

**SUPREMO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO | ADMINISTRATIVO**

## Acórdão

Processo	Data do documento	Relator
0368/12.6BEAVR-C	18 de junho de 2020	Carlos Carvalho

**DESCRITORES**

Execução de sentença > Procedimento cautelar > Sentença condenatória > Título executivo

**SUMÁRIO**

A decisão judicial cautelar que não se mostre ou seja executada no respetivo procedimento carece, para ser suscetível de execução forçada no quadro de processo de execução, de conter segmento condenatório no cumprimento de uma obrigação, ou a realização de uma prestação positiva ou negativa e a mesma contenha a condenação/intimação ao seu cumprimento, pelo que inexistindo tal segmento a mesma não constitui título executivo [cfr. arts. 127.º e 160.º do CPTA, 375.º in fine, 619.º, 628.º, 703.º, n.º 1, al. a), 704.º, e 724.º e segs. todos do CPC].

**TEXTO INTEGRAL**

**Acordam em conferência na Secção de Contencioso Administrativo do Supremo Tribunal Administrativo:**

**RELATÓRIO**

**1. «A....., LDA.»** [doravante Executada], devidamente identificada

nos autos, deduziu no Tribunal Administrativo e Fiscal de Aveiro [doravante TAF/A], por apenso à execução de sentença para pagamento de quantia certa que contra si foi movida pelo **MUNICÍPIO DE OLIVEIRA DO BAIRRO** [doravante Exequente] oposição sob forma de embargos de executado, nos termos do disposto no art. 729.º, al. a), do Código de Processo Civil [CPC] [na redação introduzida pela Lei n.º 41/2013, de 26.06 - redação a que se reportarão todas as ulteriores referências àquele Código sem expressa indicação em contrário] aplicável ex vi do art. 01.º do Código de Processo nos Tribunais Administrativos [CPTA] [na redação anterior à alteração introduzida pelo DL n.º 214-G/2015, de 02.10 (cfr. art. 15.º, n.ºs 1 e 2, do referido DL e art. 13.º, n.º 2, da Lei n.º 118/2019, de 17.09) - redação a que se reportarão todas as ulteriores referências àquele Código sem expressa indicação em contrário], peticionando a extinção da referida execução [cfr. requerimento de oposição de fls. 01/09 dos autos - paginação «SITAF» - tal como as referências posteriores a paginação, salvo expressa indicação em contrário].

**2.** O TAF/A por decisão de 09.10.2018 [cfr. fls. 69/83] veio a julgar procedentes os presentes embargos de executado e, em consequência, declarou «extinta a execução», ordenando «o levantamento da penhora e o cancelamento do respetivo registo».

**3.** O Exequente, inconformado recorreu para o Tribunal Central Administrativo Norte [doravante TCA/N], o qual, por acórdão de 01.03.2019 [cfr. fls. 214/233], concedendo provimento ao recurso, revogou a sentença recorrida e determinou a baixa dos autos ao TAF/A «a fim de ser retomada a normal tramitação da execução».

**4.** Invocando o disposto no art. 150.º do CPTA a Executada, agora inconformada com o acórdão proferido pelo TCA/N, interpôs, então, o presente recurso

jurisdicional de revista [cfr. fls. 243/267], apresentando o seguinte quadro conclusivo que se reproduz:

«...

A - O presente recurso de revista vem interposto do Acórdão do Tribunal Central Administrativo Norte de 1/03/2019, que julgou improcedentes, por não provados, os embargos deduzidos, em 1.ª instância, pela ora recorrente.

B - O aresto em recurso incorre em erro de julgamento ao considerar, que o exequente e ora recorrido, munido de Acórdão proferido no âmbito de providência cautelar de suspensão de eficácia que estabelece como condição de suspensão o pagamento de uma quantia, tem um título executivo bastante para exigir coercivamente a condição, quanto a própria providência foi revogada em consequência de incumprimento, após pedido para tal formulado pelo Município.

C - Atribuir efeitos condenatórios ao Acórdão dado à execução, distorce por completo a base de uma tutela cautelar administrativa, que foi pedida pelo Administrado contra a Administração.

D - Porque implica, desde logo, considerar que a decisão tanto pudesse ser exigida para por termo aos efeitos suspensivos da providência, como para exigir o cumprimento de uma obrigação, como se de uma condenação em processo comum se tratasse, levando a que de uma tutela cautelar se passasse para uma tutela definitiva (ainda que durante um certo período de tempo).

E - O erro de julgamento que aqui se assinala é patente e existe quando, da fixação de uma condição para manutenção dos efeitos suspensivos de uma providência cautelar de suspensão da eficácia do ato administrativo, se extrai uma verdadeira condenação que permita a sua exequibilidade fora do âmbito da própria providência.

F - A questão que se suscita é a de saber se um Acórdão que estabeleceu como condição de manutenção da suspensão do ato, o pagamento de uma quantia, no âmbito de uma providência cautelar de suspensão de eficácia de ato, e

estabelecida nos termos do disposto no art. 122.º, n.º 2 do CPTA, tem os seus efeitos circunscritos à manutenção da suspensão do ato ou também tem efeitos condenatórios.

G - E, a considerar-se esta última hipótese, se essa condenação pode ser executada autonomamente, mesmo após ter sido pedida e decidida a revogação da providência, por se ter verificado o não pagamento da quantia imposta como condição.

...

S - O Acórdão recorrido procede a uma incorreta interpretação dos artigos 270.º e segs. do CC, 122.º e 123.º do CPTA e 703.º, n.º 1, al. a) do CPC.

T - Dado que inexistente qualquer título executivo que legitime o Município recorrido a executar e exigir daquela qualquer preço pela utilização de imóvel, porque o Acórdão dado à execução foi proferido no contexto de um processo cautelar, e estabeleceu uma condição para manter suspenso um ato.

U - A não verificação da condição estabelecida determinou, na sequência do pedido do Município formulado em 18/10/2013, a revogação da providência, sendo esta a única consequência jurídica que naquele concreto contexto processual se poderia retirar do Acórdão que foi dado à execução, não se podendo retirar qualquer outro efeito.

