

SUPREMO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO | ADMINISTRATIVO

Acórdão

Processo

0342/18.9BELRA

Data do documento

4 de fevereiro de 2021

Relator

Suzana Tavares Da Silva

SUMÁRIO

N.D.

TEXTO INTEGRAL

Acordam na secção do Contencioso Administrativo do Supremo Tribunal Administrativo:

I - Relatório

1 - A A....., SA. (A.....), com os sinais dos autos, intentou no Tribunal Administrativo e Fiscal de Leiria (TAF de Leiria), contra o IAPMEI — Agência para a Competitividade e Inovação, IP (IAPMEI), igualmente com os sinais dos autos, uma **providência cautelar de suspensão de eficácia do acto** praticado por aquela entidade em 9 de Março 2018 com o seguinte teor: "O Conselho Directivo, reunido nesta data, deliberou, considerando a posição tomada pela Câmara Municipal de Torres Novas e pela Agência Portuguesa do Ambiente e ao exposto na Informação/370/2018/DPR-DpLS, autorizar a proposta de encerramento da instalação industrial explorada pela A....., S. A."

2 - Por sentença de 14 de Novembro de 2018, o TAF de Leiria julgou procedente a providência cautelar e decretou a suspensão de eficácia do acto, mas sujeitando-a à condição resolutiva de cumprimento pela Requerente das condicionantes anexas ao título de Exploração n.º 36158/2017-1 emitido pelo IAPMEI.

3 - Inconformado, o IAPMEI recorreu dessa decisão para o Tribunal Central Administrativo Sul (TCA Sul), que, por acórdão de 18 de Junho de 2020, concedeu provimento ao recurso e revogou a sentença do TAF de Leiria, por considerar que não se encontrava preenchido o requisito do *fumus boni iuris*.

4 - Inconformada com o acórdão do TCA Sul, a A. e aqui Recorrente, A....., interpôs recurso de revista para este Supremo Tribunal Administrativo, o qual foi admitido por acórdão de 15 de Outubro de 2020, com o seguinte fundamento «[...] É verdade que esta última questão trazida à revista — errada interpretação e aplicação do artigo 48º, nº4, do REAI— surge devido a um circunstancialismo complexo e

difícilmente repetível, para além de que o julgamento de direito sobre ela feito, pelo tribunal de apelação, se mostra - prima facie - muito razoável e plausível. Não seria, pois, esta questão, por si só, a justificar a admissão da revista quer baseada na importância fundamental da questão quer na necessidade de uma melhor aplicação do direito [artigo 150.º n.º 1 do CPTA].

Todavia, a razão da recorrente sobre um dos fundamentos de nulidade do acórdão - por omissão de pronúncia - surge com a clareza própria das coisas evidentes: é que o tribunal de apelação, revogando o julgamento de procedência da 5.ª ilegalidade acima enunciada, partiu imediatamente para conceder provimento ao recurso sem abordar - como exigia o artigo 149.º, n.º 2, do CPTA - os restantes vícios invocados a título de fumus boni juris e cujo conhecimento a 1.ª instância considerou prejudicado.

Impõe-se, pois, a admissão do recurso de revista para uma melhor aplicação do direito, sendo que, uma vez admitida por este último motivo, abarcará - obviamente - todo o seu objecto [...].».

5 - A A. e aqui Recorrente, apresentou alegações que rematou com as seguintes conclusões:

«[...

1. Nos presentes autos foi proferida sentença que decretou a Providência Cautelar requerida, decidindo “a suspensão de eficácia da Deliberação do conselho Diretivo do IAPMEI, datada de 09/03/2018, com o seguinte teor: “O Conselho Directivo, reunido nesta data, deliberou, considerando a posição tomada pela Câmara Municipal de Torres Novas e pela Agência Portuguesa do Ambiente e ao exposto na Informação/370/2018/DPR-DpLS, autorizar a proposta de encerramento da instalação industrial explorada pela A....., S. A”.

