

■ **FORMAÇÃO CONTÍNUA** ■

# PROCESSO ADMINISTRATIVO

**Jurisdição  
Administrativa  
e Fiscal**

setembro 2020

### **Diretor do CEJ**

João Manuel da Silva Miguel, Juiz Conselheiro

### **Diretores Adjuntos**

Paulo Alexandre Pereira Guerra, Juiz Desembargador

Luís Manuel Cunha Silva Pereira, Procurador-Geral Adjunto

### **Coordenador do Departamento da Formação**

Edgar Taborda Lopes, Juiz Desembargador

### **Coordenadora do Departamento de Relações Internacionais**

Helena Leitão, Procuradora da República

### **Grafismo**

Ana Caçapo - CEJ

### **Capa**

Bancos no edifício do CEJ

### **Foto**

Paulo Rainho - CEJ

---

Os e-books do CEJ são já um instrumento de trabalho essencial para quem quer estar actualizado e aceder a materiais de excelência e em acesso livre e universal.

Uma responsabilidade assumida há vários anos pela escola da magistratura portuguesa, com a noção de serviço público e da essencialidade da accountability.

A temática geral desta edição - o processo administrativo - permite a abordagem de várias matérias neste âmbito (contrainteressados e legitimidade; objecto e limites da decisão; execução de decisões em processos cautelares; procedimentos de massa, execução das sentenças).

São reflexões de magistrados/as e académicos/as que agora, passados a escrito, poderão ajudar juízes/as e magistrados/as do Ministério Público, advogados, juristas e estudantes, no seu dia a dia profissional.

A Jurisdição Administrativa e Fiscal completa assim o ciclo de mais uma acção de formação com a disponibilização à Comunidade Jurídica deste e-book.

(ETL)

CENTRO  
DE ESTUDOS  
JUDICIÁRIOS

## Ficha Técnica

**Nome:**

Processo administrativo

**Jurisdição Administrativa e Fiscal:**

Margarida Reis – Juíza Desembargadora, Docente do CEJ e Coordenadora da Jurisdição

Marta Cavaleira – Juíza Desembargadora e Docente do CEJ

Fernando Duarte – Juiz Desembargador e Docente do CEJ

Ana Carla Duarte Palma – Juíza Desembargadora e Docente do CEJ

Tiago Brandão de Pinho – Juiz de Direito e Docente do CEJ

**Coleção:**

Formação Contínua

**Plano de Formação 2018/2019:**

A tutela urgente no contencioso administrativo – 12 e 13 de dezembro de 2019 ([programa](#))

Direito do Trabalho em Funções Públicas – 15 de novembro de 2019 ([programa](#))

**Plano de Formação 2018/2019:**

Temas de Direito Administrativo – 1, 8 de abril; 27 de maio; 3 de junho de 2019 ([programa](#))

**Plano de Formação 2017/2018:**

Direito do Urbanismo – 12 e 13 de Abril de 2018 ([programa](#))

**Conceção e organização:**

Marta Cavaleira, Fernando Duarte, Ana Carla Duarte Palma

**Intervenientes:**

Francisco Paes Marques – Professor da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa

Sofia David – Juíza Desembargadora, Tribunal Central Administrativo Sul

Marco Caldeira – Professor na Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa

Hong Cheng Leong – Professor na Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa

Cecília Anacoreta Correia – Professora na Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa

**Revisão final:**

Edgar Taborda Lopes – Juiz Desembargador, Coordenador do Departamento da Formação do CEJ

Ana Caçapo – Departamento da Formação do CEJ

## **Notas:**

Para a visualização correta dos e-books recomenda-se o seu descarregamento e a utilização do programa Adobe Acrobat Reader.

Foi respeitada a opção dos autores na utilização ou não do novo Acordo Ortográfico.

Os conteúdos e textos constantes desta obra, bem como as opiniões pessoais aqui expressas, são da exclusiva responsabilidade dos/as seus/suas Autores/as não vinculando nem necessariamente correspondendo à posição do Centro de Estudos Judiciários relativamente às temáticas abordadas.

A reprodução total ou parcial dos seus conteúdos e textos está autorizada sempre que seja devidamente citada a respetiva origem.

## **Forma de citação de um livro eletrónico (NP405-4):**

AUTOR(ES) – **Título** [Em linha]. a ed. Edição. Local de edição: Editor, ano de edição.  
[Consult. Data de consulta]. Disponível na internet: <URL:>. ISBN.