V - O Acórdão dado à execução foi objeto de recurso de revista e o mesmo Tribunal que o emitiu, em 5/04/2013, sustentando-o exarou o seguinte: “Obviamente o seu incumprimento - no caso o não pagamento da importância fixada - não suscita dúvidas de interpretação. Apenas pode suscitar dúvidas da execução. / No caso nem nessa sede se suscita porque, como é evidente, não verificada a condição para a suspensão, o Município pode executar de imediato o ato” (sublinhado nosso).

W - Ora, o que é estabelecido pelo Acórdão dado à execução é uma verdadeira condição suspensiva, de que, para permitir a manutenção da suspensão do ato administrativo, se estabelece a dependência dum acontecimento futuro e

incerto, de forma a que, só verificado tal acontecimento é que a sentença produziria os seus efeitos suspensivos.

X - A providência cautelar foi intentada pela requerente e ora recorrente e era a ela, e só a ela, que se atribuía um direito: o de ver suspenso o ato administrativo, condicionado a um determinado pagamento.

Y - Desta forma, o único efeito do Acórdão dado à execução era de que a própria recorrente, pagando os 4.000 €, gozaria dos efeitos suspensivos da providência, sem ficar dependente de qual iniciativa processual do Município até à decisão da causa principal, não pagando, conforme se citou supra do próprio TCA-N o Município poderia executar de imediato o ato.

Z - Pelo que, a condição fixada pelo Acórdão teria como único efeito a não produção dos efeitos suspensivos da providência enquanto não fosse paga a quantia de 4.000 €.

AA - Não podendo por conseguinte, produzir efeitos condenatórios do Administrado no âmbito de providência cautelar em que era requerente.

BB - E, em nenhuma circunstância, servir para dar cobertura a duas atitudes processuais do Município: a de verificar o incumprimento da condição e a de exigir o valor da condição.

CC - Porque, assumindo o Município que não lhe interessava exigir coercivamente a condição, ao ter peticionado a revogação da providência pela sua não verificação, posteriormente, cerca de dois anos depois, também não podia pedir os valores da condição incumprida.

DD - De todo o exposto, resulta que o Acórdão exequendo não é título executivo para exigir coercivamente a quantia mensal de 4.000 €, jamais o podendo ser depois de a providência cautelar ter sido revogada.

EE - E também porque a cessação da utilização das instalações foi determinada nos termos do art. 109.º do RJUE, norma de ordem pública insuprível pelo pagamento de qualquer quantia monetária!

FF - Diferente entendimento, constitui errada interpretação do disposto nos

artigos 270.º do CC, 122.º e 123.º do CPTA e 703.º, n.º 1, al. a), 705.º do CPC e 109.º do RJUE, preceitos incorretamente interpretados na decisão inserta no Acórdão recorrido.

GG - Sendo mesmo inconstitucional, por violação do princípio constitucional da tutela jurisdicional efetiva, consagrado no artigo 268.º, n.º 4, da CRP e concretizado no artigo 2.º do CPTA, as normas dos art. 270.º CC, 122.º, n.º 2 do CPTA e 703.º, n.º 1 al. a) do CPC quando interpretadas conjugadamente no sentido de que a condição suspensiva de natureza pecuniária inserta em sentença proferida em providência cautelar de suspensão de eficácia de ato administrativo pode servir de base a execução da condição após ter sido pedida e decidida a revogação da providência com fundamento em se ter verificado o não pagamento do quantitativo pecuniário estabelecido ...».

**5.** Devidamente notificado o Exequente, aqui ora recorrido, veio produzir contra-alegações [cfr. fls. 278/296], concluindo nos seguintes termos:

«...

1) Sumariamente e se bem percebemos, o que defende a Executada é que o Município só podia executá-la pela dívida enquanto a mesma se mantivesse a utilizar o prédio, o que é contraditório, pois tal seria sempre admitir os efeitos condenatórios que a Executada nega e, por outro lado, seria admitir que o Município, para poder executar a decisão judicial, tinha que continuar a tolerar a ocupação ilegal e abusiva da Recorrente.

2) Como bem refere o digníssimo TCA-Norte, a Recorrente não pode ignorar e optar por não cumprir parte da decisão judicial, escolhendo apenas a parte que lhe convém, tanto mais que, para além de nunca ter pago um cêntimo que fosse do montante mensal judicialmente fixado para se manter no imóvel, ainda veio a recorrer da decisão judicial do TAF-Aveiro que, a instâncias do Município, declarou a revogação da providência cautelar (cfr. factos provados nas alíneas J), K) e L), e só cessou a utilização do prédio na sequência de execução coerciva

do ato.

3) A posição da Executada é, pois, a de recusa de cumprimento da decisão do Tribunal - por discordar da fixação da condição de pagamento dos € 4.000 mensais, entendeu e entende que não lhe é exigível e não tem que a cumprir, pois pretendia manter-se a utilizar o imóvel, indefinidamente, sem qualquer contrapartida, como aliás vinha fazendo há anos.

(...)

5) Descendo ao mérito da questão (sem nunca conceder), é cristalino que o Acórdão exequendo, ao condicionar a suspensão de eficácia do ato administrativo ao pagamento da renda mensal, cria ou constitui uma obrigação ou prestação obrigacional a ser satisfeita pela Executada para beneficiar da suspensão decretada, como beneficiou, enquanto aquela vigorou.

6) Bem assim, no decurso da suspensão, constituiu-se inelutavelmente o direito do Exequente a receber as rendas mensais; isto é, a obrigação de pagamento fixada pelo Acórdão venceu-se mensalmente, nos termos nele definidos, efeito este, inequívoco, a que a Recorrente podia até obstar e não o fez (nomeadamente desistindo do pedido ou dando cumprimento ao ato administrativo, com a conseqüente inutilidade superveniente da providência e a respetiva extinção).

7) O que não podia pretender era continuar a ocupar o imóvel sem nada pagar, em frontal incumprimento da providência decretada e em franco prejuízo do interesse público que a decisão exequenda quis salvaguardar, de obstar à ocupação gratuita do terreno pela Executada até que fosse dirimido o litígio.

8) Por outras palavras, uma vez vencida a obrigação (renda mensal judicialmente fixada pela ocupação do prédio), a mesma não desaparece com a extinção (revogação) da providência, que opera para o futuro.