2. O Acórdão recorrido que, concedendo provimento ao recurso, julgou improcedente a providência cautelar requerida e deferida em 1ª instância, fundamentou que: “ainda que seja fixado no nº 3 do artigo 48º o limite máximo do número de vistorias a efectuar para verificar do cumprimento das condicionantes ao Título de Exploração, não é estabelecida qualquer cominação ou efeito invalidante para as que possam ser efectuadas para além das três indicadas”.

3. O Acórdão recorrido atribui ao artigo 48.º 3 REAI um sentido que não tem qualquer expressão na letra da lei.

4. É ininteligível a decisão recorrida que, sem qualquer base legal e, mesmo, contra legem, perante a existência de lei expressa que fixa “a entidade coordenadora pode realizar, no máximo, três vistorias de controlo à instalação industrial”, decide como se a lei não existisse e/ou não fosse para cumprir.

5. Está em causa a interpretação e aplicação da norma legal aplicável ao caso: o artigo 48.º 3 do REAI, in fine: “a entidade coordenadora pode realizar, no máximo, três vistorias de controlo à instalação industrial”.

6. As instâncias divergiram no tocante à aparência do bom direito, uma vez que o TAF considerou ser

provável a procedência da ação principal e o TCA assumiu um entendimento diferente, tendo sido essa divergência a determinar a oposição de decisões.

7. Está em causa a apreciação de uma questão que, pela sua relevância jurídica e social, se reveste de importância fundamental, sendo, ainda, a admissão do recurso claramente necessária para uma melhor aplicação do direito.

8. A atribuição de efeito meramente devolutivo a este recurso causará prejuízos irreparáveis, porquanto resultará no encerramento da instalação industrial da Requerente/Recorrente, pelo que deverá ser aplicado o artigo 143.º 4 do CPTA.

9. Sendo patente a inelutável produção de dano, não só de elevado relevo, mas irremediável, que resultaria do efeito meramente devolutivo do recurso, deverá o mesmo ser admitido com efeito suspensivo.

10. Tendo o Acórdão, como fundamentos de facto, “a constante da sentença recorrida e que se dá aqui por reproduzida”, não poderia ter deixado de apreciar toda a matéria de facto indiciariamente provada. Ao ter limitado a apreciação a um punhado de factos, o Acórdão é nulo por não ter apreciado matéria que tinha o dever de conhecer.

11. O Acórdão é nulo, na medida em que os seus fundamentos de facto – todos os demonstrados em 1ª instância – se opõem à decisão que veio a ser tomada a final.

12. A fls 13, o Acórdão recorrido transcreve o artigo 48º do REAI, como sendo o fundamento legal para decidir o caso dos autos, cujo número 3 prescreve “para efeitos de verificação das condições fixadas, nos nºs 1 e 5 do artigo 37.º, a entidade coordenadora pode realizar, no máximo, três vistorias de controlo à instalação industrial”.

13. Em absoluta contradição, a ponto de se tornar ininteligível, o acórdão conclui: “ainda que seja fixado no nº 3 do artigo 48º o limite máximo do número de vistorias a efectuar para verificar do cumprimento das condicionantes ao Título de Exploração, não é estabelecida qualquer cominação ou efeito invalidante para as que possam ser efectuadas para além das três indicadas”.

14. A interpretação vertida no Acórdão recorrido, segundo a qual “ainda que seja fixado no nº 3 do artigo 48º o limite máximo do número de vistorias a efectuar para verificar do cumprimento das condicionantes ao Título de Exploração” o IAPMEI pode fazer as vistorias que lhe aprouver é ilegal.

15. Tal interpretação não encontra na letra da lei qualquer apoio, sendo certo que é, ao invés, contrária à norma expressa, violando o elemento literal da lei. O Acórdão recorrido também não tem em conta a

unidade do sistema jurídico e despreza as circunstâncias em que a lei foi elaborada e as condições específicas do tempo em que é aplicada.

