

## TRIBUNAL CENTRAL ADMINISTRATIVO SUL | ADMINISTRATIVO

Acórdão

Processo	Data do documento	Relator
1506/21.3BELSB-A	17 de março de 2022	Frederico Macedo Branco

### DESCRITORES

Providência cautelar > Incompetência material > Contraordenações ambientais

### SUMÁRIO

I - Sendo os tribunais judiciais os legalmente competentes para julgar as impugnações das decisões finais dos procedimentos contraordenacionais ambientais, também são os legalmente competentes para julgarem as impugnações de decisões/medidas cautelares ou interlocutórias eventuais tomadas nos mesmos procedimentos.

II - Com efeito, a impugnação das medidas cautelares relacionadas com o ilícito contraordenacional ambiental tem de ser feita nos Tribunais Judiciais por serem estes os competentes para conhecer da aplicação de sanções contraordenacionais e das medidas acessórias ou cautelares que lhe estão associadas.

III - O alargamento recentemente ocorrido da competência dos tribunais administrativos em matéria contraordenacional, incluindo a adoção das suas respetivas medidas cautelares, apenas se verifica em matéria urbanística, deixando de fora a matéria ambiental.

IV - Assim o alargamento da competência em razão da matéria dos tribunais administrativos aos procedimentos contraordenacionais em matéria urbanística, deixando de fora as demais matérias, nomeadamente as ambientais, mantém inalterada a incompetência da jurisdição administrativa para o julgamento das questões suscitadas, quanto ao ambiente e ruído.

### TEXTO INTEGRAL

Acordam em Conferência na Secção de Contencioso Administrativo do Tribunal Central Administrativo Sul:

#### I Relatório

**P....., LDA**, devidamente identificado nos autos, no âmbito da Providência Cautelar, que apresentou contra o **Município de Lisboa**, na qual requereu a “a suspensão de eficácia do ato de 26.05.2021 proferido por este último, nos termos do qual terá determinado a implementação de concretas medidas de

controlo de ruído no prazo máximo de 30 dias no lugar do estabelecimento comercial por si gerido, sob pena de aplicação de medidas cautelares mais gravosas”, inconformado com a decisão proferida em 9 de dezembro de 2021, no TAC de Lisboa ao se ter declarado materialmente incompetente, veio em 28 de dezembro de 2021 recorrer para esta instância, tendo apresentado as seguintes conclusões:

A. O Tribunal a quo declarou-se absolutamente incompetente, em razão da matéria, para apreciar a presente ação, absolvendo a Requerida da mesma.

B. Em suma, o Tribunal a quo assim decidiu porque considerou assente na jurisprudência que “o ato que ordena a instauração de um processo de contraordenação, porque se insere no procedimento contraordenacional, está excluído do âmbito da jurisdição administrativa.”

C. Sucede que o ato que se impugnou – e que nos presentes autos se pediu a suspensão da sua eficácia – não se esgota com a decisão de instaurar um procedimento contraordenacional.

D. Refere o Tribunal a quo: “Mas não só: a mesma conclusão é de aplicar ao segundo segmento da decisão suspendenda, nos termos da qual o Requerido intimou a Requerente “a proceder às correções necessárias, devendo ser efetuada uma Avaliação Acústica após a conclusão dos trabalhos, onde se demonstre o cumprimento dos requisitos legais” (este segmento relativo à decisão de intimar a Requerente a tomar certas e determinadas medidas)”.

E. Sucede também que o segundo segmento da decisão suspendenda não refere o que o Tribunal a quo citou – trata-se de uma transcrição que resulta do processo instrutor (que a Requerente só teve conhecimento após dar entrada do presente processo) mas não do ofício.

F. Através do ofício n.º 85/DAE/DAEC/DMAEVCE/CML/21, datado de 26.05.2021, foi a Requerente notificada do despacho da Senhora Chefe da Divisão do Ambiente e Energia, datado 19.05.2021, que tem o seguinte teor: (...) “Assim, face à ilegalidade detetada, cuja manutenção poderá vir a causar aos residentes, onde se fazem sentir os efeitos das fontes de ruído, danos à sua saúde ou, pelo menos, ao seu bem-estar e tranquilidade, e a fim de evitar a aplicação de medidas cautelares mais gravosas, no âmbito do procedimento contraordenacional, fica pelo presente ofício notificado a implementar as necessárias medidas de controlo de ruído, que garanta o cumprimento do estipulado no mencionado artigo 13º do RGR. Tais correções deverão ser implementadas no prazo de 30 dias úteis, a contar da data desta notificação, após o que deverão remeter documento descritivo das medidas implementadas.”