### **Exemplo:**

**Direito Bancário** [Em linha]. Lisboa: Centro de Estudos Judiciários, 2015.

[Consult. 12 mar. 2015].

Disponível na

internet: <URL: [http://www.cej.mj.pt/cej/recursos/ebooks/civil/Direito\\_Bancario.pdf](http://www.cej.mj.pt/cej/recursos/ebooks/civil/Direito_Bancario.pdf).

ISBN 978-972-9122-98-9.

Registo das revisões efetuadas ao e-book

<b>Identificação da versão</b>	<b>Data de atualização</b>
1.ª edição – 16/09/2020	16/03/2021

# Processo Administrativo

## Índice

<b>1. Os contrainteressados na impugnação de atos de gestão urbanística. Em especial a legitimidade do condomínio</b>	<b>9</b>
Francisco Paes Marques	
<b>1. Introdução: os “terceiros” e o Direito do Urbanismo</b>	<b>11</b>
<b>1.1. O Direito do Urbanismo como berço dogmático da multipolaridade administrativa</b>	<b>11</b>
<b>1.2. Conflitos interprivados e Direito do Urbanismo</b>	<b>12</b>
<b>2. Direito do Urbanismo e multipolaridade administrativa substantiva</b>	<b>15</b>
<b>2.1. Dogmática geral jurídico-administrativa no quadro urbanístico</b>	<b>15</b>
<b>2.2. Questões próprias do Direito do Urbanismo</b>	<b>17</b>
<b>3. Direito do Urbanismo e multipolaridade administrativa processual</b>	<b>19</b>
<b>3.1. Delimitação temática</b>	<b>19</b>
<b>3.2. Os contrainteressados na impugnação de actos de gestão urbanística</b>	<b>20</b>
<b>3.2.1. Enquadramento processual</b>	<b>20</b>
<b>3.2.2. Estatuto processual do contra-interessado</b>	<b>24</b>
<b>3.2.3. O acesso dos contra-interessados ao processo</b>	<b>26</b>
<b>3.2.3.1. A legitimidade processual dos contra-interessados</b>	<b>26</b>
<b>3.2.3.2. Interesse em (re)agir dos contra-interessados</b>	<b>27</b>
<b>3.2.4. Em especial- a legitimidade do condomínio</b>	<b>30</b>
<b>2. O artigo 95.º do CPTA: uma breve análise</b>	<b>35</b>
Sofia David	
<b>I – Razão de ordem. Uma nova justiça administrativa com novas questões</b>	<b>37</b>
<b>II – Os n.ºs 1 e 2 do artigo 95.º do CPTA. Emanações do princípio dispositivo</b>	<b>39</b>
<b>III – O n.º 3 do artigo 95.º do CPTA - a obrigação judicial de identificação de causas de invalidade diversas das que tenham sido alegadas. Emanações dos princípios do inquisitório e da oficiosidade</b>	<b>43</b>
<b>IV – O n.º 4 do artigo 95.º do CPTA – os poderes condenatórios do juiz administrativo. Em prol da efectividade da tutela jurisdicional</b>	<b>48</b>
<b>V – Os n.ºs. 5 e 6 do artigo 95.º do CPTA - a obrigação judicial de explicitação das vinculações legais. O exaurir da discricionariedade administrativa</b>	<b>50</b>
<b>VI – O n.º 7 do artigo 95.º do CPTA – a liquidação do montante da indemnização por danos em sede do processo declarativo. Uma exacerbação dos princípios do inquisitório e da oficiosidade?</b>	<b>57</b>

<b>3. A execução das decisões proferidas em processos cautelares</b>	61
Marco Caldeira	
<b>4. Os processos de contencioso dos procedimentos de massa</b>	67
Hong Cheng Leong	
<b>I. A ratio legis das normas do artigo 99.º do CPTA</b>	69
<b>II. A irracionalidade das soluções plasmadas n.º 1 e na primeira parte do n.º 2 artigo 99.º do CPTA</b>	71
<b>II.I. A irracionalidade da solução plasmada na primeira parte do n.º 2 artigo 99.º do CPTA</b>	71
<b>II.II. A irracionalidade da solução plasmada no n.º 1 artigo 99.º do CPTA</b>	76
<b>5. A execução de sentenças</b>	83
Cecília Anacoreta Correia	





