27º, a entidade de licenciadora solicita ao requerente, no prazo de dez dias, os elementos em falta, no sentido de assegurar a correcta instrução do pedido.

O acto impugnado pela Autora – consubstanciado no ofício subscrito pela Chefe

de Divisão que notificou a Autora no sentido de ser necessário remeter a certidão do parecer favorável de localização, conforme previsto no artigo 27º do Decreto-Lei n.º 270/01, de 6 de Outubro, alterado e republicado pelo Decreto-Lei n.º 340/2007, de 12 de Outubro – visa dar cumprimento ao despacho exarado na informação n.º 118/DPC/2020 que determinou a apresentação do certidão de localização para instrução do pedido de licenciamento.

Este acto mais não é que um simples acto de trâmite no âmbito do procedimento de licenciamento da ampliação da pedreira em causa nos autos, que não possui qualquer conteúdo decisório concreto sobre qualquer pretensão substantiva.

O acto determina tão só a junção de um documento instrutório ao processo, que nada comporta em si de inovador na esfera jurídica da Autora, não projectando qualquer efeito directo na sua esfera jurídica em face da pretensão que dirigiu à Entidade Demandada.

Nessa medida, o acto em causa que determina a apresentação de um documento instrutório, não define a situação jurídica da Autora, visto não envolver um conteúdo decisório sobre a sua pretensão, consubstanciada na emissão do título que legitima a exploração da pedreira em causa nos autos.

Tal despacho não afecta a esfera jurídica da Autora em termos imediatos, lesando seus direitos ou interesses legalmente protegidos, sendo um erro acto de trâmite consubstanciado “no convite” à apresentação do documento instrutório em falta.

Só o acto que ulteriormente venha a ser proferido na sequência no iter procedimental em presença – nomeadamente a declaração de deserção referida no acto impugnado como consequência para a não apresentação do documento ou o eventual indeferimento do pedido - se mostra dotado de efectivo conteúdo decisório da situação jurídica do Autor e de potencial lesivo da esfera jurídica da Autora.

É de notar que a deserção do procedimento, prevista no artigo 132º do Código

de Procedimento Administrativo, não é uma consequência automática da não apresentação do documento, pelo que a "ameaça" da deserção constante do ofício, não implica que aquele acto, por esse facto, projecte efeitos na esfera jurídica da Autora.

A deserção, como causa extintiva do procedimento, pressupõe sempre uma declaração administrativa, a qual tem natureza constitutiva e não meramente declarativa, na medida em que assenta não só em juízos da Administração tendentes à verificação de uma situação de facto (no caso a paralisação do procedimento por prazo superior a 6 meses), mas também em juízos sobre a qualificação jurídica desses factos (como facto imputável ao interessado), sendo esta decisão inteiramente sindicável.

Deste modo, ao contrário do que defende da Autora, só o acto que vier a ser praticado, a retirar consequências da não apresentação do documento na pretensão da Autora é que consubstancia um acto de conteúdo decisório na acepção do artigo 148º do Código de Procedimento Administrativo e n.º 1 do artigo 51º do Código do Processo nos Tribunais Administrativos.

Note-se que a possibilidade de impugnar actos que não sejam actos finais do procedimento, expressamente admitida pelo artigo 51º do Código do Processo nos Tribunais Administrativos, está sujeita à condição que esse acto seja "decisório", isto é que, defina a situação jurídica do interessado, ainda que de forma parcial (decisões prévias ou decisões parcelares).

Relativamente ao acto impugnado tal não se verifica, razão pelo qual, o acto impugnado não é um acto impugnável nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 51º do Código do Processo nos Tribunais Administrativos.

Tanto assim é que a Entidade Demandada voltou a solicitar a apresentação da "certidão do parecer favorável de localização", alegadamente em falta após a prática do acto impugnado na acção (cfr. alínea s) e v) dos factos provados), o que confirma que está e causa um mero acto instrutório e não um acto administrativo.

Acrescenta a Autora que considerar o acto como inimpugnável implicaria a violação do direito à tutela judicial efectiva consagrado no n.º 4 do artigo 268º da Constituição da República Portuguesa.

O n.º 4 do artigo 268º da Constituição da República Portuguesa garante aos administrados o direito de impugnarem junto dos Tribunais Administrativos quaisquer actos ou condutas desenvolvidas pela Administração Pública que os lesem na sua esfera jurídica e independentemente da sua forma, daí que, em cumprimento daquele comando constitucional, o n.º 1 do artigo 51 do Código do Processo nos Tribunais Administrativos, coloque o acento tónico na eficácia externa do acto.

No entanto não resulta daquele comando constitucional que qualquer acto praticado pela Administração possa ser impugnado pelos interessados, independentemente de ter, ou não, conteúdo decisório e, nessa medida lesar a sua esfera jurídica.

Ora, faltando conteúdo decisório ao acto impugnado, o mesmo não lesa o interessado. Contudo, tal não impede que, quando este venha a ser praticado, a Autora lance mão dos meios processuais que o legislador coloca aos seu dispor no sentido de defender os seus interesses, razão pelo qual não se mostra violado o princípio da tutela jurisdicional efectiva.

A inimpugnabilidade do acto impugnado constitui uma excepção dilatória, de conhecimento oficioso, e cuja verificação dá origem à absolvição da entidade demandada da instância, de acordo com o disposto no n.º 2 e alínea i) do nº 4 do artigo 89º do Código do Processo nos Tribunais Administrativos.