G. Quanto a esta matéria refere ainda o Tribunal a quo que: “Ora, ao intimar a Requerente “a proceder às correções necessárias, devendo ser efetuada uma Avaliação Acústica após a conclusão dos trabalhos, onde se demonstre o cumprimento dos requisitos legais”, “a fim de evitar a aplicação de medidas cautelares mais gravosas, no âmbito do procedimento contraordenacional” (cf. factos 4. e 5. firmados supra), e considerando que, como se viu, essa mesma aplicação de medidas cautelares apenas pode ter lugar no âmbito do próprio procedimento contraordenacional, nos termos conjugados do artigo 27.º do Decreto-Lei n.º 9/2007, de 17.01, e do artigo 41.º da Lei n.º 50/2006, de 29.08, facilmente se constata que a decisão suspendenda não encerra qualquer conteúdo decisório per se, não se alvitando, em momento algum, a imposição ou definição de um qualquer efeito jurídico sobre a Requerente (a qual, a vir a ter lugar, apenas sucederá no procedimento contraordenacional instaurado), mas tão-somente – e no limite – uma mera recomendação à adoção de uma conduta, circunstância que sempre obstará ao conhecimento do mérito

da causa, por força do disposto no artigo 89.º, n.º 4, alínea i), do CPTA, com efeitos reflexos ao nível dos presentes autos cautelares, os quais, como é sabido, são necessariamente instrumentais à ação principal de que dependem”

H. Ora, não se pode concordar com a decisão do Tribunal a quo.

I. Em primeiro lugar, porque – ainda que se considerem todos os atos anteriores como atos instrutórios de um procedimento contraordenacional – sempre se deverá lembrar que, para todos os efeitos, o ofício comunica a instauração de um procedimento cautelar ainda ao abrigo de um anterior processo que não tem natureza contraordenacional.

J. E tal conclusão infere-se, desde logo (se dúvidas existem), porque o ofício refere expressamente que “procedimento será instaurado pela Divisão de Contraordenações desta Autarquia”.

K. Em segundo lugar, porque, salvo o devido respeito pelo Tribunal a quo, que é muito, não é verdade que “que a decisão suspendenda não encerra qualquer conteúdo decisório per se, não se alvitando, em momento algum, a imposição ou definição de um qualquer efeito jurídico sobre a Requerente (a qual, a vir a ter lugar, apenas sucederá no procedimento contraordenacional instaurado), mas tão-somente – e no limite – uma mera recomendação à adoção de uma conduta”.

L. Ora, não há dúvidas, aliás como já se afirmou, que não estamos na presença de uma mera recomendação quando é certo que o ofício refere expressamente que “a fim de evitar a aplicação de medidas cautelares mais gravosas, no âmbito do procedimento contraordenacional, fica pelo presente ofício notificado a implementar as necessárias medidas de controlo de ruído, que garanta o cumprimento do estipulado no mencionado artigo 13º do RGR. Tais correções deverão ser implementadas no prazo de 30 dias úteis, a contar da data desta notificação, após o que deverão remeter documento descritivo das medidas implementadas”.

M. Ora, aqui o Requerido faz uma ameaça (ainda que velada...) no sentido de, no limite, poder vir a ser o estabelecimento da Requerida encerrado.

N. Portanto, o Requerido refere expressamente a existência de um dever: o munícipe deve atuar de determinada maneira, num determinado prazo, sob pena de, desobedecendo, sofrer consequências no âmbito de um processo de contraordenação que ainda não tinha sido instaurado.

O. Não há dúvidas de que estamos na presença de um ato administrativo.

P. Como nos ensina Freitas do Amaral, um ato administrativo “é o ato jurídico unilateral praticado por um órgão da administração no exercício do poder administrativo e que visa a produção de efeitos jurídicos sobre uma situação individual num caso concreto” (cf. Direito Administrativo, Vol. III, p. 66).

Q. Face ao exposto, como podemos entender que aquele segmento decisório é apenas uma mera recomendação?

R. Não pode ser só uma recomendação, pois as recomendações não são dotadas de elementos hábeis a coagir o munícipe: neste caso é por demais evidente que se trata de uma intimação à adoção de um determinado comportamento – a cumprir num prazo de 30 dias – sob pena da aplicação de medidas mais gravosas.

S. E também não há dúvidas que aquele ato administrativo foi praticado ao abrigo do Processo n.º 14193/CML/20 e não ao abrigo do processo de contraordenacional que com aquele ato terá sido intentado.

T. O que não pode acontecer é ficar a Requerente sem qualquer tipo de tutela judicial: viu-se obrigada a alterar o seu comportamento – ao não o fazer poderia desde logo incorrer em consequências mais gravosas – sem que sequer exista um procedimento contraordenacional contra si instaurado.

U. Não pode acontecer que a Requerida fique sem a possibilidade de se defender – ficando à mercê de uma medida cautelar sem que se possa defender das ilegalidades cometidas pelo Requerido!

V. Como poderia a Requerida defender-se contra esta verdadeira ameaça/intromissão na esfera jurídica da Requerida por parte do Município?