16. É, pois, notória a falta de fundamento legal, factual, de Direito e de Justiça do Acórdão recorrido, que erra na interpretação e aplicação do artigo 48.º 3, onde bem andou a sentença proferida em 1ª instância e o Ministério Público no parecer que emitiu em 2ª instância.

17. O Acórdão recorrido entendeu que o limite máximo do número de vistorias fixado na lei é letra morta. E, com esse fundamento, considerou “não se encontra preenchido o requisito do *fumus boni iuris*”.

18. Tendo sido invocados outros vícios ao ato suspendendo, que não haviam sequer sido apreciados pela sentença que decretou a Providência Cautelar – por desnecessidade, em face da procedência do vício inicialmente apreciado -, não poderia o Tribunal a quo ter deixado de apreciar os mesmos (que, aliás, foram suscitados pela Requerente nas contra-alegações que apresentou junto do Tribunal Central Administrativo Sul, em resposta ao recurso de Apelação do Requerido), limitando-se a julgar improcedente a providência requerida sem, afinal, se pronunciar quanto aos seus fundamentos.

19. O Acórdão recorrido julga improcedente a providência cautelar requerida sem apreciar e decidir os respetivos fundamentos, sobre os quais não houve qualquer decisão judicial, violando o direito à tutela jurisdicional efetiva garantida pela Constituição da República Portuguesa, nos artigos 20.º e 205.º e 268.º.

20. O Acórdão não aprecia e tinha o dever de decidir, os vícios assacados à deliberação no Requerimento Inicial, nos artigos 9º a 73º, que ora se dão por integralmente reproduzidos, e que foram também suscitados nas contra-alegações do recurso de Apelação apresentadas pela Requerente junto do Tribunal Central Administrativo Sul.

21. É nulo o Acórdão recorrido, que não decide os vícios assacados à deliberação que o Tribunal de 1ª Instância suspendera e não carecera de apreciar.

22. O artigo 48.º 4 do REAI prevê “Se a terceira vistoria de controlo revelar que ainda não estão cumpridas todas as condições anteriormente impostas, a entidade coordenadora toma as medidas cautelares e as providências necessárias, entre as quais se inclui a suspensão ou o encerramento da exploração da instalação industrial.

23. Não estamos perante uma terceira vistoria.

24. As medidas previstas no número 4 do artigo 48.º REAI não são definitivas “podendo ser determinadas por um prazo máximo de seis meses”.

25. À Requerente nunca foi comunicado ser sentido provável de uma qualquer decisão que lhe dissesse respeito o encerramento definitivo.

26. A decisão de encerramento de uma empresa que desde 2006 labora com licença emitida pelo Requerido - que inclusive a distinguiu em 2014 e 2015 como PME líder - por causa da falta de licença de utilização camarária referente a edifícios de apoio à fábrica, falta essa motivada por questões políticas (a Declaração de Interesse Municipal em falta ser aprovada em Assembleia Municipal) é manifestamente injusta, ilegal, desajustada, desproporcionada, desrazoável, contrária ao interesse público, inversa à boa administração, violadora dos direitos da Requerente, incompatível com a ideia de Direito.

27. Verifica-se, pois, o *fumus bonis iuris*. Igualmente se verifica o *periculum in mora*, não tendo havido recurso nem Acórdão que visasse a decisão contida na sentença da 1ª Instância, nesta parte. Mais se verifica que os danos eventualmente resultantes da concessão da providência não são superiores aos da sua recusa

Termos em que, e nos melhores de Direito, deverá ser concedido provimento ao recurso, sendo revogado o Acórdão proferido pelo Tribunal Central Administrativo Sul e mantendo-se a decisão proferida em 1ª Instância.

[...».

4 - O R. e aqui Recorrido, IAPMEI, apresentou contra-alegações que concluiu da seguinte forma:

«[...]