Razão pela qual se conclui pela verificação da excepção, com a consequente absolvição da entidade demandada da instância.»

2. Da tese do recorrente

Sem que ponha em causa o julgamento da matéria de facto feito pelo Tribunal a

quo a recorrente insurge-se contra a decisão recorrida, imputando-lhe erro de julgamento, de direito, com violação do artigo 51º nº 1 do CPTA, do artigo 148º do CPA, e do direito constitucional à tutela jurisdicional efetiva dos seus direitos e interesses legalmente protegidos consignado no artigo 268º, nº 4 da CRP, por se estar, ao invés do que foi entendido pelo Tribunal a quo, perante ato administrativo impugnável.

3. Da análise e apreciação do recurso

3.1 No caso, em face dos termos em que foram enunciadas pela recorrente as conclusões de recurso, a questão essencial a resolver e decidir é a de saber se o Tribunal a quo incorreu em erro de julgamento, de direito, com violação do artigo 51º nº 1 do CPTA, do artigo 148º do CPA, e do direito constitucional à tutela jurisdicional efetiva dos seus direitos e interesses legalmente protegidos consignado no artigo 268º, nº 4 da CRP, por ao invés do que foi por si entendido se estar perante ato administrativo impugnável.

Vejamos.
3.2 A requerente identificou no requerimento inicial da providência como o ato administrativo impugnado, e por conseguinte, aquele contra o qual dirigiu na ação administrativa o pedido de impugnação, e no processo cautelar, o pedido de suspensão de eficácia, a « decisão, da Sra. Chefe de Divisão de Pedreiras do Centro (da Direção Geral de Energia e Geologia – Área Centro), de 27.05.2020, que determinou a necessidade de apresentação de 'certidão do parecer favorável de localização', no procedimento de licenciamento da pedreira nº. 5750, denominada '(...)'», vertida no Doc. nº 4 que juntou (vide artigo 1º do Requerimento Inicial).

Trata-se, por conseguinte do despacho exarado sobre a informação nº.

118/DPC/2020, de 20/05/2020, vertidos em J) e K) do probatório, notificado à requerente através do ofício de 27/05/2020 vertido em L) do probatório.

Vejamos o seu teor e analisemos o seu conteúdo, com vista a aferir se estamos ou não perante ato impugnável à luz do disposto no artigo 51º do CPTA, e se ao entender que não o Tribunal a quo violou aquele normativo, conjugado com o artigo 148º do CPA e bem assim o direito constitucional à tutela jurisdicional efetiva consagrado no artigo 268º nº 4 da CRP, como sustenta a recorrente.

3.3 Da referida informação n.º 118/DPC/2020, de 20/05/2020 consta:
«(…)
5. Pelo facto de o pedido de licenciamento agora em análise ter sido antecedido de um processo de regularização, nos termos do Decreto-Lei n.9 165/2014, de 5 de Novembro, o explorador considerou não haver lugar à apresentação de certidão de Parecer Favorável de Localização.
6. De acordo com a deliberação favorável condicionada proferida na conferência decisória realizada em 14-02-2020, o plano de pedreira a apresentar no âmbito do licenciamento não poderia prever quaisquer trabalhos de exploração na área classificada como Espaços Industriais, devendo ser dada prioridade à sua recuperação paisagística.
7. Analisado o plano de pedreira apresentado pelo explorador em 10-03-2020 e no que se refere à área classificada como Espaços Industriais, verificou-se que o mesmo não dava cumprimento ao condicionado na deliberação proferida no âmbito do pedido regularização apresentado nos termos do Decreto-Lei n.9 165/2014, de 5 de Novembro, pelo que foi a firma notificada em 02- 04-2020, através do ofício n.9 420/DSMP/DPC/2020, a apresentar nesta Direcção Geral o plano de pedreira devidamente rectificado.
6. Em resposta ao ofício referido no ponto anterior, a firma exploradora enviou a estes serviços uma adenda ao plano de pedreira, na qual é apresentada uma

rectificação da situação anteriormente apresentada, tendo sido alterada a recuperação da área classificada
como Espaços Industriais da Fase 2 do PARP para a Fase 1, sendo corrigido o orçamento e as peças desenhadas.
7. Com a rectificação agora apresentada, considero que o plano de pedreira dá cumprimento ao condicionado na deliberação emitida na conferência decisória realizada em 14-02-2020, nomeadamente no que respeita à área classificada como Espaços Industriais.
Encontrando-se o pedido de licenciamento instruído nos termos do previsto no art. 27º do Decreto-Lei n.9 270/01, de 6 de Outubro, alterado e republicado pelo Decreto-Lei n.º 340/07, de 12 de Outubro, com excepção da certidão de Parecer Favorável de Localização, conforme referido no ponto 3 da presente informação, proponho, de acordo com o determinado no n.º 7 do art. 28º do mencionado diploma legal, que sejam solicitados os pareceres às entidades competentes (CCDRC, ARS, ACT e C.M.).».

E sobre ela foi exarado o despacho com o seguinte teor:
«de acordo com orientações definidas na instrução dos pedidos (...) artigo 27º após pedidos de regularização há que apresentar certidão de localização. Assim é de solicitar os pareceres e em simultâneo a certidão de localização para instrução do pedido nos termos do artigo 27º. A competência desta definição é da DGEG e não do explorador como referido em 3».

