TRIBUNAL CENTRAL ADMINISTRATIVO NORTE | ADMINISTRATIVO

Acórdão

Processo	Data do documento	Relator
00345/19.6BEVIS	9 de abril de 2021	Ricardo De Oliveira E Sousa

DESCRITORES

Intempestividade da prática do ato processual > ARTIGO 58º DO C.P.T.A. - ATO DE EXECUÇÃO - ERRO DESCULPÁVEL

SUMÁRIO

I- Nos termos do artigo 58º, nº. 1, alínea b) do C.P.T.A, na versão dada pelo Decreto-Lei nº. 214-G/2015 de 02.10, a impugnação de atos anuláveis tem lugar no prazo de três meses.

II- Este prazo de impugnação pode estender-se para além dos três meses previsto no art.º 58º, nº 2, b), do CPTA, se acaso a conduta da Administração tiver induzido o interessado em erro [art.º 58º, nº 3, a), do CPTA].

III- A possibilidade de impugnação contenciosa dos atos de execução não se encontra arredada, mas apenas desde e na medida em que os mesmos contenham qualquer inovação, por alterarem, excederem ou modificarem a situação definida no acto exequendo.*

* Sumário elaborado pelo relator.

TEXTO INTEGRAL

Acordam, em conferência, os Juízes Desembargadores da Secção de Contencioso Administrativo do Tribunal Central Administrativo Norte:

* *

I – RELATÓRIO

E., LDA., devidamente identificada nos autos, vem intentar o presente **RECURSO JURISDICIONAL** da decisão judicial promanada pelo Tribunal Administrativo e Fiscal de Viseu, que, em 27.09.2020, julgou verificada a exceção de caducidade do direito de ação e, consequentemente, absolveu o R. Município (...) e

os contrainteressados da instância.

Em alegações, a **Recorrente** formula as **conclusões que ora se reproduzem**, que delimitam o objeto do recurso:

"(…)

1. O Tribunal a quo fez incorreta interpretação das normas respeitantes à caducidade do direito de ação, bem como acerca da impugnabilidade do ato administrativo o que determinou a absolvição do réu/recorrido da instância.

2. Após vistoria levada a cabo a 14-06-2018 foi a recorrente notificada, por ofício datado de 18-07-2018, para proceder aos trabalhos e ações ali mais bem identificados, decisão em virtude da qual a Câmara Municipal, ora ré/recorrida sugeriu e deu prazo para que a recorrente diligenciasse no sentido de obter a autorização dos restantes condóminos.

3. Motivo pelo qual, salvo melhor entendimento, jamais poderá resultar provado que a exposição da recorrente datada de 02-05-2019, que dava conta da não aprovação de qualquer obra sugerida por oposição do condomínio, primeira e única vez na qual teve oportunidade para exercer o seu direito de pronúncia, nada acrescentava que pudesse alterar a decisão tomada, sendo suscetível, em face da alegada "irrelevância" de determinar a cessação coerciva e respetiva selagem do estabelecimento!

4. Sendo a data referida no ponto 3. a data de início da contagem do prazo para impugnação do ato administrativo que ora se pretende atacar!

5. Reiteramos, pese embora a ordem de cessação e selagem do estabelecimento tenha sido determinada em 28-05-2019, certo é que a recorrente apenas havia exercido, pela primeira vez, a respeito do primeiro ato administrativo datado de 18-01-2019, o seu direito de pronúncia em 02-05-2019.

6. Até lá, salvo melhor entendimento, sempre foi procurada por banda do recorrido, inclusive, a conciliação das partes, mediante estipulação de diversos prazos que foram sendo alargados!

7. A par da ora recorrente, tem ainda o proprietário do imóvel um interesse paralelo ao do locatário, motivo pelo qual, é também ele parte legítima, pois que o referido despacho é lesivo dos seus direitos e interesses legalmente protegidos. Assim, não houve até à data nenhuma notificação direta à sociedade ora referenciada na qualidade de interessada.

8. Certo é que após 18-01-2019 várias foram as negociações levadas a cabo entre as partes o que faz crer que tal manobra se tratou exclusivamente de uma evidente tentativa de o Réu/Recorrido Município (...) frustrar qualquer tipo de defesa, nomeadamente, impugnação do referido ato administrativo pela Recorrente!

9. O qual por inúmeras vezes apresentou junto da recorrente a intenção de recurso a meios de resolução extrajudicial do conflito o que, inclusive, fez com que não tivesse a Recorrente recorrido da sentença proferida em sede de Providência Cautelar, logrando tranquilizar a recorrente.

10. Pelo que sempre se dirá que a presente impugnação deverá ser admitida nos termos do n.° 3 do artigo 58° do CPTA, o qual prevê de forma expressa que "3- A impugnação é admitida, para além do prazo previsto na alínea b) do n.° 1 (ou seja, três meses):

b) Contados da data da cessação do erro, quando se demonstre, com respeito pelo contraditório, que, no caso concreto, a tempestiva apresentação da petição não era exigível a um cidadão normalmente

diligente, em virtude de a conduta da Administração ter sido induzido o interessado em erro;".

11. Pois que, como suprarreferido, a recorrente laborou em erro em virtude das negociações levadas a cabo, na expectativa de que não haveria necessidade de proceder à impugnação de qualquer ato sempre crendo, de boa fé, na conduta perpetrada pelo Recorrido Município (...)!

12. Atento o exposto, não poderá julgar-se verificada exceção de caducidade do direito de ação com o argumento de que o prazo de impugnação havia terminado findos três meses após a prática do primeiro ato, porquanto o segundo ato seria mero ato de execução, por não ser exigível, a apresentação da presente petição à Recorrente no prazo máximo de três meses após o ato proferido em 18-01-2019.

13. Pelo que sempre deveria ter atendido o Tribunal Recorrido à inadequação das regras de contagem dos prazos ao caso em apreço, atentas as especificidades que o mesmo comportava para o exercício do direito de ação da Recorrente em reagir contra as decisões proferidas e impugnadas, passíveis de lesar a esfera jurídica da Recorrente (...)".