O PRESENTE RECURSO DEVE SER REJEITADO POR:

- A questão em discussão pela sua relevância jurídica ou social não ser de importância fundamental e

- E a sua admissão não ser claramente necessária para uma melhor aplicação do direito;

- E por ser assim, fica prejudicada a análise dos efeitos da Revista;

a) O ato do Conselho Diretivo do IAPMEI de 9 de março de 2018 que deliberou o encerramento da exploração industrial da A..... cumpriu todos os requisitos legais;

b) A obrigação de encerramento do estabelecimento decorre da violação reiterada pela Recorrente do REAI;

c) Atentos os pareceres da CM de Torres Novas e da APA é impossível a Recorrente dar cumprimento às

condicionantes em falta;

d) O nº3 do art. 48º do REAI, não impossibilita a entidade coordenadora de, para salvaguarda dos interesses públicos e privados em presença efetuar mais de três vistorias;

e) A “legalidade/validade dessas vistorias excedentes só poderia ser posta em causa se a realização das mesmas violasse outros direitos ou princípios gerais de direito, que conformam a atuação da Administração, como os da igualdade, proporcionalidade, justiça, boa administração”;

f) O que não se verificou na realização das 4ª e 5ª vistorias efetuadas pela Recorrida;

g) Legalidade que a Recorrente, não questionou ao aceitar expressamente a 4ª vistoria, efetuada exatamente a título excecional como a 5ª, uma vez que assume ser titular do Título de Exploração nº 36158/2017-1.

h) A não aceitação da realização da 4ª vistoria, implicava a situação verificada na 3ª vistoria - encerramento do estabelecimento da Recorrente.

i) Decisão de encerramento, que pode ser aproveitada nos termos da alínea a) do nº 5 do referido artigo 163º do CPA;

j) Não foi provado o requisito do fumus bonis iuris que a lei exige para o decretamento da providência;

k) não se verificam os pressupostos para a atribuição de efeito devolutivo;

l) A adoção da providência cautelar viola os nºs 1 e 2 do art. 120º do CPTA.

Nestes termos e no demais de direito aplicável não deverá ser dado provimento ao recurso confirmando-se o duto Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul de 18 de junho de 2020.

FAZENDO-SE ASSIM A COSTUMADA JUSTIÇA

[...]».

5 - O Excelentíssimo Senhor Procurador-Geral Adjunto junto deste Tribunal, notificado, pronunciou-se pela manutenção do decidido pelo TCA Sul.

6 - Com dispensa de vistos, cumpre decidir.

II - Fundamentação

1. De facto

Remete-se para a matéria de facto dada como provada no acórdão recorrido, a qual aqui se dá por integralmente reproduzida, nos termos do artigo 663.º, n.º 6, do CPC.

2. De direito

2.1. As questões que vêm suscitadas no presente recurso são: i) nulidade do acórdão recorrido por omissão de pronúncia a respeito da análise dos restantes fundamentos do *fumus boni iuris* apresentados na P.I.; ii) eventual erro de julgamento na interpretação e aplicação do disposto no artigo 48.º, n.º 4, do REAI.