W. Não há dúvidas de que estamos na presença de um ato administrativo que não foi praticado sob o chapéu de um processo contraordenacional, pois como o próprio Tribunal a quo referiu na sua sentença “como se viu, essa mesma aplicação de medidas cautelares apenas pode ter lugar no âmbito do próprio procedimento contraordenacional”.

X. Tal declaração terá de ser entendida (a contrario) como a própria confirmação do Tribunal de que aquele ato foi praticado ao abrigo de um processo que não é contraordenacional – a única diferença de “posições” entre a Requerente e o Tribunal a quo é que este último considera que aquela atuação foi apenas uma recomendação e a Requerente, por outro lado, considera ter existido um verdadeiro ato administrativo, com uma ordem para cumprir num determinado prazo sob pena de consequências mais gravosas a aplicar no âmbito de um outro processo (o processo de contraordenação).

Y. Por se tratar de um ato administrativo praticado ao abrigo de um processo que não tem natureza contraordenacional, deverá a decisão de que se recorre ser revogada e substituída por outra que considere o Tribunal a quo como competente para julgar a presente ação.

Pelo exposto, deverá a decisão de que se recorre ser revogada pelo Tribunal ad quem, e substituída por outra que ordene o prosseguimento do processo seguir os seus termos até final, fazendo-se assim Justiça!”

O Recorrido **Município de Lisboa** não apresentou Contra-alegações de Recurso.

O Recurso veio a ser admitido por **Despacho** de 31 de janeiro de 2022.

O **Ministério Público** junto deste Tribunal, tendo sido notificado em 9 de fevereiro de 2022, nada veio dizer, requerer ou promover.

Com dispensa de vistos prévios (art.º 36º, nº 2, do CPTA), mas com apresentação prévia do projeto de Acórdão aos juízes Desembargadores Adjuntos, foi o processo submetido à conferência para julgamento.

## **II - Questões a apreciar**

Vem suscitada relativamente à decisão recorrida a necessidade de verificar se ficou devidamente decidida a questão da competência material dos tribunais Administrativos para julgar a presente questão, nos termos da conjugação do artigo 4.º, n.º 1, alínea I), do ETAF, do artigo 27.º do Decreto-Lei n.º 9/2007, de 17.01, e do artigo 96.º, alínea a), 97.º, n.º 1, in fine, e 99.º, n.º 1, todos do CPC, aplicável ex vi artigo 1.º do CPTA, sendo que o objeto do Recurso se acha balizado pelas conclusões expressas nas respetivas alegações, nos termos dos Artº 5º, 608º, nº 2, 635º, nº 3 e 4, todos do CPC, ex vi Artº 140º CPTA.

### **III - Fundamentação de Facto**

Foi fixada em 1ª instância a seguinte matéria de facto provada:

“1. Em 16.11.2020, a Cl. remeteu uma mensagem eletrónica ao Regimento de Bombeiros Sapadores de Lisboa, cujo teor se transcreve parcialmente infra:

“O prédio onde resido e do qual sou cogestora necessita com urgência de ser vistoriado pela vossa parte. Há um restaurante – e o prédio onde este está instalado – que partilham um saguão, ao nível da cave (e diretamente para a casa da proprietária da cave) que estão a fazer a exaustão do restaurante.

Além do barulho intenso 24h por dia, todo o saguão e andares superiores sentem o cheiro, o calor e as gorduras que dessa exaustão advêm.

Estamos com muito receio do que daqui pode resultar, uma vez que as normas/legislação relativas à exaustão de resíduos não estão a ser minimamente cumpridas.

Gostaríamos de saber quando poderão fazer essa vistoria” (cf. cópia da mensagem eletrónica junta a fls. 3 do processo administrativo junto, documento que se dá por integralmente reproduzido).

2. Em 13.04.2021, o Laboratório de Ensaios Acústicos do Requerido procedeu à medição do ruído produzido pelo sistema de exaustão do estabelecimento “La Boulangerie”, tendo então concluído que:

“(…) 7. INTERPRETAÇÃO TÉCNICA DOS DADOS

A diferença obtida entre o nível de avaliação, ponderado o (A) : (LAr) e o nível sonoro contínuo equivalente do ruído residual detetado (LAEq RR) foi de 11dB(A) para um limite de 5dB(A) legalmente definido.

#### **8. CONCLUSÃO**

De acordo com o previsto na alínea b) do n.º 1 do artigo 13º do Regulamento Geral do Ruído (RGR), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 9/2007, de 17 de janeiro, identifica uma situação de não conformidade. O resultado final arredondado ao número inteiro, sem a apresentação nem contabilização de incertezas conforme recomendação do Guia da APA, foi comparado com os valores-limites estabelecidos no RGR” (cf. cópia do relatório junta a fls. 11-31 do processo administrativo junto, documento que se dá por integralmente reproduzido).