**1. Os contrainteresados na impugnação de atos de gestão urbanística. Em especial a legitimidade do condomínio**

Francisco Paes Marques

C E N T R O  
DE ESTUDOS  
JUDICIÁRIOS

## 1. OS CONTRAINTERESSADOS NA IMPUGNAÇÃO DE ACTOS DE GESTÃO URBANÍSTICA – EM ESPECIAL A LEGITIMIDADE DO CONDOMÍNIO

Francisco Paes Marques\*

- 1.1. O Direito do Urbanismo como berço dogmático da multipolaridade administrativa
- 1.1. Conflitos interprivados e Direito do Urbanismo
- 2. Direito do Urbanismo e multipolaridade administrativa substantiva
- 2.1. Dogmática geral jurídico-administrativa no quadro urbanístico
- 2.2. Questões próprias do Direito do Urbanismo
- 3. Direito do Urbanismo e multipolaridade administrativa processual
- 3.1. Delimitação temática
- 3.2. Os contra-interessados na impugnação de actos de gestão urbanística
- 3.2.1. Enquadramento processual
- 3.2.2. Estatuto processual do contra-interessado
- 3.2.3. O acesso dos contra-interessados ao processo
- 3.2.3.1. A legitimidade processual dos contra-interessados
- 3.2.3.2. Interesse em (re)agir dos contra-interessados
- 3.2.4. Em especial – a legitimidade do condomínio
- Vídeo

### 1. Introdução: os “terceiros” e o Direito do Urbanismo

#### 1.1. O Direito do Urbanismo como berço dogmático da multipolaridade administrativa

O Direito do Urbanismo constitui um campo privilegiado para a análise dogmática da designada tutela de terceiros no Direito Administrativo. Desde logo porque foi, precisamente, no Direito do Urbanismo que nasceu esta problemática, mais tarde acolhida e transposta para o Direito Administrativo geral. O Direito do Urbanismo ou, mais concretamente, as relações de vizinhança que a este ramo especial do Direito do Administrativo subjazem, foi o berço dogmático das relações jurídicas administrativas multipolares<sup>1</sup>.

A problemática da tutela de “terceiros” no Direito Administrativo é quase tão antiga como o próprio Contencioso Administrativo, muito embora os tribunais tenham começado por rejeitar a legitimidade de um vizinho para impugnar uma licença de construção, lesiva da sua esfera jurídica. Com efeito, o Supremo Tribunal Administrativo prussiano (ProVG), numa sentença datada de 30 de Abril de 1877, rejeitou a acção de anulação, intentada por um vizinho contra a emissão de uma licença de construção, com o fundamento de que este terceiro não era titular de um direito subjectivo à não emissão de tal licença, sendo este apenas detentor de um interesse, idêntico ao de toda a comunidade, no sentido de a Administração agir de acordo com a legalidade vigente<sup>2</sup>. O ProVG salientou que as medidas de polícia requeridas

<sup>1</sup> Cfr. FRANCISCO PAES MARQUES, *As Relações Jurídicas Administrativas Multipolares-Contributo para a sua compreensão substantiva*, Almedina, Coimbra, 2011, p. 107 e seguintes.

<sup>2</sup> Cfr. PETER PREU, *Die Historische Genese der öffentlichrechtlichen Bau- und Gewerbenachbarklagen* (ca. 1800-1970), Duncker & Humblot, Berlim, 1990, p. 34 e seguintes; WOLFGANG DÖRFLER,

(decorrentes do Direito de polícia das edificações), pela sua natureza, não serviam interesses individuais, mas antes o interesse geral da comunidade, dirigindo-se a um círculo indeterminado de destinatários<sup>3</sup>. Este tribunal sublinhou ainda que, nestes casos, estamos perante uma colisão entre dois direitos de propriedade de natureza privada, cuja solução não cabe ao Direito Administrativo mas antes ao Direito Civil<sup>4</sup>.