2.1.1. Da alegada nulidade do acórdão por omissão de pronúncia

2.1.1.1. Segundo o Recorrente, o acórdão do TCA Sul (decisão aqui recorrida) enferma de nulidade por omissão de pronúncia. E fundamenta essa omissão da seguinte forma: i) ele alegara perante o TAF de Leiria, como fundamento de ilegalidade do acto e, nessa medida, de existência de *fumus boni iuris*, para além da violação de lei por realização de um número de vistorias superiores àquelas que seriam “permitidas” pelo n.º 4 do artigo 48.º do REAI, também a preterição do direito de audição prévia (violação do 121.º do CPA), a violação dos artigos 150.º, n.º 2 e 151.º do CPA, a falta de competência do IAPMEI para a prática do acto e a falta de fundamentação do acto; ii) o TAF de Leiria, ao considerar provável que a deliberação em causa pudesse vir a ser considerada inválida por violação do referido n.º 4 do artigo 48.º do REAI, determinou que tal era suficiente para a verificação do *fumus boni iuris* e deu como prejudicada a apreciação dos restantes fundamentos (vícios do acto) apontados pelo Requerente na P.I.; iii) o TCA Sul, por seu turno, considerou que o TAF de Leiria errara na interpretação dada ao n.º 4 do artigo 48.º do REAI, uma vez que dele não decorria uma proibição de realização mais vistorias para além da terceira, mas sim uma salvaguarda para a entidade coordenadora do projecto que apenas estaria obrigada a realizar três vistorias, pelo que não se verificava, in casu a aparente ilegalidade identificada na sentença recorrida, e, nessa sequência, concedeu provimento ao recurso, revogou a sentença recorrida e julgou improcedente a providência cautelar requerida sem ter analisado os restantes fundamentos de invalidade que haviam sido indicados na P.I. e, em parte, reiterados nas contra-alegações apresentadas no TCA Sul [conclusão 9 e 10, do documento de fls. 946 do SITAF].

Assim, tem razão a Requerente, pois, como se afirma no n.º 2 do artigo 149.º do CPTA, “se o tribunal recorrido tiver julgado do mérito da causa, mas deixado de conhecer de certas questões, designadamente por as considerar prejudicadas pela solução dada ao litígio, o tribunal superior, se entender que o recurso procede e que nada obsta à apreciação daquelas questões, conhece delas no mesmo acórdão em que revoga a decisão recorrida”.

Ora, havendo, no caso, outros fundamentos apresentados pelo Requerente da providência cautelar para sustentar o *fumus boni iuris*, cujo conhecimento pelo TAF de Leiria ficou prejudicado pela solução adoptada

na sentença recorrida, cabia ao TCA Sul, uma vez revogada a decisão, conhecer dos restantes fundamentos daquele requisito para a concessão da providência cautelar ou, caso não dispusesse de elementos para o efeito, ordenar a baixa dos autos para que o TAF de Leiria se pronunciasse sobre os mesmos. Ao não ter observado nenhuma destas soluções e ter julgado improcedente a providência, o TAF de Leiria “deixou por conhecer” os outros fundamentos do *fumus boni iuris* e, nessa medida, não decidiu (nem ordenou que fossem decididas) todas as questões que as partes (no caso, o Requerente) tinham submetido à apreciação do tribunal, como impõe o n.º 1 do artigo 95.º do CPTA, incorrendo, por isso, em nulidade por omissão de pronúncia, que aqui se declara.

2.1.1.2. Procedendo a nulidade por omissão de pronúncia nos termos antes enunciados, cabe, nos termos do disposto no n.º 2 do artigo 684.º do CPC, aplicável ex vi do artigo 1.º do CPTA, mandar baixar os autos ao TCA Sul para que dê cumprimento ao disposto no já referido n.º 2 do artigo 149.º do CPTA.

III - Decisão

Nos termos e com os fundamentos expostos, acordam os Juízes da Secção de Contencioso Administrativo em conceder provimento ao recurso, declarar a nulidade do acórdão do TCA Sul e mandar baixar os autos àquele Tribunal para cumprimento do disposto no n.º 2 do artigo 149.º do CPTA e 684.º, n.º 2 do CPC.

Custas pelo Recorrido.

*

Lisboa, 4 de Fevereiro de 2021

A relatora consigna e atesta que, nos termos do disposto no artigo 15.º-A do Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de Março, aditado pelo artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 20/2020, de 1 de Maio, tem voto de conformidade com o presente acórdão dos Senhores Juízes Conselheiros Jorge Artur Madeira dos Santos e José Francisco Fonseca da Paz.

Suzana Maria Calvo Loureiro Tavares da Silva

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