Tendo, então, a Direcção-Geral de Energia e Geologia (DGEG) remetido à requerente o ofício com a referência 652/DSMP/DPC/2020, datado de 27/05/2020, com o seguinte teor:
«Relativamente ao assunto em epígrafe e de modo a dar sequência ao processo de licenciamento de exploração da pedreira, comunico a V. Exa. que se torna necessário remeter a estes serviços a certidão do parecer favorável de

localização, conforme previsto no artigo 27º do Decreto-lei n.º 270/01, de 6 de Outubro, alterado e republicado pelo Decreto-Lei n.º 340/2007, de 12 de Outubro.
A não entrega do solicitado no prazo de 6 meses, implicará que o pedido de licenciamento seja declarado deserto, nos termos do artigo 132º do Código do Procedimento Administrativo (CPA) – Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de Janeiro."

3.4 A entidade requerida havia sustentado a inimpugnabilidade do ato, defendendo, em suma, ser o mesmo um mero ato instrutor do procedimento em curso, no qual se solicita tão só a junção dos documentos, não estando em causa a prática de um ato administrativo com efeitos na esfera jurídica da requerente.

3.5 A Mmª Juíza do Tribunal a quo acolheu esse entendimento, e considerou que o ato em causa determina tão só a junção de um documento instrutório ao processo, sendo, assim, um simples ato de trâmite no âmbito do procedimento de licenciamento da ampliação da pedreira em causa, consubstanciado no «convite» à apresentação do documento instrutório em falta, e não possuindo qualquer conteúdo decisório concreto sobre qualquer pretensão substantiva, nem nada comportando em si de inovador na esfera jurídica da autora, nem projetando qualquer efeito direto na sua esfera jurídica em face da pretensão que dirigiu à Entidade Demandada. E que, assim, nessa medida, aquele despacho não afeta a esfera jurídica da requerente em termos imediatos, nem lesa os seus direitos ou interesses legalmente protegidos, sendo um mero ato de trâmite, só o ato que ulteriormente venha a ser proferido na sequência no iter procedimental em presença, nomeadamente a declaração de deserção como consequência para a não apresentação do documento ou o eventual indeferimento do pedido, se mostrará dotado de efetivo conteúdo decisório da situação jurídica da requerente e de potencial efeito lesivo da sua esfera

jurídica.

3.6 O artigo 268º nº 4 da CRP garante aos administrados a "...tutela jurisdicional efetiva dos seus direitos ou interesses legalmente protegidos, incluindo, nomeadamente, o reconhecimento desses direitos ou interesses, a impugnação de quaisquer atos administrativos que os lesem, independentemente da sua forma, a determinação da prática de atos administrativos legalmente devidos e a adoção de medidas cautelares adequadas."

3.7 O artigo 51º do CPTA (na versão resultante da revisão operada pelo DL. n.º 214-G/2015, de 2 de outubro, aqui aplicável) dispõe o seguinte:

"Artigo 51º

Atos impugnáveis

1 - Ainda que não ponham termo a um procedimento, são impugnáveis todas as decisões que, no exercício de poderes jurídico-administrativos, visem produzir efeitos jurídicos externos numa situação individual e concreta, incluindo as proferidas por autoridades não integradas na Administração Pública e por entidades privadas que atuem no exercício de poderes jurídico-administrativos.

2 - São designadamente impugnáveis:

a) As decisões tomadas no âmbito de procedimentos administrativos sobre questões que não possam ser de novo apreciadas em momento subsequente do mesmo procedimento;

b) As decisões tomadas em relação a outros órgãos da mesma pessoa coletiva, passíveis de comprometer as condições do exercício de competências legalmente conferidas aos segundos para a prossecução de interesses pelos quais esses órgãos sejam diretamente responsáveis.

3 - Os atos impugnáveis de harmonia com o disposto nos números anteriores que não ponham termo a um procedimento só podem ser impugnados durante

a pendência do mesmo, sem prejuízo da faculdade de impugnação do ato final com fundamento em ilegalidades cometidas durante o procedimento, salvo quando essas ilegalidades digam respeito a ato que tenha determinado a exclusão do interessado do procedimento ou a ato que lei especial submeta a um ónus de impugnação autónoma.

4 - Se contra um ato de indeferimento ou de recusa de apreciação de requerimento não tiver sido deduzido o adequado pedido de condenação à prática de ato devido, o tribunal convida o autor a substituir a petição, para o efeito de deduzir o referido pedido.

5 - Na hipótese prevista no número anterior, quando haja lugar à substituição da petição, considera-se a nova petição apresentada na data do primeiro registo de entrada, sendo a entidade demandada e os contrainteressados de novo citados para contestar."

3.8 O CPTA define, assim, neste seu artigo 51º, como princípio geral, o que é tido como ato contenciosamente impugnável, colocando o acento tónico na «eficácia externa», prevendo-se no preceito legal que "... ainda que não ponham termo a um procedimento, são impugnáveis todas as decisões que, no exercício de poderes jurídico-administrativos, visem produzir efeitos jurídicos externos numa situação individual e concreta (...)» (nº 1).