9) A própria Executada ficou bem ciente que estava a ser condenada a uma renda mensal pela utilização do prédio, demonstrou-o expressamente nos autos e conformou a sua atuação nesse sentido, tendo inclusive elaborado uma conta-

corrente das rendas mensais (que não pagou) e invocado a respetiva compensação com pretensas quantias devidas pelo Município (cfr. sentença do TAF-Aveiro que deferiu a revogação da providência, a fls ... dos autos). O que faz com que a posição ora expressa configure mesmo um venire contra factum proprium.

10) Assim, entender diversamente do Tribunal recorrido seria retirar ao Acórdão exequendo os efeitos dele decorrentes e contidos e afrontar a força obrigatória das decisões judiciais imposta pelos arts. 158.º, n.º 1 do CPTA e 205.º, n.º 2 da CRP, dando cobertura ao comportamento abusivo da Recorrente, de incumprir a decisão.

11) Nada do que vimos de expor é infirmado pelo facto da contraprestação ser fixada a título de condição, rectius, estar sujeita à condição resolutiva da vigência da providência cautelar - tal não contende com a sua natureza e efeitos, tão-somente se reflete na respetiva duração.

12) Note-se que o Recorrido requereu a revogação da providência em 18/10/2013 (após trânsito em julgado do Acórdão, em 10/06/2013, e constatação do incumprimento da Executada), a qual só veio a ser definitivamente decidida pelo TCA-Norte em 16/01/2015, por decisão que transitou em julgado em 23/02/2015; ou seja, a Recorrente não só protelou o trânsito da decisão judicial de revogação da providência (alegando a compensação da dívida, que reconheceu enquanto tal), como se manteve a utilizar o prédio, ao abrigo da providência cautelar, durante quase dois anos, a maior parte dos quais já depois de ter sido pedida a revogação por falta de pagamento. E ainda acha que nada lhe pode ser exigido!

13) O montante que vem peticionado corresponde, pois, ao montante que se venceu entre 10/06/2013 e 23/02/2015 (vigência da providência cautelar), período de tempo durante o qual a Recorrente utilizou o prédio, por sua única e exclusiva vontade e bem sabendo que não cumpria a condição para o efeito e, repise-se, durante a quase totalidade desse período, com o pedido de

revogação da providência já pendente.

14) Inexiste qualquer distorção da natureza da tutela cautelar: os efeitos das providências cautelares produzidos durante a sua vigência consolidam-se plenamente na ordem jurídica e produzem todas as consequências legais a que tendem.

15) Não se trata de transmutar a tutela cautelar em tutela definitiva; simplesmente a regulação contida na decisão cautelar, enquanto decisão judicial destinada a regular provisoriamente uma situação jurídica, produz efeitos plenos e definitivos enquanto vigora (até ser decidida a ação principal ou enquanto inexistir alteração na própria sede cautelar que ponha termo aos efeitos da decisão).

16) Admitir a tese da Executada seria negar pura e simplesmente a autoridade do caso julgado cautelar... Uma sentença e, neste caso, um acórdão, que decida sobre o mérito de uma pretensão faz caso julgado material, independentemente da sua natureza cautelar ou não. Por outras palavras, o caso julgado contido na decisão cautelar, que vigorou e produziu os seus plenos efeitos durante determinado período de tempo, não se apaga quando a decisão deixa de produzir efeitos (para futuro) por qualquer razão que seja (decisão da ação principal ou outra).

17) É, pois, completamente destituída de sentido a tese da Executada ao falar, entre o mais, de efeitos intra-processuais da decisão cautelar. No caso, é óbvio e legítimo que a providência cautelar tinha ambos os efeitos que a Executada refere como excludentes: suspensão da eficácia do ato e obrigação de pagamento decorrente dessa suspensão, porque a suspensão implicava que a Recorrente continuasse a utilizar o prédio (havendo inclusive dúvidas quanto à respetiva titularidade, dirimidas em sede cível). O que a Recorrente defende mais não é do que defraudar a decisão cautelar.

18) A pretensa questão da oportunidade da atuação processual do Município é uma não-questão... tudo porque, repise-se, temos uma decisão judicial com

autoridade de caso julgado que produziu, inelutavelmente, efeitos definitivos na ordem jurídica, ainda que tão-somente limitados a determinado período de tempo.

19) Não há aqui qualquer situação de caducidade, prescrição ou outro mecanismo jurídico que obste a que o Município possa executar os montantes vencidos e nunca pagos, nem uma qualquer situação de impossibilidade superveniente de cumprir a estatuição contida no Acórdão (que pode ocorrer quando esteja em causa a prestação de factos, e, nesses casos, o incumprimento dará lugar a uma indemnização, mas não é assim quando estamos perante uma quantia pecuniária).

20) Não há qualquer violação da principiologia constitucional, nem nesta nem em qualquer execução em geral, que corre sempre por apenso ao processo onde foi proferida a decisão exequenda e, portanto, é sempre submetida à apreciação do Tribunal que a emitiu.

21) Quando fala do art. 109.º do RJUE, a Recorrente insurge-se contra a legalidade da própria condição, matéria que, também já o vimos, está mais do que consolidada na ordem jurídica e não tem lugar nesta sede executiva.

22) Pelos motivos que vimos de expor, por o Acórdão recorrido ser imaculado, não deve a presente revista ser sequer admitida; no caso remoto de se entender diversamente, deve o recurso improceder totalmente, uma vez que o Aresto recorrido não padece de qualquer erro de julgamento nem a interpretação assumida enferma de qualquer inconstitucionalidade, devendo manter-se na ordem jurídica ...».

**6.** Pelo acórdão da formação de apreciação preliminar deste Supremo Tribunal prevista no n.º 5 do art. 150.º do CPTA, datado de 09.09.2019 [cfr. fls. 301/305] veio a ser admitido o recurso de revista.

**7.** O Digno Magistrado do Ministério Público junto deste Tribunal, notificado nos

termos e para os efeitos do disposto no art. 146.º, n.º 1, do CPTA, emitiu parecer no sentido da improcedência do recurso [cfr. fls. 312/318], pronúncia essa que objeto de contraditório mereceu resposta discordante da Executada, aqui recorrente [cfr. fls. 325/328].