3. Em 17.05.2021, foi elaborada informação pelos serviços do Requerido, cujo teor se transcreve parcialmente infra:

“De acordo com o relatório de ensaios acústicos, Proc. 11-LEA-2021, verifica-se que nos termos do regime legal aplicável, alínea b) do n.º 1 do artigo 13º do Regulamento Geral do Ruído, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 9/2007, de 17 de janeiro, a reclamação é procedente.

O grau de incomodidade de 11dB(A), registado no quarto da reclamante resultou do funcionamento do extrator da cozinha situado no saguão do estabelecimento, excedendo em 6 dB(A) o valor limite legal de 5dB(A).

As avaliações foram realizadas na habitação de A....., sito na Rua do Conde, n.º....., C/V.

Assim, propõe-se:

- Instauração do processo de contraordenação;
- Intimação da firma responsável pelo equipamento a proceder às correções necessárias, devendo ser efetuada uma Avaliação Acústica após a conclusão dos trabalhos, onde se demonstre o cumprimento dos

requisitos legais.” (cf. cópia da informação junta a fls. 26 do processo administrativo junto, documento que se dá por integralmente reproduzido).

4. Em 19.05.2021, foi proferido despacho pela Senhora Chefe de Divisão do Ambiente e Energia do Requerido, sancionando o entendimento ínsito na informação a que se alude no ponto anterior (cf. despacho exarado na cópia da informação junta a fls. 26 do processo administrativo junto).

5. Em 31.05.2021, a Requerente foi notificada do relatório a que se alude no ponto 2. supra, aí dando o Requerido conta de que:

“Na sequência da reclamação de ruído decorrente do funcionamento do V/ estabelecimento de Restauração e Bebidas, foram efetuados exames acústicos na habitação da reclamante, conforme relatório técnico cuja cópia se anexa.

Das referidas medições, realizadas de acordo com os trâmites constantes da Norma Portuguesa NP ISSO 1996:2019, concluiu-se que a reclamação é procedente, uma vez que os valores obtidos são superiores ao limite fixado na alínea b) do n.º 1 do artigo 13.º do Regulamento Geral do Ruído (RGR), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 9/2007, de 17 de Janeiro, tendo-se verificado um diferencial de 11 dB(A), para o máximo admissível de 5 dB(A), proveniente do funcionamento do extrator da cozinha instalado na fachada com orientação para o saguão.

A situação descrita configura a prática de uma contraordenação ambiental grave, nos termos do artigo 28.º n.º 2 alínea b) do RGR, punível com coima de € 6.000 a € 216.000, nos termos do artigo 22.º n.º 3, alínea b) (pessoas coletivas) da Lei n.º 50/2006, de 29 agosto, que aprovou a Lei-Quadro das Contraordenações Ambientais, na redação dada pela Lei n.º 114/2015, de 28 agosto, cujo procedimento será instaurado pela divisão de contraordenações desta autarquia.

Assim, face à ilegalidade detetada, cuja manutenção poderá vir a causar aos residentes, onde se fazem sentir os efeitos das fontes de ruído, danos à sua saúde ou, pelo menos, ao seu bem-estar e tranquilidade, e a fim de evitar a aplicação de medidas cautelares mais gravosas, no âmbito do procedimento contraordenacional, fica pelo presente ofício notificado a implementar as necessárias medidas de controlo de ruído, que garantam o cumprimento do estipulado no mencionado artigo 13.º do RGR.

Tais correções deverão ser implementadas no prazo de 30 dias úteis, a contar da data desta notificação, após o que deverão remeter o documento descritivo das medidas implementadas.” (cf. cópias do ofício e aviso de receção juntas a fls. 75-76 dos autos no SITAF e fls. 29 do processo administrativo junto, respetivamente, documentos que se dão por integralmente reproduzidos).

6. Em data que não foi possível apurar com total exatidão, mas que é seguramente anterior a 31.08.2021, o Requerido instaurou um processo de contraordenação à Requerente, por força dos factos descritos nos pontos 2. e 3. firmados supra (cf. cópias do auto de notícia e ofício juntas a fls. 30-31 e 37 do processo administrativo junto, documentos que se dão por integralmente reproduzidos).

7. Em 01.09.2021, a Requerente apresentou a juízo o r.i. dos presentes autos cautelares (cf. comprovativo de entrega junto a fls. 1-3 dos autos no SITAF, documento que se dá por integralmente reproduzido).”

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

A competência de um tribunal afere-se pela forma como o autor configura a ação, definida pelo pedido e

pela causa de pedir.

A questão está, pois, objetivamente em saber se a competência dos TAF para julgar a presente Providência se enquadra com o estatuído no ETAF.

Como ficou dito no Acórdão do Tribunal de Conflitos nº 012/09 de 08-10-2009, “A competência (ou jurisdição) de um tribunal afere-se pela forma como o autor configura a ação, definida pelo pedido e pela causa de pedir, isto é, pelos objetivos com ela prosseguidos.”