*

Notificados que foram para o efeito, os **Recorridos** não produziram contra-alegações.

*

O Tribunal a quo proferiu despacho de admissão do recurso, fixando os seus efeitos e o modo de subida.

*

O/A Digno[a] Magistrado[a] do Ministério Público junto deste Tribunal Superior **silenciou** quanto ao propósito a que se alude no nº.1 do artigo 146º do C.P.T.A.

*

*

Com dispensa de vistos prévios, cumpre, pois, apreciar e decidir, já que nada a tal obsta.

* *

II - DELIMITAÇÃO DO OBJETO DO RECURSO - QUESTÕES A DECIDIR

O objeto do recurso é delimitado pelas conclusões das respetivas alegações, de acordo com o disposto nos artigos 144.º n.º 2 e 146.º n.º 4 do C.P.T.A. e dos artigos 5.º, 608.º n.º 2, 635.º n.ºs 4 e 5 e 639.º do novo CPC ex vi dos artigos 1.º e 140.º do CPTA.

Neste pressuposto, a questão essencial a dirimir resume-se a saber se o despacho saneador-sentença recorrido, ao julgar nos termos e com o alcance explicitados no ponto I) do presente Acórdão, incorreu em erro de julgamento, por errada interpretação do direito.

Assim sendo, esta será a questão a apreciar e decidir.

* *

III – FUNDAMENTAÇÃO

III.1 – DE FACTO

O quadro fáctico apurado na decisão recorrida foi o seguinte: "(…)

1. A A., «E., Lda.», é uma sociedade comercial que se dedica à atividade de restauração (admitido por acordo);

2. A A. é proprietária de um restaurante designado o "V.", explorado no rés-do-chão, fração A, Lote 1 da Urbanização (...), em (...), inscrito na matriz sob o artigo 541°, descrito na Conservatória do Registo Predial de (...) sob o n.° 22, da respetiva freguesia e com alvará de utilização para comércio e serviços n.° 35, emitido a 25.02.1994 pela Câmara Municipal (...) (cf. documento n.° 01 junto aos autos com a petição inicial);

3. Do contrato de arrendamento celebrado entre a proprietária da referida fração e a A. consta, designadamente, que é permitido a esta efetuar obras no local arrendado, na medida em que estas não alterem a estrutura e as normas da propriedade horizontal, e mediante a expressa autorização da proprietária (cf. documento n.° 01 junto aos autos com a petição inicia);

4. Em 26.10.2016, a «P., Lda.», administradora do condomínio do prédio sito na Urbanização (...), lote 1, n.° 2, em Viseu, dirigiu ao Presidente da Câmara Municipal (...) uma exposição/reclamação, dando conta de alegadas irregularidades e ilegalidades no funcionamento do restaurante designado «O V.», propriedade da A. (cf. fls. 01 a 09 do processo administrativo apenso aos presentes autos);

5. Tais alegadas irregularidades e ilegalidades diziam respeito, designadamente, ao nível do ruído e da extração de fumos, pelo facto de estar a ser utilizado um piso inferior como sala de refeições, contrariamente ao projeto de Segurança Contra Incêndios e ainda por existir uma ligação direta para a cave de estacionamento, com tubo de esgoto (cf. fls. 01 a 09 do processo administrativo apenso aos presentes autos);

6. Em 19.01.2017, e face a tal participação, o R. notificou a A. para, no prazo de 10 dias, informar aquela das medidas tomadas para eliminar a incomodidade ou fazer prova do cumprimento das normas em vigor em matéria de ruído, designadamente, do art.° 13° do Regulamento Geral do Ruído (cf. fls. 10 a 15 do processo administrativo apenso aos presentes autos);

7. Na mesma data, o R. enviou também uma missiva à «P.» com o intuito de esta disponibilizar uma habitação do prédio para efetuar uma medição acústica, caso a A. não procedesse à eliminação da incomodidade (cf. fls. 16 do processo administrativo apenso aos presentes autos);

8. Em 27.01.2017, a «P.» procedeu à indicação junto do R. de duas habitações para a realização da referida medição acústica (cf. fls. 17 do processo administrativo apenso aos presentes autos);

9. Em 02.02.2017, a A. enviou uma missiva ao R., procedendo à remessa de uma cópia da medição acústica realizada a 15.03.2011, aquando da abertura do estabelecimento comercial (cf. fls. 20 a 40 do processo administrativo apenso aos presentes autos);

10. Em 22.09.2017, relativamente à conduta de extração de gases e de fumos provenientes da cozinha e à

conduta de exaustão dos fumos provenientes do esquentador, os serviços técnicos emitiram parecer no sentido de se encontrar a A. em incumprimento do previsto nos art.ºs 113° e 114° do Regulamento Geral das Edificações Urbanas (RGEU), propondo a notificação daquela para, no prazo de 60 dias, dar cumprimento aos mesmos (cf. fls. 48 e 53 do processo administrativo apenso aos presentes autos);

11. Em 28.11.2017, e após despacho em conformidade, foi o parecer indicado no ponto anterior comunicado à A., no sentido de dar cumprimento, no prazo de 60 dias, às identificadas normas (cf. fls. 53 do processo administrativo apenso aos presentes autos);

12. Em 26.02.2018, o R. novamente comunicou à A., por carta registada com aviso de receção, da necessidade de, no prazo de 15 dias, dar cumprimento ao disposto nos art.ºs. 113° e 115° do RGEU (cf. fls. 57 a 59 do processo administrativo apenso aos presentes autos);

13. Em 27.02.2018, a «P.» remeteu ao R. uma avaliação acústica realizada em fevereiro de 2018 sobre o estabelecimento comercial propriedade da A., tendo a mesma concluído, designadamente, que "a atividade ruidosa permanente, «Restaurante O V.», cumpre no período diurno e não cumpre nos períodos de entardecer e noturno o critério de incomodidade definido na alínea b) do ponto 1 do artigo 13º do RGR" (cf. fls. 65 a 79 do processo administrativo apenso aos presentes autos);