**8.** Colhidos os vistos legais foram os autos submetidos à Conferência para julgamento.

## **DAS QUESTÕES A DECIDIR**

**9.** Constitui objeto de apreciação nesta sede o assacado erro de julgamento acometido pela executada/recorrente ao acórdão recorrido quanto ao juízo no mesmo efetuado, por entender haver o mesmo incorrido em erro de julgamento dada a violação, nomeadamente, do disposto nos arts. 270.º do Código Civil [CC], 122.º e 123.º do CPTA, 703.º, n.º 1, al. a), e 705.º do CPC, e 109.º do Regime Jurídico da Urbanização e Edificação [RJUE], e, ainda, em interpretação normativa inconstitucional por violação do princípio constitucional da tutela jurisdicional efetiva [consagrado no art. 268.º, n.º 4, da Constituição da República Portuguesa (CRP) e concretizado no art. 02.º do CPTA], das normas dos arts. 270.º CC, 122.º, n.º 2, do CPTA e 703.º, n.º 1, al. a), do CPC, e que, nessa medida, deveria ter sido mantida a decisão do TAF/A [cfr. alegações e demais conclusões supra reproduzidas].

## **FUNDAMENTAÇÃO**

### **DE FACTO**

#### **10. Resulta como assente nos autos o seguinte quadro factual:**

**10.1)** Em 14.02.2012, o Presidente da Câmara de Oliveira do Bairro, exarou a seguinte proposta:

«1. Na sequência informação técnica 44.2011/UOP foi a empresa A....., Lda., notificada nos termos a para os efeitos do art. 109.º, n.º 1 do Decreto-Lei n.º

555/99, de 19 de dezembro, na sua atual redação, conjugado com o art. 100.º e ss. do Código do Procedimento Administrativo, de intenção da câmara municipal de ordenar e cessação de utilização de todas as edificações e instituições existentes no Lote ....., atentas as razões de facto e de direito ali descritas e para, querendo, se pronunciar por escrito no prazo de 10 dias úteis, notificação que aqui se dá por integralmente reproduzida para todos os efeitos legais.

2. Em sede de audiência prévia, veio a requerente, em 10.11.2011, entre o mais, solicitar o agenciamento de uma reunião, a título de diligência complementar, comunicação que se anexa e que aqui se dá por integralmente reproduzida para todos os efeitos legais.

3. A requerida reunião teve lugar em 05.12.2011, com a presença de representantes do Município de Oliveira do Bairro e do mandatário do requerente, Dr. B....., tendo, no final, sido concedidos 10 dias úteis, a partir da referida data, para a requerente vir ao processo, informar o que tivesse por conveniente.

4. Em 12.12.2011, veio a requerente, entre o mais, propor a aquisição do Lote ....., pelo preço de 4,98€/m<sup>2</sup>, mediante pagamento faseado, admitindo também a possibilidade de aceitar o pagamento de indemnização pelas benfeitorias efetuadas.

5. Como é sabido, o princípio que vigora no nosso ordenamento jurídico é o da proibição do uso privativo dos bens públicos ou exercício de atividades públicas.

6. Uso que, assim, e de molde a ser lícito deve ser titulado.

7. Ora, um dos títulos para o efeito é a concessão, definida que é como a modalidade concessória que pressupõe a transmissão para um sujeito do direito de ocupar e de utilizar uma parcela do domínio público, limitando ou excluindo a sua utilização por terceiros.

8. Pois bem, no caso vertente é inequívoco que o particular em apreço vem, desde há longos anos, ocupando e usando domínio público (precisamente o lote

.....) sem que esteja munido de título concessório para o efeito.

9. Isto apesar das sucessivas, reiteradas e constantes tentativas encetadas pelo Município de molde a legitimar a ocupação da sobredita parcela: num primeiro momento através da efetivação do direito de superfície (através da gorada realização de contrato para o efeito) e, posteriormente, através da celebração de contratos de compra e venda - cfr. P.A. a fls ....

10. As condições de venda do Lote foram objeto deliberação camarária de 28.07.2011, tendo sido aceites pelo requerente, só não se concretizado a referida venda, conforme, aliás, decorre da correspondência trocada, atentas as alagadas dificuldades no acesso a financiamento bancário por parte do particular.

11. Na verdade, a proposta agora apresentada pelo particular (preço muito inferior ao acordado) é inaceitável, atentos desde logo os antecedentes do processo e, bem assim, em face dos princípios da legalidade, igualdade e prossecução do interesse público.

12. O preço de venda do lote foi aprovado pela Assembleia Municipal em 19.03.2004 (23,75 €/m<sup>2</sup>), preço, aliás, pago pelos adquirentes dos demais lotes.

13. Outrossim inaceitável o pagamento de indemnização pelas obras ali edificadas e em funcionamento, obras que o Município não mandou fazer, não tendo, de resto quaisquer atribuições nesta matéria.

14. Ademais, veio o particular usufruindo, ao longo dos (muitos) anos, da ocupação e utilização do lote, sem efetuar qualquer tipo de pagamento ou compensação ao Município. Município este, que por diversas vezes instou o requerente à regularização da situação, tolerando a ocupação sempre sob o pressuposto e na condição do particular regularizar tal ocupação, o que até à data não logrou efetuar.

15. Às referidas propostas opõem-se ainda os princípios da eficiência e boa gestão.

16. Por conseguinte, não estando este particular em condições de utilizar o lote

e, naturalmente, as edificações erigidas no mesmo, forçoso é concluir, como aliás se concluiu, que deve ser ordenada a cessação da utilização das edificações erigidas no mesmo (como, de resto e desde logo, impõe o art. 21.º do DL n.º 280/2007, de 07/08 - ("A Administração tem a obrigação de ordenar aos particulares que cessem a adoção de comportamentos abusivos, não titulados, ou em geral, que lesem o interesse público a satisfazer pelo imóvel e reponham a situação no estado anterior, devendo impor coercivamente a sua decisão, nos termos do Código do Procedimento Administrativo e demais legislação aplicável").