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

“(…) os tribunais administrativos apenas são competentes para a apreciação de litígios que tenham por objeto questões relativas a “Impugnações judiciais de decisões da Administração Pública que apliquem coimas no âmbito do ilícito de mera ordenação social por violação de normas de direito administrativo em matéria de urbanismo”, aí não se incluindo, como tal, as decisões proferidas no âmbito de processos contraordenacionais ambientais previstas no artigo 28.º do sobredito Decreto-Lei n.º 9/2007, de 17.01 (neste sentido, vide, a título meramente exemplificativo, o acordado pelo TRIBUNAL CENTRAL ADMINISTRATIVO SUL, em 14.05.2020, no âmbito do processo n.º 953/14.1BELLE).

Tal como resulta patente do que acima se expendeu, a Requerente vem, através da presente ação cautelar, peticionar a suspensão de eficácia da decisão a que se alude nos pontos 3. a 5. da matéria de facto que retro se deu por indiciariamente assente, nos termos da qual o Requerido determinou (i) a “Instauração do processo de contraordenação” e (ii) a “Intimação da firma responsável pelo equipamento a proceder às correções necessárias, devendo ser efetuada uma Avaliação Acústica após a conclusão dos trabalhos, onde se demonstre o cumprimento dos requisitos legais”, em virtude de “O grau de incomodidade de 11dB(A), registado no quarto da reclamante resultou do funcionamento do extrator da cozinha situado no saguão do estabelecimento, excedendo em 6 dB(A) o valor limite legal de 5dB(A)”, em violação “do regime legal aplicável, alínea b) do n.º 1 do artigo 13º do Regulamento Geral do Ruído, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 9/2007, de 17 de Janeiro”.

Ora, no que tange àquele primeiro vetor elencado (id est, à “Instauração do processo de contraordenação”), é patente, para este Tribunal, em face do que retro se expendeu, que o mesmo não dispõe de competência material para conhecer do dissídio vertente.

Com efeito, e como disso dá lapidarmente conta o TRIBUNAL CENTRAL ADMINISTRATIVO NORTE, no seu aresto de 20.01.2011, prolatado no âmbito do processo n.º 02160/10.3BEPRT, “O ato que ordena a instauração de um processo de contraordenação, porque se insere no procedimento contraordenacional, está excluído do âmbito da jurisdição administrativa”.

Tal é assim porque, nas palavras do Preclaro órgão jurisdicional de recurso, “o processo de contraordenação e os atos que o compõem estão excluídos do âmbito da jurisdição administrativa e, por conseguinte, não há condições para se afirmar que a lide continua a manter utilidade. Seja o ato que ordena a instrução, sejam as medidas preventivas, sejam os atos instrutórios ou a decisão final, todos esses atos fazem parte da fattispecie contraordenacional que a lei afasta da jurisdição administrativa”

Se, como se viu, os tribunais administrativos apenas são materialmente competentes para conhecer das

“Impugnações judiciais de decisões da Administração Pública que apliquem coimas no âmbito do ilícito de mera ordenação social por violação de normas de direito administrativo em matéria de urbanismo” (e já não das contraordenações ambientais, como é o caso sub judice), facilmente se conclui que a impugnação de uma decisão que determine a instauração de uma contraordenação ambiental também se encontrará, a fortiori sensu, arredada do escopo da sua competência, antes cabendo aos tribunais que se afigurem competentes para conhecer de tal matéria, nos termos que exsudam do artigo 55.º, n.ºs 1 e 3, do RGCO – ou seja, aos tribunais judiciais.

Mas não só: a mesma conclusão é de aplicar ao segundo segmento da decisão suspendenda, nos termos da qual o Requerido intimou a Requerente “a proceder às correções necessárias, devendo ser efetuada uma Avaliação Acústica após a conclusão dos trabalhos, onde se demonstre o cumprimento dos requisitos legais”.

Com efeito, e tal como se dá conta no ofício remetido à parte:

“A situação descrita configura a prática de uma contraordenação ambiental grave, nos termos do artigo 28.º n.º 2 alínea b) do RGR, punível com coima de €6.000 a €216.000, nos termos do artigo 22.º n.º 3, alínea b) (pessoas coletivas) da Lei n.º 50/2006, de 29 agosto, que aprovou a Lei-Quadro das Contraordenações Ambientais, na redação dada pela Lei n.º 114/2015, de 28 agosto, cujo procedimento será instaurado pela divisão de contraordenações desta autarquia.”

Assim, face à ilegalidade detetada, cuja manutenção poderá vir a causar aos residentes, onde se fazem sentir os efeitos das fontes de ruído, danos à sua saúde ou, pelo menos, ao seu bem-estar e tranquilidade, e a fim de evitar a aplicação de medidas cautelares mais gravosas, no âmbito do procedimento contraordenacional, fica pelo presente ofício notificado a implementar as necessárias medidas de controlo de ruído, que garantam o cumprimento do estipulado no mencionado artigo 13.º do RGR.