14. Em 05.03.2018, a A. enviou uma missiva ao R., na qual expôs, além do mais, o seguinte: "No que respeita ao cumprimento do artigo 113º e 114º o requerente solicitou ao condomínio autorização para a execução de uma chaminé exterior o qual aguarda deliberação do mesmo. No entanto informa que de momento está a laborar com um sistema de filtros na exaustão o qual não deita qualquer cheiro para a vizinhança. Solicito que o prazo para a apresentação da solução de exaustão seja prolongado por mais 60 dias." (cf. fls. 86 do processo administrativo apenso aos presentes autos);

15. Em 14.03.2018, os serviços técnicos do R. emitiram a Informação n.° 55/2018, na qual constatam que não se encontravam resolvidas as situações que originaram a queixa apresentada pela «P.» e, consequentemente, propõem a realização de uma vistoria ao estabelecimento (cf. fls. 83 e 84 do processo administrativo apenso aos presentes autos);

16. Proposta esta que teve despacho de conformidade datado de 15.03.2018 (cf. de fls. 83 e 84 do processo administrativo apenso aos presentes autos);

17. Em 23.05.2018, foi proferida nova Informação, sob o n.° 227/2018, propondo a realização de vistoria conjunta ao referido estabelecimento, por forma a proceder a avaliação higio-sanitária, nos termos aí definidos (cf. fls. 87 do processo administrativo apenso aos presentes autos);

18. Proposta esta que obteve despacho de conformidade em 25.05.2018 (cf. fls. 87 do processo administrativo apenso aos presentes autos);

19. A A., a «P.» e a Delegação de Saúde do Concelho (...) foram notificadas da realização da referida vistoria (cf. fls. 89 e 91 do processo administrativo apenso aos presentes autos);

20. Em 14.06.2018, foi realizada a vistoria ao estabelecimento da A., nos termos definidos, constando do respectivo auto, designadamente, o seguinte: " (...) VI. O bom funcionamento do estabelecimento está dependente da realização dos seguintes trabalhos: 1. Os necessários para se verificar o cumprimento integral das disposições consagradas no Regulamento Geral do Ruído (na redação do D.L. 278/2007, de 01/08) e do Regulamento dos Requisitos Acústicos dos Edifícios (na redação do D.L. 96/2008, de 09/06); 2.

A melhoria da capacidade de ventilação das I.S. do RliC e da cave através, por exemplo, da aplicação de uma grelha de ventilação na parte inferior das portas; 3. Melhorar as condições da barreira corta-fogo da cozinha, com a colocação de uma porta corta-fogo no vão de acesso e no passa-pratos da copa limpa para o balcão. A execução deste trabalho deve ser certificado por um técnico habilitado; 4. A rede de esgotos da cozinha deve ser dotada com um equipamento de tenção de gorduras; 5. Na cave, as condutas do esquentador e do módulo de extração de ar instaladas na casa das máquinas devem ser retiradas da fachada; 6. Os restantes espaços não podem ser usados para fins diferentes do previsto no projeto, em particular o espaço maior que deve manter-se unicamente para arrumos. (...) VIII. Em face do exposto a comissão de vistorias propõe que: 1. Se notifique a empresa E. Lda. para no prazo de 30 dias realizar os trabalhos e ações referidas no ponto VI do auto. 2. Se informe esta empresa que o incumprimento da notificação conduz ao encerramento do estabelecimento. 3. Se dê conhecimento à empresa queixosa, P. , Lda." (cf. fls. 94 e ss. do processo administrativo apenso aos presentes autos);

21. Sobre a proposta aludida no ponto anterior recaiu despacho de concordância, datado de 25.06.2018 (cf. fls. 94 e ss. do processo administrativo apenso aos presentes autos);

22. Em 18.07.2018, o R. comunicou à A. o resultado da indicada vistoria, mais lhe determinando o prazo de 30 dias para a realização dos trabalhos e as ações descritas no ponto VI, com a expressa cominação de que a não realização dos mesmos conduz ao encerramento do estabelecimento (cf. fls. 101 do processo administrativo apenso aos presentes autos);

23. Em 16.11.2018, no seguimento de várias exposições da «P.» de que a A. não tinha realizado os trabalhos exigidos, os serviços técnicos camarários deslocaram-se ao local do estabelecimento, tendo verificado que os mesmos não tinham sido feitos (cf. fls. 106 e ss. do processo administrativo apenso aos presentes autos);

24. Em 20.11.2018, os serviços técnicos do R. elaboraram a Informação n.° 54FB/2018, onde se concluía pelo incumprimento, pela A., dos trabalhos e ações determinados em sede de vistoria técnica, e se propunha, face a tal incumprimento, que fosse determinado o encerramento do estabelecimento no prazo de 10 dias (cf. fls. 106 e ss. do processo administrativo apenso aos presentes autos);

25. Sobre a Informação aludida no ponto anterior foi proferido despacho em conformidade, datado de 12.12.2018, ordenando a cessação de utilização do estabelecimento (cf. fls. 106 e ss. do processo administrativo apenso aos presentes autos);

26. Em 18.01.2019, o R. comunicou à A., por carta registada com aviso de receção, o seguinte: "Nos termos do disposto no n° 1 do artigo 109º, do Decreto-Lei n° 555/99, de 16/12, alterado e republicado pelo Decreto-lei n° 136/2014, de 09/09 e em cumprimento da decisão proferida em 12-12-2018, incluso se remete fotocópia da informação no 54FB de 20/11/2018, prestada pelos serviços técnicos da Divisão de Gestão Urbana do DDEOT, para no prazo de 10 dias (prazo estimado para o escoamento dos alimentos em stock) cessar a utilização do referido estabelecimento. Neste procedimento é dispensada a audiência dos interessados, nos termos e com os fundamentos constantes da referida informação, e ao abrigo do previsto nas alíneas a) e c) do artigo 124º do Código do Procedimento Administrativo." (cf. fls. 108 e 115 do processo administrativo apenso aos presentes autos);