3.9 Esta definição de ato impugnável contida no artigo 51º do CPTA parece ter como pressuposto um conceito material de ato administrativo, que, atualmente, se mostra legalmente enunciado no artigo 148º do CPA novo (aprovado pelo DL. nº 4/2015, de 7 de janeiro), como consistindo em "...decisões que, no exercício de poderes jurídico-administrativos, visem produzir efeitos jurídicos externos numa situação individual e concreta", e que o artigo 120º do antigo CPA (aprovado pelo DL. nº 442/91, de 15 de novembro) também definia (ainda que sem integral correspondência literal).

Mas, como refere

José Carlos Vieira de Andrade, in, "A Justiça Administrativa – Lições", Almedina, 2011, 11.ª edição, pág. 182, "... o conceito processual de ato administrativo impugnável não coincide com o conceito de ato administrativo, sendo, por um lado, mais vasto e, por outro, mais restrito. É mais vasto apenas na dimensão orgânica, na medida em que não depende da tradicional qualidade administrativa do seu autor ... - artigo 51.º, n.º 2. É mais restrito, na medida em que só abrange expressamente as decisões administrativas com eficácia externa, ainda que inseridas num procedimento administrativo, em especial os atos cujo conteúdo seja suscetível de lesar direitos ou interesses legalmente protegidos (artigo 51.º, n.º 1) - devendo entender-se que atos com eficácia externa são os atos administrativos que produzam ou constituam (que visem constituir, que sejam capazes de constituírem) efeitos nas relações jurídicas administrativas externas, independentemente da respetiva eficácia concreta ...".

Daí que, e como se referiu no acórdão deste Tribunal Central Administrativo Norte de 17/01/2020, Proc. nº 00897/14.7BEAVR, in, www.dgsi.pt/jtcn, "...que se compreendam ou insiram no conceito legal de "ato impugnável" todos os atos lesivos de direitos e interesses legalmente protegidos, assim se respeitando a garantia constitucional impositiva, garantia essa que acaba, todavia, por ser estendida pelo legislador ordinário a todos aqueles atos que, mesmo não sendo lesivos de direitos subjetivos e de interesses legalmente protegidos, são dotados de eficácia externa. Atos com eficácia externa são todos os atos administrativos que determinem a produção de efeitos externos, independentemente da sua eficácia". Ali se concluindo que "...a impugnabilidade do ato depende apenas deste consubstanciar uma (i) decisão materialmente administrativa de autoridade cujos efeitos (ii) se projetem para fora do procedimento onde o ato se insere."

3.10 É, aliás, há muito, reiterada e consistente a jurisprudência neste sentido, de que, a título ilustrativo, se destaca os acórdãos do TCA Norte de 24/05/2007, Proc. nº 00411/04.2BEPNF e de 27/11/2008, Proc. nº 00352/04.2BECBR, disponíveis in, www.dgsi.pt/jtcn em que se sumariou «No âmbito do CPTA, ato administrativo impugnável é o ato dotado de eficácia externa, atual ou potencial, neste último caso desde que seja seguro ou muito provável que o ato irá produzir efeitos; II. A lesividade subjetiva constitui mero critério, mas talvez o mais importante, de aferição da impugnabilidade do ato administrativo, coloca a sua impugnabilidade sob a alçada da garantia constitucional, e confere ao recorrente pleno interesse em agir (...)», em que se disse o seguinte, que se passa a transcrever: «(...)... o CPTA veio consagrar, como princípio geral, que ainda que inseridos num procedimento administrativo, são impugnáveis os atos administrativos com eficácia externa, especialmente aqueles cujo conteúdo seja suscetível de lesar direitos ou interesses legalmente protegidos - ver artigo 51.º n.º 1 do CPTA.

Este princípio geral definiu, assim, o ato administrativo impugnável como sendo o dotado de eficácia externa, remetendo a lesividade [subjetiva] para mero critério [talvez o mais importante] de aferição dessa impugnabilidade. Destarte, cabendo no conceito legal de ato impugnável todos os atos lesivos de direitos e interesses legalmente protegidos, resulta respeitada a garantia constitucional impositiva, que acaba, todavia, por ser alargada pelo legislador ordinário a todos aqueles atos que, mesmo não sendo lesivos de direitos subjetivos, são dotados de eficácia externa. Com este conceito, não é apenas o critério da definitividade e executoriedade [artigo 25.º da LPTA] que é ultrapassado enquanto definidor da impugnabilidade contenciosa, mas também o é o próprio critério da lesividade, seja ela subjetiva ou objetiva - a eficácia externa tanto abarca a lesividade subjetiva [lesão de direitos ou interesses legalmente protegidos dos administrados] como a lesividade objetiva [lesão da legalidade

objetiva] que pode ser impugnada no exercício de ação pública [artigo 55.º n.º 1 alíneas b) e e) do CPTA] ou de ação popular [artigo 55.º n.º 2 do CPTA]. Além disso, a própria eficácia externa, enquanto definidora de impugnabilidade contenciosa, não tem de ser atual, podendo ser uma eficácia externa potencial desde que seja seguro ou muito provável que o ato irá produzir efeitos. De facto, esta interpretação extensiva do n.º 1 do artigo 51.º do CPTA [atos administrativos com eficácia externa] não só é permitida, cremos, pela letra da lei, como acaba sendo imposta pela sua conjugação com o disposto no artigo 54.º n.º 1 alínea b) do mesmo código - reza esta norma que um ato administrativo pode ser impugnado ainda que não tenha começado a produzir efeitos jurídicos, quando: [...] b) Seja seguro ou muito provável que o ato irá produzir efeitos [...]. Temos, pois, que para ser contenciosamente impugnável, o despacho ministerial em causa [que autorizou e homologou a abertura de concurso para atribuição de licenças de instalação de cartório notarial] não tem de ser lesivo de direitos ou interesses legalmente protegidos da recorrente, basta-lhe ter eficácia externa atual, ou, pelo menos, que seja seguro ou muito provável que a virá a ter. O seu potencial subjetivamente lesivo apenas virá colocar essa impugnabilidade sob a alçada da garantia constitucional, e virá conferir à aqui recorrente pleno interesse em agir».