17. Deste modo, não se mostrando alterados os pressupostos do projeto da decisão da cessação da utilização de todas as edificações existentes no Lote ..... (restaurante, edifício polivalente, boxes, armazém, ..... e .....), proponho que se ordene, nos termos e ao abrigo do n.º 1 do art. 109.º do Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de dezembro, na sua atual redação, a cessação da utilização das referidas edificações, no prazo de 30 dias úteis, sob pena de, em caso de incumprimento, ser determinado o despejo administrativo dos edifícios e incorrer em responsabilidade criminal pela prática de um crime de desobediência» [cfr. fls. 716 e ss. do processo administrativo junto ao processo n.º 484/12.4BEAVR - Volume IV].

**10.2)** Em 23.02.2012, a Câmara Municipal deliberou concordar com a proposta a que se reporta a alínea anterior [cfr. fls. 719 do processo administrativo junto ao processo n.º 484/12.4BEAVR - Volume IV].

**10.3)** Em 28.02.2012, foi enviado à Executada o ofício do qual se extrai o seguinte:

«No âmbito do processo administrativo em referência, serve o presente para notificar V/ Ex.ª de que, em reunião da Câmara Municipal de 23.02.2012, foi deliberado por unanimidade aprovar a informação/proposta do Presidente da Câmara, datada de 14.02.2012, cuja cópia se anexa e aqui se dá por integralmente reproduzida para todos os efeitos legais.

Pelo que, em consequência, deverá V/ Ex.<sup>a</sup> proceder à cessação de utilização de todas as edificações existentes no lote ..... (restaurante, edifício polivalente, boxes, armazém, ..... e .....) nos termos do n.º 1 artigo 109.º do RJUE, no prazo de 30 dias úteis, sob pena de em caso de incumprimento ser determinado o despejo administrativo dos edifícios (n.º 2 do artigo 109.º do RJUE) e incorrer em responsabilidade criminal pela prática de um crime de desobediência" [cfr. fls. 720 do processo administrativo junto ao processo n.º 484/12.4BEAVR - Volume IV].

**10.4)** Em 02.04.2012, a Executada interpôs neste Tribunal providência cautelar onde requereu a suspensão de eficácia do ato administrativo a que se reporta a alínea anterior [cfr. fls. 01 e seguintes do processo n.º 368/12.6BEAVR].

**10.5)** Em 27.04.2012, a Executada interpôs, por apenso à providência cautelar a que se reporta a alínea anterior, ação administrativa especial de impugnação de ato administrativo contra o Exequente, onde peticionou a anulação do ato administrativo [cfr. fls. 01 e seguintes do processo n.º 484/12.4BEAVR].

**10.6)** Em 18.07.2012, o Tribunal proferiu sentença e decretou a suspensão da eficácia da referida deliberação [cfr. fls. 406 e seguintes do processo n.º 368/12.6BEAVR].

**10.7)** Em 30.11.2012, em sede de recurso jurisdicional da sentença proferida, o Tribunal Central Administrativo Norte, proferiu acórdão no qual concedeu parcial provimento ao recurso, daí se extraindo o seguinte:

«...

2. A. ponderação de interesses.

Cabe agora verificar se a sentença recorrida procedeu à adequada ponderação dos interesses em presença.

Como nos diz Cármen Chinchilla Maria em "La tutela cautelar en la nueva justicia administrativa", Civitas, Madrid, 1991, pág. 163: "... o interesse público há-de ser específico e concreto, ou seja, diferenciado do interesse genérico da legalidade e eficácia dos atos administrativos...".

Deste modo, só quando as circunstâncias do caso concreto revelarem de todo em toda a existência de lesão do interesse público que justifique a qualificação de grave e se considere que essa qualificação deve prevalecer sobre os prováveis prejuízos causados ao requerente é que se impõe a execução imediata do ato, indeferindo-se, por esse facto o pedido de suspensão. - Acórdão do Tribunal Central Administrativo Norte de 13.01.2005, Proc. 959/04.9BEVIS.

No caso concreto a Entidade Requerida invocou o interesse geral no cumprimento da legalidade que, como vimos, não releva nesta sede.

Mas invocou também prejuízos concretos.

Desde logo que a manutenção da situação em causa gera desconfiança e sentido de injustiça por parte dos proprietários dos demais lotes que tiveram de suportar custos de aquisição ou arrendamento para ali desenvolverem qualquer atividade, ao contrário da Requerente que está a ocupar o terreno da edilidade sem pagar nada por isso.

Assim como ficará impedida de vender o terreno a terceiros interessados.

O que traduz a lesão de um interesse público concreto, diferenciado do interesse geral do cumprimento da legalidade.

Isto sendo certo que não foi constituído a favor da Recorrida - nem seria legalmente possível - o direito a usufruir a título gratuito de um espaço público eternamente.

Nem existem razões de interesse público que o justifiquem quando é certo que existe a alternativa de a Recorrente - ou outra empresa - suportar os custos do arrendamento ou da aquisição do terreno com o conseqüente enriquecimento, legítimo, do erário municipal.

A cedência gratuita do terreno é, materialmente, uma forma de subsídio à atividade económica da Recorrida.

A edilidade é livre de manter ou fazer cessar esse subsídio, dentro, naturalmente, de critérios de justiça razoabilidade e proporcionalidade,

permitindo à empresa Requerente, designadamente, encontrar em tempo útil soluções alternativas que, tanto quanto decorre dos autos, embora em termos pouco concretos, já procurou noutra espaço.

Não se pode obrigar a edilidade - no espaço da sua livre escolha política - a que continue a subsidiar esta empresa desta forma e não outra empresa ou a mesma de outra forma.

Mas esta conclusão não significa que deva improceder o pedido de suspensão da eficácia do ato aqui em apreço.

Significa apenas que não pode proceder pura e simplesmente, como se decidiu. Há que ponderar no caso o interesse público demonstrado.

Não se extravasa aqui de modo algum o objeto do processo.

Dispõe o n.º 3 do artigo 120.º do Código de Processo nos Tribunais Administrativos e Fiscais, a propósito dos critérios para a decisão de uma providência cautelar, o seguinte:

"As providências cautelares a adotar devem limitar-se ao necessário para evitar a lesão dos interesses dos interessados defendidos pelo requerente, podendo o tribunal, ouvidas as partes, adotar outra ou outras providências, em acumulação ou em substituição daquela ou daquelas que tenham sido concretamente requeridas, quando tal se revele adequado a evitar lesão desses interesses e seja menos gravoso para os demais interesses, públicos ou privados, em presença".