27. Em 12.04.2019, face ao incumprimento da decisão datada de 12.12.2018, os serviços técnicos do R.

proferiram a Informação n.° 92/2019FB, da qual consta, designadamente, o seguinte: " Considerando todos os procedimentos e prazos decorridos desde a apresentação da reclamação e, bem assim, o desrespeito pela ordem de encerramento efetuada via ofício anexo ao Edoc/2016/68338, rececionado pela empresa em 18.01.2019, entendem estes serviços propor: - Seja a gerente da E., Lda. notificada nos termos do artigo 122° do Código do Procedimento Administrativo (CPA), para no prazo de 10 dias, dizer o que se lhe oferecer sobre o projeto de intenção de o Município (...) promover a cessação coerciva e respetiva selagem do estabelecimento, nos termos do n° 4 do artigo 107º do Dec. Lei n.° 555/99, de 16/12, na sua atual redação. - Verificando-se que o acto administrativo que determinou a cessação da utilização do estabelecimento, nos termos da alínea g) do nº. 2 do Dec. Lei no 555/99, de 16/12, na sua atual redação, não foi cumprido; e que nos termos do artigo 100º do mesmo Decreto-Lei, o desrespeito dos atos administrativos que determinem qualquer das medidas de tutela urbanística previstas naquele diploma constitui crime de desobediência, nos termos do artigo 348º do Código Penal, propõe-se seja comunicado o acto de desobediência ao Ministério Público. - Seja dado conhecimento à gerente da E., Lda., que o desrespeito pelo acto administrativo que determinou a cessação da utilização o estabelecimento, nos termos da alínea g) do nº. 2 do Dec. Lei no 555/99, de 16/12, na sua atual redação, por constituir crime de desobediência nos termos do artigo 100º do mesmo Decreto-Lei, conjugado com o artigo 348º do Código Penal, irá ser comunicado ao Ministério Público. - Seja dado conhecimento dos procedimentos efetuados à «P. , Lda.», (...)" (cf. fls. 123 e ss. do processo administrativo apenso aos presentes autos);

28. Sobre a Informação aludida no ponto anterior foi proferido despacho de concordância em 12.04.2019 (cf. fls. 123 e ss. do processo administrativo apenso aos presentes autos);

29. Tal despacho foi comunicado à A. por carta registada com aviso de receção (cf. fls. 123 e ss. do processo administrativo apenso aos presentes autos);

30. Em 02.05.2019, a A. exerceu o seu direito de pronúncia, que aqui se dá por integralmente reproduzida (cf. fls. 134 do processo administrativo apenso aos presentes autos);

31. Em 28.05.2019, por considerar que a exposição da A. não acrescentava nada que pudesse alterar a proposta de decisão, foi proferido despacho, pelo Presidente da Câmara Municipal (...), a determinar a cessação coerciva e respetiva selagem do estabelecimento (cf. fls. 135 e ss. do processo administrativo apenso aos presentes autos);

32. A decisão de cessação coerciva e de selagem foi comunicada à A. em 05.06.2019 (cf. fls. 141 do processo administrativo apenso aos presentes autos);

33. A petição inicial que deu origem aos presentes autos foi apresentada neste Tribunal Administrativo e Fiscal de Viseu no dia 19/09/2019 (cf. documento de fls. 01 do SITAF).

*

Para o elenco da factualidade relevante ora reunida e considerada como provada, tomou o Tribunal em consideração a alegação das partes vertida nos articulados e a inexistência de desacordo ou confronto factual quanto à matéria assente.

A formação da convicção do Tribunal baseou-se no teor dos documentos que constam do processo administrativo apenso aos presentes autos, sendo que tais documentos não foram impugnados e

encontram-se especificados em cada um dos pontos do probatório.
Adicionalmente, foram ainda levados em consideração os documentos que constam do sistema informático de suporte à atividade dos tribunais administrativos e fiscais (SITAF) referentes aos presentes autos [ponto 33. do probatório] (…)".
*

III.2 - DO DIREITO

Cumpre apreciar se o Tribunal a quo, ao julgar verificada a exceção de caducidade do direito de ação, incorreu em erro de julgamento, por errada aplicação do direito.

Para facilidade de análise, convoquemos, no que ao direito concerne, o que discorreu na 1ª instância:
"(…)
Nos termos do art.° 58°, n.° 1, alínea b) do CPTA, os interessados em impugnar um acto administrativo que padeça de vício conducente ao regime da anulabilidade devem intentar a ação judicial no prazo três meses, sob pena de ocorrer caducidade do seu direito de impugnar o acto em causa.
Por sua vez, resulta do disposto no corpo do n.° 1 do art.° 58° do mesmo Código que a impugnação de atos cujos vícios sejam conducentes ao regime da nulidade ou inexistência não está sujeita a prazo.
Assim, e como resulta dos art.ºs 58°, n.° 1, alínea b), 59° e 69°, n.°s 2 e 3 do CPTA, o prazo do exercício do direito de ação, quanto aos vícios que são de subsumir ao regime da anulabilidade, é de três meses, a contar da data da notificação do acto a impugnar; prazo que deverá ser contado nos termos da lei civil, para a qual remete expressamente o n.° 2 do art.° 58° do CPTA. Portanto, os interessados em impugnar um acto administrativo que padeça de vício conducente ao regime da anulabilidade devem intentar a ação judicial no prazo três meses, sob pena de ocorrer caducidade do seu direito de impugnar o acto em causa.
Nos presentes autos vem peticionada a declaração de nulidade, ou a anulação, dos despachos proferidos em 18.01.2019, que determina a cessação da utilização do estabelecimento de que a A. é proprietária, e em 28.05.2019, que executa tal decisão, determinando a selagem desse estabelecimento.
Alega, para o efeito, estar o acto suspendendo infirmado de vício de violação de lei, por ser inaplicável à situação em apreço o disposto no artigo 109° do Decreto-Lei n.° 555/99, de 16 de dezembro (na redação atualmente em vigor, e que aprovou o Regime Jurídico das Urbanizações e Edificações, doravante RJUE), uma vez que o estabelecimento que explora está dotado de licença de utilização.
Invoca também que só não levou a cabo as obras pretendidas pelo R. porque a Assembleia de Condomínio do prédio no qual tal estabelecimento está instalado não deferiu as suas pretensões, em plena violação dos seus direitos, agindo em abuso do direito.
Argui ainda que o Presidente da Câmara Municipal do R. não tem competência para ordenar e fixar o prazo para a cessação da utilização do edifício porquanto a fração autónoma não foi ocupada sem a necessária autorização de utilização nem se encontra afeta a um fim diverso do previsto no alvará respectivo.
Mais sustenta que a proprietária da fração autónoma não foi ouvida no procedimento.
Por conseguinte, a A. não assaca aos referidos atos qualquer vício suscetível de ter como cominação a nulidade, atento o disposto no art.° 161° do Código do Procedimento Administrativo (CPA).