Entendimento que foi secundado pelo Supremo Tribunal Administrativo no acórdão de 16/12/2009, Proc. nº 0140/09, disponível in, www.dgsi.pt/jsta, assim sumariado: «I - Hoje, face ao artº 51º, nº 1 do CPTA, a impugnabilidade do ato administrativo, depende apenas da sua externalidade, ou seja, da suscetibilidade de produzir efeitos jurídicos que se projetem para fora do procedimento onde o ato se insere. II - Assim, torna-se irrelevante, para aferir da impugnabilidade do ato, que ele seja definitivo ou não, lesivo ou não, bem como a sua localização no procedimento (início, meio ou termo). III - Assim, qualquer decisão administrativa pode ser hoje impugnável, questão é que o seu

conteúdo projete efeitos jurídicos para o exterior, i.e tenha eficácia externa. IV - A impugnabilidade do ato embora indissociável da questão da legitimidade para o impugnar, não se confunde com ela, situando-se num plano anterior, de cariz objetivo e não subjetivo, sendo, por isso, no âmbito da legitimidade que hoje se deve colocar a questão da lesividade do ato, que, como referimos, já não constitui atributo da sua impugnabilidade.», onde se lê o seguinte: «Ora, como se verá de seguida, o ato aqui impugnado, não obstante a sua natureza de decisão preliminar e preparatória de um procedimento concursal, é, por si só, produtor de efeitos externos, e, por isso, é contenciosamente impugnável. 3. O conceito de ato administrativo para efeitos processuais foi sendo elaborado pela doutrina e pela jurisprudência, a partir do artº 25º da LPTA. Inicialmente considerava-se como tal o ato administrativo definitivo e executório, exigindo-se para o efeito uma tripla definitividade (material, horizontal e vertical) Cf. a este propósito, o Prof. Freitas do Amaral, Direito Administrativo, 1989, vol. III, p. 238. . Com a revisão constitucional de 1989, o citado preceito legal passou a ser interpretado à luz do nº 4 do artº 268º da CRP, o que implicou que a discussão sobre a impugnabilidade dos atos administrativos se deslocasse da definitividade para a lesividade do ato administrativo, uma vez que aquele preceito constitucional garantia agora a impugnação contenciosa de atos administrativos efetivamente lesivos de direitos e interesses legalmente protegidos dos administrados (lesividade atual). Cf. a este propósito, o citado ac. do Pleno de 18.04.2002, rec. 44067 e ac. STA de 14.01.2004, rec. 1575/03. A partir da entrada em vigor do CPTA, o conceito de ato administrativo para efeitos contenciosos foi consagrado, como vimos, expressamente, no artº 51º, nº 1 do CPTA, verificando-se que, não só a definitividade, mas também a lesividade do ato deixou de constituir atributo da sua impugnabilidade, como, de resto, se fez constar da Proposta de Lei 92/VIII, que contém a Exposição de Motivos do CPTA, onde se refere que «…procurou definir-se o ato administrativo impugnável tendo presente que ele pode não ser lesivo de direitos ou

interesses individuais, mas sem deixar, de harmonia com o texto constitucional, de sublinhar o especial relevo que a impugnação de atos administrativos assume nesse caso. Por outro lado, deixa de se prever a definitividade como um requisito geral da impugnabilidade, não se exigindo que o ato tenha sido praticado no termo de uma sequência procedimental, ou no exercício de uma competência exclusiva para poder ser impugnado» (cf. seu ponto 2, nº 10). E, na verdade, como decorre do já citado artº 51º, nº 1 do CPTA e é entendimento da doutrina dominante, hoje, a impugnabilidade do ato administrativo, depende apenas da sua externalidade, ou seja, da suscetibilidade de produzir efeitos jurídicos que se projetem para fora do procedimento onde o ato se insere Cf. neste sentido o Prof. Mário Aroso de Almeida, O Novo Regime do Processo nos Tribunais Administrativos, 2ª Ed., p.135/136, de novo Mário Aroso de Almeida e Fernandes Cadilhe, CPTA comentado, 2ª ed., notas 1, 2 e 3 ao artº51º do CPTA, p. 306 a 313 e Prof. Vieira de Andrade, A nova Justiça Administrativa, , desse modo, podendo afetar a ordem jurídica exterior, em especial no âmbito das relações entre a administração e os particulares (lesividade potencial).