Ou seja nas providências cautelares a definição do objeto feita pelo requerente no seu articulado inicial - conjugada ou não com a posição do requerido - não constitui vinculação absoluta para o tribunal que pode até substituir a medida requerida por outra que entenda melhor defender todos os interesses em jogo.

O que limita o tribunal nas providências cautelares é, portanto, para além da provisoriedade da decisão, o objetivo de minimizar a lesão dos interesses do requerente dentro dos parâmetros de uma justa composição de todos os interesses em presença. Tão só.

A solução proposta neste caso concreto às partes visa precisamente este desiderato: conceder a requerida suspensão de forma a acautelar também o legítimo interesse público em causa, o de o Município Requerido não ter prejuízo económico com a manutenção da cedência gratuita do terreno onde a Requerente pretende continuar a sua atividade.

Para a fixação dos parâmetros máximo e mínimo do valor a pagar mensalmente pela Requerente ao Requerido como condição para a suspensão da eficácia do ato em apreço partiu-se dos seguintes dados:

Conforme resulta do ponto 12 dos factos provados a Requerente suportava no início deste ano de 2012, com salários e contribuições para a Segurança Social, o valor global de 5.597,72 euros. Como valor máximo a impor como condição para a suspensão da eficácia do ato em apreço mostra-se adequado o valor arredondado, por excesso, para os seis mil euros.

Por outro lado, encontra-se junto aos autos, como documento n.º 23, uma carta da Requerente dirigida ao Requerido, com a data de 27 de junho de 2011, da qual se extrai o seguinte, a fls. 182 (com sublinhado nosso):

"(...) Pelo que pensamos que a serem devidamente ponderados e equacionadas todas as questões acima descritas a solução a encontrar para este impasse terá de ser uma solução mais equilibrada que permita à nossa empresa serenamente continuar a trabalhar na obtenção do financiamento com vista à compra do terreno/lote bem como assegurar que V. Ex.ª s terão um rendimento de modo a compensar a utilização do terreno por parte da nossa empresa enquanto a compra não se concretiza.

Assim sendo somos a propor a V. Ex.ª s o seguinte: Assinatura do CPCV - Pagamento do sinal Proposto de 10% em doze reforços mensais de sinal, cada um no montante global de € 3.700,00 (três mil e setecentos euros mensais) perfazendo a quantia global de € 44.000,00 (quarenta e quatro mil euros) - podendo a nossa empresa já no próximo mês de julho fazer o próximo pagamento (...)"

Tal como a Requerente, ora Recorrida, manifestava pelo menos na altura que escreveu esta carta, entendemos mais equilibrada e justa a situação de ocupar o terreno mediante o pagamento de uma importância do que ocupar sem qualquer contrapartida para a edilidade.

Juízo que vale também para o tempo que irá decorrer até à decisão do processo principal.

Por outro lado e não se demonstrando nos autos que a situação económica da Requerente se tenha degradado substancialmente desde 2011, entendemos fixar como limite mínimo o valor que a própria reconheceu como justo e capaz de pagar, arredondado, por excesso, para os milhares de euros, ou seja, 4.000 € (quatro mil euros) por mês.

Quanto ao Município dado ter aceite, num primeiro momento, sem reservas, os valores propostos, implicitamente admitiu ser aceitável o valor mínimo adiantado, de 4.000 € (quatro mil euros) por mês.

Posição que veio depois confirmar expressamente na pronúncia sobre o parecer do Ministério Público em que, a fls. 595, faz cálculos no sentido de que poderia ter um rendimento mensal com o terreno entre os 3.943,05 € e os 4.600 €.

Termos em que se impõe revogar parcialmente a decisão recorrida, mantendo a suspensão, não pura e simples, como foi decidida, mas fazendo depender esta do pagamento da referida importância.

Pelo exposto, os juízes da Secção Administrativa do Tribunal Central Administrativo Norte, acordam em **CONCEDER PARCIAL PROVIMENTO AO RECURSO**, pelo que:

- A) Deferem o pedido de suspensão da eficácia do ato em apreço.
- B) Condicionam o deferimento deste pedido ao pagamento mensal, no primeiro dia de cada mês, do valor de 4.000 € (quatro mil euros) ao Município Requerido. Custas na proporção de metade para Requerente e Requerido, em ambas as instâncias» [cfr. fls. 580 e seguintes do processo n.º 368/12.6BEAVR].

**10.8)** Em 05.04.2013, o Tribunal Central Administrativo Norte decidiu admitir o

recurso de revista interposto pela Executada, da decisão a que se reporta a alínea anterior, fixando-lhe efeito meramente devolutivo [cfr. fls. 726 e seguintes do processo n.º 368/12.6BEAVR].

**10.9)** Em 23.05.2013, o Supremo Tribunal Administrativo decidiu não admitir este recurso de revista [cfr. fls. 726 e seguintes do processo n.º 368/12.6BEAVR].

**10.10)** Em 18.10.2013, o Exequente requereu ao Tribunal a revogação da providência cautelar com fundamento no incumprimento da condição estabelecida na decisão do Tribunal Central Administrativo Norte [cfr. fls. 869 e seguintes do processo n.º 368/12.6BEAVR]. **10.11)** Em 30.09.2014, o Tribunal concluiu que a providência cautelar não poderia produzir os seus efeitos, por incumprimento do encargo imposto sobre a Executada que o desrespeitou, decidindo pela sua «recusa» [cfr. fls. 1263 e seguintes do processo n.º 368/12.6BEAVR].

**10.12)** Em 16.01.2015, o Tribunal Central Administrativo Norte decidiu confirmar a decisão que antecede [cfr. fls. 1371 e seguintes do processo n.º 368/12.6BEAVR].

**10.13)** Em 29.10.2015, o Exequente deu entrada neste Tribunal da execução de que dependem os presentes embargos [cfr. fls. 01 e seguintes do processo n.º 368/12.6BEAVR].

**10.14)** Em 12.09.2016, foi proferida sentença no processo n.º 484/12.4BEAVR, onde se decidiu pela improcedência do pedido aí formulado pela Executada [cfr. fls. 205 e seguintes do processo n.º 484/12.4BEAVR].