Efetivamente, tal elenco não contempla os vícios de eventual ausência de audiência prévia [que foi dispensada, nos termos do disposto no art.° 124°, alíneas a) e c) do CPA], de erro sobre os pressupostos de facto ou de falta de competência do Presidente da Câmara Municipal para a prática do acto, que claramente a detém, nos termos do art.° 109° do RJUE (sendo que em momento algum foi arguida a verificação de qualquer vício de usurpação de poderes), arguidos pela A. na petição inicial.

Mais se frise que, de acordo com o previsto no RJUE (art.° 68°), só estarão feridos de nulidade os atos administrativos que consubstanciem licenças, autorizações de utilização e decisões relativas a pedidos de informação prévia previstos nesse diploma que:

a) Violem o disposto em plano municipal ou intermunicipal de ordenamento do território, plano especial de ordenamento do território, medidas preventivas ou licença ou comunicação prévia de loteamento em vigor; ou

b) Não tenham sido precedidas de consulta das entidades cujos pareceres, autorizações ou aprovações sejam legalmente exigíveis, bem como quando não estejam em conformidade com esses pareceres, autorizações ou aprovações.

Tampouco surgem tais vícios, eventualmente geradores de nulidade do acto administrativo, como imputados pela A. ao acto suspendendo.

Por conseguinte, a impugnação dos atos administrativos em questão, com os fundamentos que a A. traz a juízo, estava sujeita a prazo (in casu, de três meses).

O que confirma o que antecedentemente se referiu, pois que, procurando pela presente ação impugnar um acto que lhe foi notificado em 18.01.2019 e tendo apresentado em juízo a petição inicial para esse efeito somente em 19.09.2019, manifesto é que o faz de forma intempestiva, pois estava há muito caducado o seu direito de ação.

No que tange ao acto praticado pelo R. em 28.05.2019 e que lhe foi notificado em 05.06.2019, atendendo ao disposto no art.° 58°, n.°s 1, alínea b) e 2 do CPTA, o prazo de impugnação do mesmo terminou no dia 03.09.2019. Estando, por isso, caducado o seu direito de ação relativamente ao mesmo na data em que apresentou a petição inicial em juízo.

Mas isto se tal acto (praticado em 28.05.2019) fosse impugnável, que não o é.

Determina o art.° 51° do CPTA, nos seus n.°s 1 e 2, o seguinte:

“ 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. (....)”

Já o n.° 3 do art.° 53° do referido diploma legal determina que “Os atos jurídicos de execução de atos

administrativos só são impugnáveis por vícios próprios, na medida em que tenham um conteúdo decisório de carácter inovador."

Ora, como resulta da matéria de facto dada como provada, e conforme expressamente enunciado pela A., o acto praticado pelo R. em 28.05.2019, que emitiu a ordem de cessação da utilização e selagem do estabelecimento, constitui a mera execução do anterior acto praticado pelo R. em 12.12.2018.

E, efectivamente, perscrutado o conteúdo do acto [pontos 26., 27. e 31. do probatório], resulta claro que consubstancia o mesmo uma ordem de cessação coerciva de cessação de utilização do estabelecimento comercial, com a respetiva selagem, face ao incumprimento pela A. da decisão, essa sim de cessação de utilização, datada de 12.12.2018.

Este tipo de acto jurídico vem especificamente previsto nos art.ºs 92° e 107° do RJUE, sendo praticado quando a ordem de cessação de utilização de um certo prédio não é cumprida pelo respectivo destinatário, no prazo indicado para o efeito.

No que a esta matéria respeita, é pacífica e uniforme a doutrina e a jurisprudência quanto à classificação de tais atos como tendo a natureza executória, só sendo assim suscetíveis de impugnação por eventuais vícios próprios, nos termos do previsto no transcrito n.° 3 do art.° 53° do CPTA — neste sentido, a título meramente exemplificativo, cf., entre outros, os Acórdãos do Tribunal Central Administrativo do Norte, de 31.01.2014 (proc. n.° 1475/13.3BEPRT) e de 20.10.2017 (proc. n.° 226/14.0BEBRG).

Mais resulta dos autos que não veio a A. imputar vícios próprios ao acto de execução, antes sendo os vícios arguidos, atinentes à falta de competência do Presidente da Câmara Municipal do R. e o erro sobre os pressupostos de facto e de direito, imputáveis ao acto decisório, que determinou a cessação de utilização de estabelecimento, e datado de 12.12.2018.

Assim, os atos de execução que se limitam a desenvolver e concretizar a determinação contida no acto exequendo são irrecorríveis, na medida em que, não sendo mais do que o efeito lógico necessário do acto anterior, não assumem autonomamente potencialidades lesivas de direitos ou interesses legalmente protegidos.

Face a tudo o que vem dito, resulta cristalina a classificação do acto praticado em 28.05.2019 como sendo de mera execução, sendo que os vícios arguidos pela A. no seu requerimento inicial são apenas assacáveis àquele primeiro acto que determinou a cessação da utilização do estabelecimento (praticado em 12.12.2018).