Tais correções deverão ser implementadas no prazo de 30 dias úteis, a contar da data desta notificação, após o que deverão remeter o documento descritivo das medidas implementadas.”

Ora, tal como acordado pelo TRIBUNAL CENTRAL ADMINISTRATIVO SUL, em 20.05.2021, no âmbito do processo n.º 1576/20.1BELSB, “A “ambivalência” do processo contraordenacional, cujos atos de trâmite têm conexão com o procedimento administrativo, assim como com o processo penal, significa que a “notificação” (decisão) suspendenda se insere no âmbito da atividade instrutória do processo contraordenacional, como consta do seu próprio teor quando se alude que se considera existir comportamentos por parte da Recorrente conducentes à prática da contraordenação p.p. (...)”

Dando o Requerido conta de que a atuação da Requerente “configura a prática de uma contraordenação ambiental grave, nos termos do artigo 28.º n.º 2 alínea b) do RGR, punível com coima de € 6.000 a € 216.000, (...) cujo procedimento será instaurado pela divisão de contraordenações desta autarquia”, mais lhe transmitindo que “a fim de evitar a aplicação de medidas cautelares mais gravosas, no âmbito do procedimento contraordenacional, fica pelo presente ofício notificado a implementar as necessárias medidas de controlo de ruído, que garantam o cumprimento do estipulado no mencionado artigo 13.º do RGR” (cf. factio 5. firmado supra) – medidas cautelares essas que, nos termos conjugados do artigo 27.º do Decreto-Lei n.º 9/2007, de 17.01, e do artigo 41.º da Lei n.º 50/2006, de 29.08, só podem ter lugar no âmbito do adequado processo de contraordenação ambiental – evidente se torna, para este Tribunal, que

tal intimação consubstancia ainda uma manifestação da atividade instrutória que compete ao Requerido, nos termos e para os efeitos dos artigos 26.º, alínea d), e 30.º, n.º 2, ambos do Decreto-Lei n.º 9/2007, de 17.01, cujo conhecimento lhe é ainda vedado pelo disposto no artigo 4.º, n.º 1, alínea l), do ETAF, a contrario sensu.

Entendimento semelhante, de resto, viria a ser acolhido pelo TRIBUNAL CENTRAL ADMINISTRATIVO SUL, no já referido aresto proferido no processo n.º 953/14.1BELLE, em 14.05.2020, o qual concluiu que o ato que aí se encontrava em causa, através do qual se instava o administrado a adotar “os procedimentos necessários à cessação da incomodidade decorrente de se ultrapassarem os limites legalmente estabelecidos do ruído, de entre os quais, através da remoção das estruturas colocadas na cobertura do edifício”, sendo concernente “a uma medida cautelar, adotada pela Vereadora da Câmara Municipal de Loulé, nos termos do disposto no artigo 27.º do D.L. n.º 9/2007, de 17/01, em matéria de ruído, respeita a mesma a matéria ambiental, pelo que, excluída da competência material ou em razão da jurisdição dos tribunais administrativos” – orientação que aqui se subscreve sem reservas, por ser aquela que, na perspetiva deste Tribunal, melhor se coaduna com a letra, espírito e enquadramento sistemático dos diferentes comandos que ditam a competência material das diferentes jurisdições.

\*

Caso assim não se entendesse – id est, caso este segundo vetor da decisão suspendenda se inserisse no escopo da competência material dos tribunais administrativos, o que, como se viu, não sucede –, sempre se dirá, em qualquer dos casos, o seguinte:

Como se viu, o Requerido vem defender que o ato suspendendo se encontraria esgotado, não permitindo que daí fossem extraídos quaisquer atos de execução, o que ditaria, então, que o presente meio fosse inidóneo para tutelar as suas pretensões, exceção dilatória conducente à sua absolvição da instância.

Neste desiderato, retorque a Requerente, por sua vez, que do ato suspendendo resultariam diversas consequências para a sua pessoa, pelo que o mesmo não se encontraria por qualquer forma esgotado.

Ora, embora se reconheça a pertinência do alegado pelo Requerido, é notório, para este Tribunal, que a circunstância descrita não pode dar azo a um qualquer quadro de inidoneidade do meio processual.

Com efeito, e tal como nos ensina JOSÉ ALBERTO DOS REIS (in “Código de Processo Civil Anotado”, Volume II, 3.ª edição, Coimbra Editora, págs. 288 e seguintes), a forma de processo é aferida em função do tipo de pretensão deduzida em juízo pelo autor, devendo esta pretensão ser entendida como um certo pedido enquadrado em certa causa de pedir.

Segundo o ILUSTRE PROFESSOR, a “questão da propriedade ou impropriedade do meio do processo especial é uma questão, pura e simples, de ajustamento do pedido da ação à finalidade para a qual a lei criou o respetivo processo especial” (idem).

(...)