**10.15)** As edificações existentes no lote ....., da Zona de ....., não dispõem de licença de utilização, tendo a Executada utilizado estas edificações entre 10.06.2013 e 23.02.2015.

## **DE DIREITO**

**11.** Presente o quadro factual antecedente passemos, então, à apreciação do

recurso de revista.

**12.** A discussão objeto dos autos e que se mostra mantida no presente recurso centra-se, no essencial, em determinar se a decisão judicial cautelar firmada no acórdão do TCA/N de 30.11.2012 constitui ou não título executivo bastante para ser dado à execução [cfr., nomeadamente, os arts. 122.º, 123.º, 124.º e 127.º, todos do CPTA, 703.º, n.º 1, al. a), 704.º, e 705.º, todos do CPC], questão que foi respondida, como vimos, de modo divergente pelas instâncias, já que dissentiram no seu julgamento, porquanto o TCA considerou que aquela decisão cautelar era título executivo bastante, tendo revogado, assim, o entendimento inverso que havia sido firmado pelo TAF.

**13.** Analisemos o caso sub specie convocando e cotejando o quadro normativo tido por pertinente.

**14.** Enunciando-se nos n.ºs 1 e 2 do art. 120.º do CPTA os critérios de decisão para a adoção de providências cautelares temos que decorre do n.º 3 do referido preceito que as mesmas «devem limitar-se ao necessário para evitar a lesão dos interesses defendidos pelo requerente», podendo o tribunal, assegurado o contraditório, «adotar outra ou outras providências, em cumulação ou em substituição daquela ou daquelas que tenham sido concretamente requeridas, quando tal se revele adequado a evitar a lesão desses interesses e seja menos gravoso para os demais interesses, públicos ou privados, em presença».

**15.** Do teor e termos da decisão judicial cautelar dada à execução constata-se que na mesma o julgador cautelar fez uso daquilo que são os poderes previstos no referido n.º 3 do art. 120.º do CPTA, sendo que, após ponderação dos interesses em confronto ou em presença, a adoção da providência cautelar

decretada, de suspensão de eficácia da deliberação da CM de Oliveira do Bairro de 23.02.2012, foi-o na condição do «pagamento mensal, no primeiro dia de cada mês, do valor de 4.000 € (quatro mil euros) ao Município Requerido» por parte da requerente cautelar, aqui recorrente, condição essa fixada ao abrigo do disposto ainda no n.º 2 do art. 122.º do CPTA.

**16.** Para a sua plena efetividade tal decisão cautelar goza ou está dotada das garantias estabelecidas pelo art. 127.º do CPTA, ou seja, a sua inexecução ou o seu incumprimento faz incorrer não só em responsabilidade ao nível civil, penal [denominada «garantia penal»] e disciplinar [cfr. n.º 3 do preceito em conjugação com o art. 159.º do CPTA e, bem assim, do art. 375.º do CPC] e na sujeição à imposição de sanções pecuniárias compulsórias [vide n.º 2 do mesmo preceito em articulação com o art. 169.º do CPTA], mas, ainda, na possibilidade de vir a «ser objeto de execução forçada pelas formas previstas neste Código para o processo executivo» [cfr. n.º 1 do preceito e, também, os arts. 375.º in fine e 724.º e segs. do CPC em termos de execução para pagamento de quantia certa como a aqui em causa].

**17.** E em termos de produção de efeitos temos que a decisão em crise, na falta de determinação em contrário, subsistiria até que ocorresse a caducidade da providência ou que fosse proferida uma nova decisão que a alterasse ou revogasse [cfr. n.º 3 do art. 122.º do CPTA], sendo que as condições e pressupostos/requisitos para o operar da caducidade e da alteração/revogação das providências mostram-se disciplinadas, respetivamente, nos arts. 123.º e 124.º ambos do CPTA.

**18.** No caso, vista a factualidade apurada [cfr. nomeadamente, n.ºs 10.9) a 10.12)], não resulta que a concreta providência cautelar decretada haja deixado de produzir efeitos em decorrência de caducidade, já que a causa geradora da

extinção da produção de efeitos foi a revogação operada pela decisão proferida pelo TAF/A, ao abrigo do disposto no art. 124.º do CPTA [datada de 30.09.2014 e confirmada pelo TCA/N através do acórdão de 16.01.2015], na sequência de pedido formulado pelo aqui recorrido, em 18.10.2013, fundada no incumprimento por parte da ora recorrente da condição que havia sido aposta à providência.

**19.** Perante esta realidade e em face da pretensão executiva deduzida pelo aqui recorrido suscita-se, então, a questão de saber se a decisão cautelar exequenda constitui ou não título bastante que legitime aquela pretensão.

**20.** E avançando com o nosso juízo temos que analisada a concreta decisão cautelar dada à execução impõe-se responder negativamente à questão que se mostra colocada, assistindo razão à recorrente nas críticas que acomete ao acórdão recorrido.

**21.** É certo e comumente aceite que com a dedução de um processo cautelar procura-se evitar que o tardio julgamento do processo principal possa determinar a inutilidade da decisão a proferir neste, ou que seja responsável pela colocação do interessado numa situação de facto consumado, ou em que o volume ou a qualidade dos prejuízos sofridos inviabilizem a possibilidade de reverter a situação que existiria se a conduta ou atuação lesiva não tivesse tido lugar.

**22.** E de que entre o processo cautelar e o processo principal existe uma relação de instrumentalidade e de dependência do primeiro relativamente ao segundo, na certeza de que o processo cautelar não constitui o meio adequado à definição de direitos, mas apenas uma via destinada a lograr acautelar e proteger a eficácia e utilidade da pronúncia, final e definitiva, sobre os direitos

que são alvo de apreciação/discussão e de reconhecimento, se for o caso, no processo principal.

**23.** Na verdade, a providência cautelar é concedida, por regra, com o fim de assegurar a efetividade ou a eficácia prática da sentença no processo principal e na pressuposição de que esta venha a ser favorável ao requerente, na certeza de que a relação de instrumentalidade que se estabelece ou terá de existir entre a providência cautelar e o processo principal impede que o juiz possa conceder, através duma medida cautelar, aquilo que o A. não conseguirá obter na ação principal com uma pronúncia favorável sobre a pretensão de fundo.