Com efeito, como salienta o Prof. Mário de Aroso de Almeida, «a referência que, no artº 51º, nº 1, é feita à eficácia externa tem apenas que ver com a natureza (interna ou externa) dos efeitos que o ato se destina a produzir e não com a questão de saber se, no momento em que é impugnado, o ato está efetivamente a produzir os efeitos a que se dirige. Sobre esse outro aspeto, diferente do primeiro rege o artº 54º, que, aliás, admite a impugnação de atos que ainda não tenham começado a produzir efeitos jurídicos»

Ora, se o que releva hoje, para efeitos impugnatórios, é apenas a eficácia externa do ato, nos termos sumários atrás referidos, então, e contrariamente ao decidido, torna-se irrelevante, para aferir da impugnabilidade do ato aqui sub judicio, que ele seja definitivo ou não, lesivo ou não, bem como a sua localização no procedimento (início, meio ou termo). Assim, qualquer decisão administrativa pode ser hoje impugnável, questão é que o seu conteúdo projete

efeitos jurídicos para o exterior, i.e tenha eficácia externa.».

Veja-se ainda, mais recentemente, o acórdão do TCA Sul de 14/05/2015, Proc. nº 12005/15, em que fomos, então, relatores, disponível in, www.dgsi.pt/jtca, onde se disse o seguinte: «(...) E, atenha-se, o CPTA no seu artigo 51.º define como princípio geral, o que é tido como ato contenciosamente impugnável, colocando o acento tónico na "eficácia externa", prevendo-se no preceito legal que "ainda que inseridos num procedimento administrativo, são impugnáveis os atos administrativos com eficácia externa, especialmente aqueles cujo conteúdo seja suscetível de lesar direitos ou interesses legalmente protegidos" (n.º 1). Sendo que naquela definição parece mostrar-se pressuposto um conceito material de ato administrativo que se mostra enunciado no artigo 120.º do CPA, mas, no entanto, como refere José Carlos Vieira de Andrade, in, A Justiça Administrativa (Lições), 5ª edição, Almedina, 2004, pág. 201 ss.. "o conceito processual de ato administrativo impugnável não coincide com o conceito de ato administrativo, sendo, por um lado, mais vasto e, por outro, mais restrito. É mais vasto, na medida em que não depende da qualidade administrativa do seu Autor: inclui não só as decisões tomadas por entidades privadas que exerçam poderes públicos, como ainda os atos emitidos por autoridades não integradas na Administração Pública – artigo 51.º, n.º 2.
Parece mais restrito, na medida em que só abrange expressamente as decisões administrativas com eficácia externa, ainda que inseridas num procedimento administrativo, em especial os atos cujo conteúdo seja suscetível de lesar direitos ou interesses legalmente protegidos (artigo 51.º, n.º 1) – devendo entender-se que atos com eficácia externa são os atos administrativos que determinem (que visem determinar, que sejam capazes de determinarem) a produção de efeitos externos, independentemente da respetiva eficácia". Tal princípio geral definiu o ato administrativo impugnável como sendo aquele ato dotado de eficácia externa, remetendo a lesividade (subjetiva) para mero

critério de aferição dessa impugnabilidade. Daí que se compreendam ou insiram no conceito legal de "ato impugnável" todos os atos lesivos de direitos e interesses legalmente protegidos assim se respeitando a garantia constitucional impositiva, constante do nº 4 do artigo 268º da CRP (que impõe ao legislador ordinário que respeite a impugnabilidade contenciosa dos atos lesivos), garantia essa que acaba, todavia, por ser estendida pelo legislador ordinário a todos aqueles atos que, mesmo não sendo lesivos de direitos subjetivos e de interesses legalmente protegidos, são dotados de eficácia externa. Sendo que a própria "eficácia externa", enquanto definidora de impugnabilidade contenciosa, não tem de ser atual, podendo ser potencial desde que seja seguro ou muito provável que o ato irá produzir efeitos (cfr. arts. 51.º, n.º 1 e 54.º, n.º 1, alínea b) ambos do CPTA). Pelo que para ser contenciosamente impugnável a decisão administrativa não tem de ser lesiva de direitos ou interesses legalmente protegidos bastando-lhe ter eficácia externa atual, ou, pelo menos, que seja seguro ou muito provável que a virá a ter. Sentido para que conduz a exposição da proposta de lei que deu origem ao CPTA (publicada in, Reforma do Contencioso Administrativo, vol. III, p. 29, Coimbra Editora, 2003) onde se lê o seguinte: "procurou definir-se o ato administrativo impugnável tendo presente que ele não pode ser lesivo de direitos ou interesses individuais, mas sem deixar, de harmonia com o texto constitucional, de sublinhar o especial relevo que a impugnação de atos administrativos assume nesse caso. Por outro lado, deixa de se prever a definitividade como um requisito geral de impugnabilidade, não se exigindo que o ato tenha sido praticado no termo de uma sequência procedimental ou no exercício de uma competência exclusiva para poder ser impugnado". O artigo 51.º do CPTA abriu assim caminho à possibilidade de impugnação contenciosa de atos procedimentais (desde que dotados de eficácia externa) e não apenas àqueles que ponham fim ou termo ao procedimento ou incidente, abandonando, enquanto requisito de impugnabilidade contenciosa, o conceito da "definitividade horizontal" visto a