Assim e em suma, verifica-se a caducidade do direito de ação da A. relativamente aos atos impugnados, sendo certo que o acto praticado em 28.05.2019 sempre seria inimpugnável.

A caducidade do direito de ação (assim como a inimpugnabilidade do acto administrativo) constitui uma exceção dilatória insuprível que obsta ao conhecimento do mérito da ação e dá lugar à absolvição do réu da instância [art.° 89°, n.°s 1, 2 e 4, alínea k) do CPTA].

Procede, desta forma, a suscitada exceção (...)".

Discordando desta decisão judicial, a ora Recorrente imputa-lhe erro de julgamento de direito, que substancia, no mais essencial, no entendimento de que a contagem do prazo de caducidade do direito de ação deve contar-se antes da data de 02.05.2019, que corresponde à data em que a Recorrente exerceu

pela primeira vez, a respeito do primeiro ato administrativo datado de 18.01.2019, o seu direito de pronúncia, devendo ainda a presente impugnação ser admitida nos termos do n.º 3 do artigo 58º do CPTA, já que após 18.01.2019 várias foram as negociações levadas a cabo entre as partes, o que faz crer que tal manobra se tratou exclusivamente de uma evidente tentativa do Réu/ Recorrido Município (...) frustrar qualquer tipo de defesa, nomeadamente, impugnação do referido ato administrativo pela Recorrente.

Vejamos se lhe assiste razão, convocando, desde já, o quadro legal e doutrinal pertinente.

Assim, e no que para o que aqui releva, dispunha o artigo 58º do CPTA na redação anterior à que fora introduzida pelo DL n.º 214-G/2015, de 02 de outubro, sob a epígrafe "Prazos", que:
"1 - A impugnação de atos nulos ou inexistentes não está sujeita a prazo.
2 - Salvo disposição em contrário, a impugnação de atos anuláveis tem lugar no prazo de:
(...)
b) Três meses, nos restantes casos.
3 - A contagem dos prazos referidos no número anterior obedece ao regime aplicável aos prazos para a propositura de ações que se encontram previstos no Código de Processo Civil.
(...)".

A este título, conforme esclarecem Mário Aroso de Almeida e Carlos Cadilha, esta "(...) remissão para o CPC era entendida como sendo feita para o artigo 144.º, n.º 4, do CPC, a que corresponde o atual artigo 138.º, n.º 4, e dela resultava a sujeição à regra da continuidade dos prazos e à sua suspensão em férias judiciais, "salvo se a sua duração for igual ou superior a seis meses ou se tratar de atos a praticar em processo que a lei considere urgentes." A suspensão do prazo nas férias judiciais era, assim, aplicável ao prazo geral de impugnação, de três meses, e só o prazo mais longo, de um ano, se contava continuamente." [in Comentário ao Código de Processo nos Tribunais Administrativos, 2017, pp. 397].

No entanto, convém assinalar que o mesmo já não sucede quanto ao disposto no artigo 139.º do CPC [anterior artigo 145.º], o qual se deve ter aqui por inaplicável, entre o mais, no que diz respeito ao prazo de propositura das ações administrativas.

Neste sentido, afirmam aqueles Autores que "(...) Uma coisa se afigura indiscutível: tal como sucedia antes do CPTA e continuou a suceder após a sua entrada em vigor, mesmo na versão anterior à revisão de 2015, o prazo de impugnação de atos administrativos é um prazo de propositura de ação e, como tal, é um prazo substantivo. Sobre a natureza do prazo de impugnação, antes da vigência do CPTA, cfr. por todos, os acórdãos do STA (Pleno) de 23 de junho de 1992, processo n.º 27094 e do STA de 22 de março de 1994, processo n.º 33401, in AD n.º 394, p. 1090. Mas também na versão primitiva do CPTA, o prazo de impugnação era um prazo substantivo, que, como tal, embora fosse submetido ao regime dos prazos de propositura de ações (e, portanto, prazos substantivos) previstos no CPC, que resulta dos n.ºs 1, 2 e 3 do artigo 144.º não estava submetido ao regime dos prazos processuais do artigo 145.º do mesmo Código (no

mesmo sentido, cfr. MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA/RODRIGO ESTEVES DE OLIVEIRA, Código de Processo nos Tribunais Administrativos Anotado, pág. 381), concluindo, a final, que "está, assim, afastada a possibilidade de aplicação do regime especial de prática de ato num dos três primeiros dias úteis subsequentes ao termo do prazo, a que se refere o artigo 139.º, n.º 5, do CPC. Isto porque está em causa um prazo de caducidade regulado pelo Código Civil, que não se suspende nem interrompe senão nos casos em que a lei substantiva o determine (…)" [op. cit., pp. 397-938 e nota de rodapé 482].

De resto, é precisamente neste sentido e com a fundamentação aduzida pela doutrina acabada de transcrever, que se tem vindo a direcionar, de forma pacífica e uniforme, a jurisprudência dos tribunais superiores [vide, entre outros, os acórdãos deste TCA-Norte, de 29 de novembro de 2007, proferido no processo n.º 00760/06.5BEPNF, de 09 de dezembro de 2011, proferido no processo n.º 01300/11.0BEPRT, de 23 de junho de 2017, proferido no processo n.º 00284/14.7BEBRG e do TCA-Sul, de 1 de outubro de 2015, proferido no processo n.º 12447/15, todos acessíveis em www.dgsi.pt].

Deste modo, não se vislumbrando quaisquer razões que nos levem a divergir do entendimento que supra se descreveu, bem pelo contrário, o princípio da uniformidade na interpretação e aplicação do Direito assim o impõe [artigo 8.º, n.º 3, do Código Civil], cumpre efetuar a respetiva subsunção ao caso concreto.

Pois bem, escrutinado o libelo inicial, logo se constata que, por intermédio da presente ação, a Autora visa obter a desintegração jurídica, por nulidade ou anulabilidade, do "(…) despacho que determina a cessação da utilização e do ato de execução que determina a selagem coerciva do estabelecimento datados de 18 de janeiro de 2019 e 28 de maio de 2019 "(…)".