**24.** Cientes daquilo que é a finalidade e a natureza de uma decisão cautelar e de que a pronúncia judicial nela contida que decreta uma providência pode ser suscetível de execução forçada temos que a decisão cautelar exequenda, decretando providência mediante a aposição de condição destinada a assegurar o equilíbrio entre os interesses em presença e na qual se procedeu unicamente à aferição dos requisitos de deferimento definidos pelo art. 120.º do CPTA, nada define em termos finais quanto ao litígio objeto da ação principal, centrado na discussão da legalidade do ato suspendendo, e na mesma não se surpreende formalmente uma imposição ou uma condenação da requerente cautelar, aqui executada, ao cumprimento de uma obrigação ou de uma ordem de prestação patrimonial.

**25.** Se entre os títulos executivos judiciais figura, desde logo, a «sentença condenatória» [ou o acórdão condenatório], e se, sob o ponto de vista da força executiva, à mesma se mostram equiparados, nos termos dos arts. 705.º, n.º 1, do CPC e 127.º, n.º 1, do CPTA, «os despachos e quaisquer outras decisões ou atos da autoridade judicial que condenem no cumprimento duma obrigação», resulta necessário, todavia, que a decisão judicial cautelar dada à execução

contenha segmento condenatório no cumprimento de uma obrigação [obrigação de pagamento de quantia certa, de entrega de coisa certa ou de prestação de facto positivo ou negativo] sem o qual a mesma não constitui título executivo, para além de que, do regime previsto nos arts. 619.º, 628.º, 703.º, n.º 1, al. a), e 704.º, todos do CPC, e 160.º do CPTA, deriva que, por regra, os efeitos da decisão judicial dependem do respetivo trânsito em julgado, trânsito esse que é essencial para que aquela assuma também a natureza de título executivo.

**26.** A ação executiva supõe um título executivo, sendo o mesmo que determina o fim e os limites da mesma e que expressa a exequibilidade extrínseca da obrigação, assumindo a natureza de um pressuposto processual específico [cfr. n.º 5 do art. 10.º do CPC].

**27.** Ora a decisão cautelar dada à execução pelo aqui recorrido contém mera aposição de uma condição de concessão/decretação da providência, fixada, como referido, no contexto da aferição dos requisitos de deferimento definidos pelo art. 120.º do CPTA e naquilo que, no contexto, se considerou ser o adequado equilíbrio entre os interesses em presença.

**28.** Da mesma não resulta, nem deriva, face à sua concreta natureza e finalidade, o reconhecimento da existência de um direito e a fixação/intimação, sequer em termos implícitos, de uma obrigação de pagamento ou de prestação patrimonial que impendesse sobre a requerente cautelar, determinando o seu cumprimento ou emitindo a propósito qualquer ordem de prestação, a ponto de, em caso de incumprimento, poder ser suscetível de execução forçada.

**29.** Não se nega a suscetibilidade de execução coerciva às decisões que ordenem providências cautelares que não se mostrem ou sejam executadas nos respetivos procedimentos, porquanto nem a garantia penal a afasta como a

provisoriamente não é sinónimo de inexecutabilidade, como medianamente decorre do disposto nos arts. 375.º do CPC e 127.º, n.º 1, do CPTA.

**30.** Todavia, daí não deriva que pelo simples facto de se tratar de uma decisão cautelar tal conduza, necessariamente, à sua execução forçada, porquanto para que tal possa vir a ocorrer importa que a decisão envolva a fixação de uma obrigação de pagamento ou a realização de uma prestação positiva ou negativa e a mesma contenha a condenação/intimação ao seu cumprimento.

**31.** Mostra-se, pois, indispensável que o documento dado à execução como título executivo esteja em condições de certificar a existência de uma obrigação constituída/formada entre as partes e que essa obrigação a considerar nasceu do ato jurídico a que o título dá forma.

**32.** A decisão cautelar exequenda não cumpre estes requisitos, não constituindo como tal título executivo bastante [cfr. arts. 127.º e 160.º ambos do CPTA e 10.º, n.ºs 4 e 5, 375.º, 703.º, n.º 1, al. a), 704.º, 705.º, n.º 1, todos do CPC], termos em que o acórdão recorrido, ao haver firmado entendimento oposto, incorreu em erro de julgamento, infringindo, nomeadamente o referido quadro normativo.

**33.** De notar que, sem prejuízo do apelo ao regime de indemnização previsto no art. 126.º do CPTA, no caso o incumprimento por parte da requerente cautelar daquilo que foi a condição aposta pelo acórdão cautelar para a concessão/deferimento da providência suspensiva constitui fundamento ou motivo para a revogação da providência cautelar e plena eficácia e execução do ato suspendendo, na certeza de que não se mostrando na decisão cautelar exequenda dirimido o litígio quanto à ocupação/utilização do prédio e custos envolvidos, nem definido ou imposta, em sua decorrência, uma obrigação de

pagamento de uma contrapartida, enquanto «renda mensal judicialmente fixada pela ocupação do prédio» para utilizar as palavras do próprio recorrido, a este restará ou caberá, então, lançar mão dos meios contenciosos declarativos que estão ao seu dispor para discutir e obter pronúncia condenatória que permita ressarcir-lo dos eventuais prejuízos sofridos e derivados da ocupação que foi feita pela recorrente e reputada como ilegal e ilícita.

**34.** Em face do explicitado e sem necessidade de outros desenvolvimentos e da apreciação de outros fundamentos aduzidos procedem as críticas acometidas pela recorrente ao acórdão recorrido, que assim não pode manter-se, devendo subsistir a decisão do TAF/A, com as legais consequências. **DECISÃO**

**Nestes termos, acordam em conferência os juízes da Secção de Contencioso Administrativo deste Supremo Tribunal, de harmonia com os poderes conferidos pelo art. 202.º da Constituição da República Portuguesa, em conceder provimento ao recurso jurisdicional sub specie, e, em consequência, revogar o acórdão recorrido, fazendo subsistir, pelas razões supra invocadas, a decisão proferida pelo TAF de Aveiro.**

**Custas neste Supremo e no TCA a cargo do exequente, aqui recorrido.  
D.N..**

Lisboa, 18 de junho de 2020. – Carlos Carvalho (relator) - Maria Benedita Urbano  
- Madeira dos Santos.

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