pedra de toque se centrar agora no conceito de “eficácia externa”. (vide, neste sentido, Mário Aroso Almeida e Carlos Alberto Fernandes Cadilha in, “Comentário ao Código de Processo nos Tribunais Administrativos”, 2005, Almedina, págs. 258 ss.; Mário Aroso de Almeida in, “O Novo Regime do Processo nos Tribunais Administrativos”, 2003, Almedina, págs. 117 ss. e em “Implicações de direito substantivo da reforma do contencioso administrativo” in, CJA n.º 34, págs. 74 a 76; Mário Esteves de Oliveira e Rodrigo Esteves de Oliveira, in, “Código de Processo nos Tribunais Administrativos”, Volume I, Almedina 2004, págs. 343 ss., nota VII). Como refere Mário Aroso de Almeida in, “O Novo Regime do Processo nos Tribunais Administrativos”, 2003, Almedina, págs. 141 ss., “decisivo, portanto, para que um ato administrativo possa ser considerado impugnável é que os efeitos que ele se destina a introduzir na ordem jurídica sejam suscetíveis de se projetar na esfera jurídica de qualquer entidade, privada ou pública - o que hoje inclui … outros órgãos da própria pessoa coletiva que praticou o ato … -, em condições de fazer com que para elas possa resultar um efeito útil da remoção do ato da ordem jurídica.(…) Por este motivo, o CPTA utiliza a eficácia externa como critério para a impugnabilidade do ato administrativo. Com efeito, este é o mínimo denominador comum: os atos que não só não afetam a esfera jurídica de ninguém, como nem sequer se destinam a produzir efeitos externos, são os únicos atos que não podem ser impugnados por ninguém, nem sequer pelo Ministério Público ou por um qualquer cidadão, no exercício do direito de ação popular. Só esses atos não são, por isso, à face do artigo 51.º, n.º 1, atos impugnáveis”. E igualmente neste sentido, veja-se, na Jurisprudência, entre outros, o Acórdão do STA de 16-12-2009, Proc. 140/09, in www.dgsi.pt/jsta.»

Ou o acórdão do mesmo TCA Sul de 17/09/2015, Proc. nº 12440/15, disponível in, www.dgsi.pt/jtca, em que então intervimos como adjuntos, em que se sumariou o seguinte: «(…) ii) Face ao artigo 51.º, n.º 1, do CPTA, a

impugnabilidade do ato administrativo, depende apenas da sua externalidade, ou seja, da suscetibilidade de produzir efeitos jurídicos que se projetem para fora do procedimento onde o ato se insere. iii) Tem eficácia externa, suscetível de afetar a esfera jurídica do interessado, o ato que procede à fixação provisória do número de direitos ao pagamento para o Regime de Pagamento Base (RPB) e o respetivo valor unitário para os anos de 2015 a 2019, no âmbito da aplicação do Regulamento EU n.º 1307/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho de 17.12.2013 – Regime de Pagamentos Base (RPB) aos agricultores; (…)»

3.11 Na situação dos autos o despacho em crise foi proferido no âmbito de procedimento para atribuição de licença de exploração de ampliação da identificada pedreira, ao abrigo do Decreto-Lei n.º 270/2001, de 6 de Outubro, alterado e republicado pelo Decreto-Lei n.º 340/2007, de 12 de Abril.

E através dele determinou-se à requerente que remetesse certidão do parecer favorável de localização, a que se refere o artigo 27º do DL. n.º 270/01, de 6 de outubro, alterado e republicado pelo DL. n.º 340/2007, de 12 de outubro, explicitando-se que a sua não entrega no prazo de 6 meses implicaria a deserção do procedimento, nos termos do artigo 132º do CPA.

Note-se, que o referido artigo 27º nº 1 alínea a) ii) deste diploma dispõe, sob a epígrafe “Do pedido de licença de exploração” que “…o requerente de uma licença de exploração deve apresentar à entidade licenciadora, em duplicado e igualmente em suporte digital, os seguintes documentos: (…) certidão do parecer favorável de localização quando exigível nos termos previstos no artigo 9.º deste diploma”.

Dispondo por sua vez o seguinte o artigo 9º daquele diploma, para que remete

o artigo 27º:

“Artigo 9.º

Parecer prévio de localização

1 - Nenhuma das licenças previstas neste diploma pode ser atribuída sem prévio parecer favorável de localização.

2 - O parecer de localização é emitido pela entidade competente para a aprovação do PARP ou pela câmara municipal territorialmente competente, neste último caso quando a área objeto do pedido esteja inserida em área cativa, de reserva, ou em espaço para indústria extrativa constante do respetivo plano diretor municipal (PDM).

3 - Excetuam-se do disposto no n.º 1 os pedidos de atribuição de licença relativos a projetos, inclusive integrados, sujeitos ao regime jurídico de avaliação de impacte ambiental, os quais, em caso de declaração de impacte ambiental (DIA) favorável ou favorável condicionada, não carecem da apresentação de certidão de localização juntamente com o pedido de licença.

4 - O requerimento de parecer de localização é instruído mediante apresentação dos documentos referidos na minuta constante do anexo iii do presente decreto-lei, do qual faz parte integrante.

5 - As entidades referidas no n.º 2 devem emitir certidão de localização no prazo máximo de 30 dias após a apresentação do pedido de parecer, findo o qual, na falta de resposta, será considerado favorável, nos casos em que a área objeto do pedido se situe em área cativa, área de reserva ou em espaço para indústria extrativa como tal classificado no respetivo PDM.

6 - A certidão de localização cessa os seus efeitos com o indeferimento do pedido de atribuição de licença ou no prazo de dois anos a contar da data da respetiva emissão sem que tenha sido requerida a atribuição da licença correspondente.