Ora, no que tange à impugnabilidade dos atos administrativos, o artigo 51.º, n.º 1, do CPTA estabelece 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, incluindo as proferidas por autoridades não integradas na Administração Pública e por entidades

privadas que atuem no exercício de poderes jurídico-administrativos”.

Esta disposição legal pressupõe, naturalmente, o comando ínsito no artigo 148.º do CPA, o qual define os atos administrativos como “as decisões que, no exercício de poderes jurídico-administrativos, visem produzir efeitos jurídicos externos numa situação individual e concreta”.

(...)

Ora, ao intimar a Requerente “a proceder às correções necessárias, devendo ser efetuada uma Avaliação Acústica após a conclusão dos trabalhos, onde se demonstre o cumprimento dos requisitos legais”, “a fim de evitar a aplicação de medidas cautelares mais gravosas, no âmbito do procedimento contraordenacional” (cf. factos 4. e 5. firmados supra), e considerando que, como se viu, essa mesma aplicação de medidas cautelares apenas pode ter lugar no âmbito do próprio procedimento contraordenacional, nos termos conjugados do artigo 27.º do Decreto-Lei n.º 9/2007, de 17.01, e do artigo 41.º da Lei n.º 50/2006, de 29.08, facilmente se constata que a decisão suspendenda não encerra qualquer conteúdo decisório per se, não se alvitando, em momento algum, a imposição ou definição de um qualquer efeito jurídico sobre a Requerente (a qual, a vir a ter lugar, apenas sucederá no procedimento contraordenacional instaurado), mas tão-somente – e no limite – uma mera recomendação à adoção de uma conduta, circunstância que sempre obstará ao conhecimento do mérito da causa, por força do disposto no artigo 89.º, n.º 4, alínea i), do CPTA, com efeitos reflexos ao nível dos presentes autos cautelares, os quais, como é sabido, são necessariamente instrumentais à ação principal de que dependem.”

Correspondentemente, decidiu-se em 1ª instância, julgar:

“(...) este Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa absolutamente incompetente, em razão da matéria, para apreciar a presente ação, nos termos conjugados do artigo 4.º, n.º 1, alínea l), do ETAF, do artigo 27.º do Decreto-Lei n.º 9/2007, de 17.01, e do artigo 96.º, alínea a), 97.º, n.º 1, in fine, e 99.º, n.º 1, todos do CPC, aplicável ex vi artigo 1.º do CPTA, e, por conseguinte, absolvo o MUNICÍPIO DE LISBOA, bem como M....., da presente instância iniciada pela P....., LDA., mais declarando prejudicado o conhecimento das demais questões suscitadas nos autos.”

É incontornável que os atos cuja suspensão vem requerida se inserem ou se mostram conexions com o identificado processo contraordenacional.

Refere-se no Artº 27.º do D.L. n.º 9/2007, de 17/01, que aprova o Regulamento Geral do Ruído:

“Medidas cautelares

- 1 - As entidades fiscalizadoras podem ordenar a adoção das medidas imprescindíveis para evitar a produção de danos graves para a saúde humana e para o bem-estar das populações em resultado de atividades que violem o disposto no presente Regulamento.
- 2 - As medidas referidas no número anterior podem consistir na suspensão da atividade, no encerramento preventivo do estabelecimento ou na apreensão de equipamento por determinado período de tempo.
- 3 - As medidas cautelares presumem-se decisões urgentes, devendo a entidade competente, sempre que

possível, proceder à audiência do interessado concedendo-lhe prazo não inferior a três dias para se pronunciar.”

A sistemática legislativa do artigo 27.º do DL n.º 9/2007, inserido no Capítulo IV do diploma “Fiscalização e regime contraordenacional”, impõe a conclusão de que o referido normativo se reporte aos procedimentos contraordenacionais.

Assim, a referida sistemática mais impõe que se ratifique o entendimento adotado em 1ª instância, de acordo com o qual são os Tribunais Administrativos materialmente incompetentes para decidir a presente Providência, por estar em causa decisão administrativa que adota medidas preventivas no âmbito contraordenacional não incluídas no ETAF como competências dos Tribunais Administrativos (Artº 4.º, n.º 1, alínea I), do ETAF, a contrario).

Efetivamente, na presente Providência Cautelar são requeridas medidas cautelares suscetíveis de serem reconduzidas no disposto no artigo 27.º do D.L. n.º 9/2007, de 17/01, por respeitarem à adoção de medidas cautelares ao abrigo do Regulamento Geral do Ruído, em face do que, por opção do legislador, carecem os tribunais administrativos da competência em razão da matéria para o seu julgamento.

Efetivamente, nos termos do ETAF, aprovado pela Lei n.º 13/2002, de 19/02, mas já com as sucessivas alterações, designadamente, com aquelas introduzidas pelo DL n.º 214-G/2015, de 02/10, está subtraída a competência dos tribunais administrativos para o julgamento da apreciação da legalidade das decisões administrativas no âmbito dos ilícitos contraordenacionais, salvo em matéria de urbanismo (artigo 4.º, n.º 1, I) do ETAF/2002).