Mais se verifica que a Autora substancia a sua pretensão anulatória com base no entendimento de que os atos impugnados nos autos enfermam dos vícios de **(i)** incompetência do Presidente da Câmara Municipal para ordenar e fixar prazo para a cessação da utilização; **(ii)** de preterição de audiência prévia de interessados [alegação implícita]; e ainda de **(iii)** violação de lei, por "(…) erro sobre os pressupostos de facto e por violação do artigo 109º, n.º 1 do RJUE e do princípio da proporcionalidade (artigo 7º, n.º 2 do CPA (…)".

De acordo com a substanciação que se vem de expor, importa agora determinar se as causas de invalidades que se vem de evidenciar, no seu todo em parte, são [ou não] sancionadas com o desvalor da nulidade.

E neste domínio, dir-se-á, desde logo, todas as ilegalidades impetradas aos atos impugnadas não são cominadas por lei expressa e especial, de harmonia com os considerandos supra tecidos, com o desvalor da nulidade, gerando, por conseguinte, a mera anulabilidade.

Efetivamente, todas as causas de invalidade assacadas nos autos são reconduzíveis aos vícios de **(i)**

incompetência relativa; **(ii)** de forma e **(ii)** de violação de lei, cuja sanção associada é de anulabilidade, e não a de nulidade.

Do que vai exposto, torna-se, pois, manifesto que, não sendo nenhum dos vícios invocados pela Autora suscetíveis de ser fulminados com o desvalor máximo da nulidade, encontra-se a presente ação de impugnação de ato administrativo sujeita a um prazo substantivo, de caducidade [artigo 58.º, n.º 2, alínea b), do CPTA].

No caso sujeito, a matéria de facto apurada revela-nos que a Autora teve conhecimento do primeiro ato impugnado nos autos - despacho que determina a cessação da utilização do estabelecimento da Autora - por ofício do Réu datado de 18.01.2019, presumindo-se, por isso, notificada do mesmo no dia 21.01.2019.

Destarte, dispondo a A., nos termos do disposto no nº. 2 do artº 58º do C.P.T.A do prazo de 3 meses para propor a ação impugnatória que se mostra como a ação própria tendente a alcançar o efeito anulatório despacho que determina a cessação da utilização do estabelecimento da Autora, e tendo a presente ação sido intentada em 19.09.2019, facilmente se conclui que a Autora não fez uso, no prazo de três meses do meio contencioso adequado à tutela dos seus interesses, pois aquele prazo terminou no dia 30.04.2019.

É certo que não se pode afirmar o mesmo no que tange ao segundo ato impugnado, pois que, atendendo ao tecido fáctico vertido nos pontos 32) e 33) do probatório reunido nos autos, ainda não se mostrava esgotado o prazo para o exercício de ação aquando da interposição da presente ação.
Porém, como bem salientou a sentença recorrida, a impugnação contenciosa deste segundo ato impugnado sempre não é de admitir em juízo, por razões da sua inimpugnabilidade.

De facto, desde há muito, a Jurisprudência do Supremo Tribunal Administrativo vem afirmando, em regra, a insuscetibilidade de impugnação contenciosa dos atos de execução, mas apenas se o conteúdo deste se circunscrever e conter no interior dos limites da definição jurídica operada pelo acto exequendo, isto é, se não alterarem a situação jurídica definida pelo acto que visam executam.

O que significa que, a possibilidade de impugnação contenciosa dos atos de execução não se encontra arredada, mas apenas desde e na medida em que os mesmos contenham qualquer inovação, por alterarem, excederem ou modificarem a situação definida no acto exequendo.

Vale dizer, então, que os atos de execução, na medida em que não introduzem qualquer inovação referentemente ao definido pelo acto exequendo, não configuram estatuições autoritárias, isto é, verdadeiros atos administrativos, antes se limitando a extrair os efeitos jurídico-práticos do acto exequendo, conferindo-lhe valor de realidade. Por isso, estes atos de execução caracterizam-se pela irrecorribilidade autónoma, uma vez que não são aptos, per se, a lesar direitos ou interesses legalmente protegidos.

Aliás, o fundamento da irrecorribilidade dos atos de execução, idêntico ao que justifica a irrecorribilidade dos atos meramente confirmativos, radica na consolidação da definição jurídica estabelecida em acto anterior, exigida pelo interesse público da estabilidade dos atos administrativos, presumindo-se "jure et de jure" a concordância dos seus destinatários através da respetiva inércia contenciosa durante certo período de tempo [cfr. Acórdão do STA de 16-3-95, proferido no recurso n.º 34830].
E esta posição jurisprudencial encontra apoio expresso nos n.ºs 3 e 4 do art. 151.° do CPA, que estabelecem que «os interessados podem impugnar administrativa e contenciosamente os atos ou operações de execução que excedam os limites do acto exequendo» e que «são também suscetíveis de impugnação contenciosa os atos e operações de execução arguidos de ilegalidade, desde que esta não seja consequência da ilegalidade do acto exequendo».

Das duas disposições vindas de citar, cujo campo de aplicação se sobrepõe parcialmente, infere-se que os atos de execução não são, por natureza, sempre recorríveis nem sempre irrecorríveis, dependendo a sua recorribilidade da ilegalidade que lhes é imputada.

Assim, se é imputada ao acto que dá execução a um acto anterior uma ilegalidade própria daquele, então o acto de execução é contenciosamente impugnável.

Porém, se a ilegalidade do acto de execução derivar de ilegalidade que já afetava o acto exequendo, é este último que deve ser impugnado, não o podendo ser autonomamente o acto de execução [veja-se, neste sentido, MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA, PEDRO COSTA GONÇALVES e J. PACHECO DE AMORIM, Código do Procedimento Administrativo Comentado, Almedina, 2ª edição, maio 2011, pp. 719 a 726].