7 - No caso de existir plano especial de ordenamento do território, os pareceres de localização previstos nos n.ºs 2 e 5 do presente artigo devem sempre

observar as suas disposições."

3.12 A Requerente considera que a apresentação de certidão do parecer favorável de localização a que se refere o artigo 27º do identificado diploma não é, no caso, necessária, sendo a obrigação que lhe foi imposta pela Direcção-Geral de Energia e Geologia (DGEG) ilegal, pelas razões e argumentos que expôs no requerimento inicial do processo cautelar e na Petição Inicial da ação principal (vide, designadamente, artigos 28º, 52º e 53º do Requerimento Inicial e os artigos 32º a 35º, 39º a 40º, 53º a 58º, 60º, 62º, 66º, 67º, 71º a 74º, 75º a 77º da Petição Inicial da ação administrativa).

3.13 Ora, se como referem **Mário Esteves de Oliveira e Rodrigo Esteves de Oliveira**, in, "Código de Processo nos Tribunais Administrativos – Anotado", Almedina, Vol. I, 2004, pág. 342 ficam "…excluídos da via impugnatória, por não terem qualquer força ou efeito constitutivo, é dizer, por não serem atos administrativos, ficam os chamados atos instrumentais" como é o caso daqueles atos cujo escopo "…é meramente auxiliar, respeitantes à sequência procedimental, ajudando a preparar a decisão e sem qualquer autonomia funcional, ou seja, os atos preparatórios ou de mero trâmite…", no enquadramento fático e normativo da situação dos autos não se pode dizer que o despacho impugnado seja um mero ato de trâmite, como foi entendido na decisão recorrida.

No enquadramento fático e normativo da situação dos autos não se pode dizer que o despacho impugnado é um mero ato de trâmite e por isso inimpugnável, só sendo o ato que ulteriormente venha a ser proferido na sequência no iter procedimental, nomeadamente o que venha a declarar a deserção do procedimento, ao abrigo do artigo 132º do CPA.

3.14 É que o despacho em causa traduz, como bem defende a recorrente, uma injunção não meramente de juntar um documento, mas, essencialmente, de obter de uma entidade terceira um prévio parecer favorável de localização, que a entidade requerida entende necessário. Imposição que a requerente contradiz, por a entender ilegal.

3.15 O despacho impugnado tem, pois, não só conteúdo decisório, ainda que não consubstancie, ainda, a decisão final da entidade requerida sobre o pedido de licenciamento que lhe foi dirigido, como eficácia externa, projetando-se na esfera jurídica da requerente, de que emerge a necessidade de se assegurar à requerente, destinatária daquele ato, o efeito útil da sua remoção da ordem jurídica, à luz do artigo 268º nº 4 da CRP. Configurando um ato impugnável nos termos do disposto no artigo 51º do CPTA.

3.16 Consubstancia um ato impugnável nos termos do artigo 51º nº 1 do CPTA o despacho, proferido no âmbito de um procedimento de licenciamento para a exploração de ampliação de uma pedreira, ao abrigo do DL. n.º 270/2001, de 6 de outubro, alterado e republicado pelo DL. n.º 340/2007, de 12 de abril, pelo qual foi determinado à requerente que juntasse certidão do parecer favorável de localização, a que se refere o artigo 27º do mesmo diploma, explicitando-se que a sua não entrega no prazo de 6 meses implicaria a deserção do procedimento, nos termos do artigo 132º do CPA, na medida em que o mesmo se traduz numa injunção não só para juntar um documento, mas, essencialmente, para obter de uma entidade terceira um prévio parecer favorável de localização, que a entidade requerida entende necessário, mas que a requerente contradiz, por a entender ilegal, pelas razões e argumentos que expõe.

3.17 Diferente entendimento, que considere ter a requerente que aguardar a

declaração de deserção do procedimento (a ocorrer após seis meses) para poder pôr judicialmente em causa aquela injunção, não é concordante com o conceito de ato impugnável tal como acolhido no artigo 51º do CPTA, nem consentâneo com o direito à tutela jurisdicional efetiva consagrado no artigo 268º nº 4 da CRP.

3.18 O entendimento feito pelo Tribunal a quo, mais próximo de uma ideia de definitividade horizontal do ato como requisito para a sua impugnação contenciosa, que o CPTA não acolhe, nos termos supra vistos, não pode, pois, ser mantido.

3.19 Merece, pois, provimento o recurso, devendo revogar-se a decisão recorrida, e determinar-se a baixa dos autos à 1ª instância, para que aí prossigam os seus ulteriores termos, se a tanto nada mais obstar. O que se decide.

*

IV. DECISÃO

Nestes termos, **acordam em conferência os juízes da Secção de Contencioso Administrativo deste Tribunal em conceder provimento ao recurso**, revogando-se a decisão recorrida, e determinando-se a baixa dos autos à 1ª instância, para que aí prossigam os seus ulteriores termos, se a tanto nada mais obstar.

*

Custas pelo recorrido - artigo 527º nºs 1 e 2 do CPC novo e artigos 7º e 12º nº 2 do RCP e 189º nº 2 do CPTA.

*

Notifique.

*

D.N.

*

Porto, 2 de junho de 2021

M. Helena Canelas (relatora)

Isabel Costa (1ª adjunta)

Rogério Martins (2º adjunto)

Fonte: http://www.dgsi.pt