Como se sumariou no Acórdão do TCAN de 20.01.2011, proferido no processo n.º 02160/10.3BEPRT, aqui aplicado mutatis mutandis, por assentar na versão então em vigor do ETAF, “O ato que ordena a instauração de um processo de contraordenação, porque se insere no procedimento contraordenacional, está excluído do âmbito da jurisdição administrativa”.

Efetivamente, seja o ato que ordena a instauração ou instrução de processo contraordenacional, sejam as medidas preventivas, ou quaisquer outros atos conexos, todos fazem parte da fattispecie contraordenacional que a lei afasta da jurisdição administrativa, no que concerne à matéria aqui controvertida.

Se, como se viu, os tribunais administrativos apenas são materialmente competentes para conhecer das “Impugnações judiciais de decisões da Administração Pública que apliquem coimas no âmbito do ilícito de mera ordenação social por violação de normas de direito administrativo em matéria de urbanismo (...)”, facilmente se conclui que a impugnação ou suspensão de uma decisão que determine a instauração de uma contraordenação ambiental também se encontrará, por maioria de razão, arredada da sua

competência, antes cabendo aos tribunais judiciais conhecer de tal matéria, nos termos do artigo 55.º, n.ºs 1 e 3, do RGCO.

Aliás, como resulta da notificação efetuada à aqui Recorrente, em que este foi intimado “a proceder às correções necessárias, devendo ser efetuada uma Avaliação Acústica após a conclusão dos trabalhos, onde se demonstre o cumprimento dos requisitos legais”, é claro que estamos perante uma matéria inserida numa prática contraordenacional ambiental, mormente quando se acrescentou que “A situação descrita configura a prática de uma contraordenação ambiental grave, nos termos do artigo 28.º n.º 2 alínea b) do RGR, punível com coima de €6.000 a €216.000, nos termos do artigo 22.º n.º 3, alínea b) (pessoas coletivas) da Lei n.º 50/2006, de 29 agosto, que aprovou a Lei-Quadro das Contraordenações Ambientais, na redação dada pela Lei n.º 114/2015, de 28 agosto, cujo procedimento será instaurado pela divisão de contraordenações desta autarquia.

Como já salientou supra, o disposto no artigo 4.º, n.º 1 do ETAF, na redação do DL n.º 214-G/2015, de 02/10, introduziu significativas alterações, as quais, no entanto, não se repercutiram na questão aqui em apreciação.

Assim, passaram os tribunais administrativos, no que aqui releva, a ter competência para a apreciação de litígios que tenham por objeto questões relativas à “Impugnações judiciais de decisões da Administração Pública que apliquem coimas no âmbito do ilícito de mera ordenação social por violação de normas de direito administrativo em matéria de urbanismo; (...)” (artigo 4.º, n.º 1 al. I) do ETAF).

Em qualquer caso, tal alargamento da competência dos tribunais administrativos em matéria contraordenacional, incluindo a adoção das suas respetivas medidas cautelares, como a que respeita a decisão administrativa impugnada em juízo, apenas ocorre em matéria urbanística, deixando de fora a matéria ambiental.

É assim patente que o alargamento da competência em razão da matéria dos tribunais administrativos aos procedimentos contraordenacionais em matéria urbanística, deixando de fora as demais matérias, nomeadamente as ambientais, mantém inalterada a incompetência da jurisdição administrativa para o julgamento das questões suscitadas em juízo pela aqui Recorrente, as quais se mantêm adstritas aos tribunais judiciais.

Estando a questão aqui controvertida relacionada com uma Providência Cautelar em que se requer a suspensão de atos conexos com um Processo contraordenacional de natureza ambiental, proferidos pelo Município de Lisboa, está bem de ver, tal como decidido em 1ª instância, que se mostra excluída da competência material dos tribunais administrativos.

À laia de conclusão, e como sumariado no Acórdão do TCAS de 08/09/2011, proferido no Processo n.º 06129/10, “se os tribunais judiciais são os legalmente competentes, como são, para julgar as impugnações

das decisões finais dos procedimentos contraordenacionais (ambientais), também são os legalmente competentes para julgarem as impugnações de decisões/medidas cautelares ou interlocutórias eventuais tomadas nos mesmos procedimentos”.

Igualmente se sumariou no Acórdão deste TCAS nº 12904/16, de 21-04-2016, que “A impugnação das medidas cautelares relacionadas com o ilícito contraordenacional tem de ser feita nos Tribunais Judiciais por serem estes os competentes para conhecer da aplicação de sanções contraordenacionais e das medidas acessórias ou cautelares que lhe estão associadas.”

Em face de tudo quanto supra se expendeu, não merece censura a decisão proferida em 1ª instância.

\* \* \*

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

Custas pela Recorrente.

Lisboa, 17 de março de 2022

Frederico de Frias Macedo Branco

Alda Nunes

Lina Costa

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