O suporte normativo desta conclusão, que se encontra explicitamente no n.º 4 do art.º 151.°, está também implícito no n.º 3 do mesmo artigo, pois, quando neste se refere a impugnabilidade dos atos ou operações de execução que excedam os limites do acto exequendo, está-se a pressupor a sua impugnabilidade quanto a este excesso.

Com efeito, se nesta classe de situações o que justifica a possibilidade de controle da legalidade do acto de execução é a existência de um excesso do acto de execução em relação ao executado é, forçosamente, porque se considera que as ilegalidades que não sejam atinentes a tal excesso [as que não justificam a impugnabilidade] não podem relevar para anulação do acto de execução.
Daí que, também nos casos previstos neste n.º 3, em sintonia com o n.º 4 do mesmo art.º 151.°, a recorribilidade será limitada ao que o acto de execução inova em relação ao acto executado.

Revertendo ao caso versado, verifica-se que os fundamentos aduzidos pela Autora prendem-se exclusivamente a [ordem de] cessação de utilização imposta pela Administração e não com a selagem coerciva do estabelecimento em si, que integra o segundo ato impugnado nos autos.

Deste modo, considerando que a impugnação do segundo acto impugnado não se funda na ilegalidade própria do acto de execução, haverá que concluir, à luz do que ficou exposto, que o segundo acto suspendendo [também] não é suscetível de impugnação contenciosa.

Derradeiramente, saliente-se que não assiste razão à Autora nos argumentos em que esteia o presente recurso jurisdicional.

De facto, a Recorrente labora em manifesto equívoco quando refere que o prazo de contagem do prazo de três meses previsto no artigo 58º, nº. 2 do CPTA deve iniciar-se antes na data de 02.05.2019, que corresponde à data em que exerceu pela primeira vez o seu direito de pronúncia a respeito do primeiro ato administrativo datado de 18.01.2019.

Na verdade, o primeiro ato administrativo foi objeto de dispensa de audiência prévia de interessados, pelo que a data de 02.05.2019 nunca pode respeitar a qualquer direito de resposta de eventual projeto de decisão do ato que determinou a cessação de utilização do estabelecimento da Autora.

A data de 02.05.2019 corresponde sim que à Recorrente exerceu, a respeito do segundo ato administrativo que veio a ser promanado em 28.05.2019.
Assim, e quanto ao primeiro ato impugnado, apenas pode considerar-se a data de 21.01.2019 para efeito de contagem do prazo de três meses a que se alude no artigo 58º, nº.2 do C.P.T.A., pois que é nesta em que se inicia a projeção dos efeitos do ato impugnado na esfera jurídica da Autora.

O que nos remete, como se viu supra, para o dia de 30.04.2019 como sendo o ultimo dia para o exercício do direito de ação quanto ao primeiro ato impugnado, o que, claramente, não foi respeitado pela Autora, aqui Recorrente.

Já quanto ao segundo ato impugnado, como supra se adiantou, irreleva grandemente a data de 02.05.2020, pois não é admissível a impugnação contenciosa deste segundo ato, por se mostrar carecida de arguição de vícios próprios do ato executório.

O que serve para concluir pela improcedência do erro de julgamento de direito imputado à decisão recorrida no particular conspecto em análise.
De igual modo, não assiste razão à Recorrente na invocação da admissão da impugnação nos termos do n.º 3 do artigo 58º do CPTA [erro desculpável].
De facto, o artigo 58º, nº 3, permite que, desde que ainda não tenha expirado o mais longo dos prazos de impugnação [um ano de que dispõe o Ministério Público] qualquer das pessoas ou entidades legitimadas a impugnar o possam fazer, mesmo que já tenha passado o prazo de três meses dentro do qual, em princípio, o deveriam ter feito.

Para o efeito, é necessário que o Tribunal considere demonstrada a ocorrência de uma das três circunstâncias, taxativamente previstas, em que, no entender da lei, "a tempestiva apresentação da petição não era exigível a um cidadão normalmente diligente".

Essas circunstâncias são as seguintes, enunciadas nas alíneas a), b) e c) do artigo 58º, nº 3.

(i) O interessado não impugnou porque a Administração o induziu em erro, podendo mesmo ter agido de má fé;

(ii) O atraso na impugnação é desculpável em virtude da ambiguidade do quadro normativo ou das dificuldades que colocava a identificação do ato impugnável ou a questão da sua qualificação como ato administrativo ou como norma.

(iii) Verificou-se uma situação de justo impedimento.

No caso dos autos, temos que a Autora, aqui Recorrente, tenta enquadrar a sua situação no supra ponto **(i),** alegando, para tanto, que "(…) laborou em erro em virtude das negociações levadas a cabo, na expectativa de que não haveria necessidade de proceder à impugnação de qualquer ato sempre crendo, de boa fé, na conduta perpetrada pelo Recorrido Município (…) (…)".

Porém, nada disso resultou adquirido no probatório coligido, o que bem se articula com a circunstância da Autora em momento algum do libelo inicial ter aduzido factualidade tendente a integrar qualquer motivo desculpável que possa justificar a flexibilidade do prazo.

Assim, à mingua dessa demonstração, julgamos que os termos em que a Recorrente desenvolve a sua argumentação são incapazes de fulminar a sentença recorrida com imputado erro de julgamento de direito.

Concludentemente, improcedem todas as conclusões de recurso.

Mercê de tudo o quanto ficou exposto, deverá ser negado provimento ao presente recurso jurisdicional, confirmando-se a sentença recorrida.

Ao que se provirá em sede de dispositivo.

* *

* *

IV – DISPOSITIVO

Nestes termos, acordam em conferência os juízes da Secção do Contencioso Administrativo deste Tribunal, de harmonia com os poderes conferidos pelo artigo 202º da CRP, em **NEGAR PROVIMENTO** ao recurso jurisdicional " sub judice", confirmando-se a decisão judicial recorrida.

*

Custas pela Recorrente.

*

Registe e Notifique-se.

* *

Porto, 09 de maio de 2021,

Ricardo de Oliveira e Sousa

João Beato

Helena Ribeiro

Fonte: http://www.dgsi.pt