No entanto, o florescimento industrial, e a convergência dos interesses empresariais com o desenvolvimento económico estadual, originaram um conflito latente entre estes interesses e a protecção da esfera individual, designadamente dos proprietários particulares<sup>5</sup>. Consequentemente, com o objectivo de conciliação dos legítimos interesses dos investidores e dos bens jurídicos dos vizinhos, começou a erigir-se um sistema de controlo administrativo preventivo, que pressupunha a preclusão da invocação dos meios de protecção jurídico-privados<sup>6</sup>. A introdução do controlo preventivo, a cargo da Administração Pública, transformou um conflito originário, existente apenas entre privados, numa relação jurídica multipolar, integrada pelos dois sujeitos privados e pela Administração Pública<sup>7</sup>. Os tribunais administrativos alemães começaram, assim, no domínio urbanístico, em fins do século XIX e princípios do século XX, a aceitar progressivamente a legitimidade processual de sujeitos não destinatários de diversas medidas administrativas, mas não sem lhes colocarem significativas restrições.

## 1.2. Conflitos interprivados e Direito do Urbanismo

Precisamente pelo facto de serem perspectivados como não destinatários do acto administrativo impugnado, foram estes sujeitos considerados como terceiros. Os conflitos interprivados no Contencioso Administrativo sempre foram analisados dogmaticamente sob o ângulo de uma tutela de terceiros, encontrando-se esta perspectiva estruturada na base de uma dupla dimensão: a protecção dos terceiros em sentido material e a protecção dos terceiros em sentido processual (sistema dualista estanque de protecção dos terceiros)<sup>8</sup>. *Terceiro em sentido material* é aquele sujeito que, tipicamente, não é destinatário de um acto administrativo mas cujos direitos ou interesses são afectados de forma reflexa pelo âmbito regulatório de tal actuação. *Terceiro em sentido processual* é aquele sujeito, para além das partes em litígio, a quem é reconhecido o direito de intervir num processo pendente em virtude da sentença a proferir ser susceptível de vir a colidir com a posição jurídica material de que é titular.

---

“Verwaktungsakte mit Drittwirkung”, NJW, 1963, p.16; MARTIN SELLMANN, “Entwicklung ii..und Problematik der öffentlichen Nachbarklage im Baurecht”, DVBl, 1963, p. 273 e seguintes.

<sup>3</sup> Cfr. MARTIN SELLMANN, “Entwicklung...cit., p. 273.

<sup>4</sup> Cfr. PETER PREU, *Die Historische Genese...cit.*, p. 55; WILHELM HENKE, *Das subjektive öffentliche Recht*, Mohr Sibeck, Tübingen, 1968, p. 81; MARTIN SELLMANN, “Entwicklung...cit., p. 274.

<sup>5</sup> Cfr. PETER PREU, *Die Historische Genese...cit.*, p. 34.

<sup>6</sup> Cfr. PETER PREU, *Die Historische Genese...cit.*, p. 3.

<sup>7</sup> Cfr. PETER PREU, *Die Historische Genese...cit.*, p. 35.

<sup>8</sup> Cfr. FRANCISCO PAES MARQUES, *Conflitos entre Particulares no Contencioso Administrativo*, Almedina, Coimbra, 2019, p. 677 e seguintes.

Este não é, porém, um conceito adequado para traduzir esta realidade. Do que se trata aqui é do conflito de interesses privados no Direito Administrativo, porque o designado terceiro tem também de ser considerado destinatário do acto administrativo, dado que a norma que habilita o exercício da competência administrativa visa também a conformação da sua esfera jurídica. É o que designamos por *multipolaridade administrativa*, cujo instrumento de análise mais adequado é o da relação jurídica. *As relações jurídicas multipolares devem ser definidas como as relações jurídicas administrativas nas quais se confrontam dois ou mais interesses privados (plano ou vertente horizontal), e cuja conformação do respectivo exercício cabe à Administração Pública, mediante a adopção de um acto jurídico-público (plano ou vertente vertical)*<sup>9</sup>.

A consideração da multipolaridade administrativa, perspectivada através do ângulo da tutela de terceiros, decorre de uma série de dogmas da construção do Direito Administrativo mas, essencialmente, do entendimento de que a Administração não resolve conflitos de interesses privados. Este pode ser qualificado como o *dogma do Direito Privado como ordenamento privilegiado dos conflitos interprivados*, segundo o qual será o Direito Privado o sector do ordenamento jurídico mais habilitado para resolver os conflitos de interesses privados, remetendo-se o Direito Público a uma posição de neutralidade ou a um papel meramente residual no que respeita à dirimção destes litígios, a doutrina nacional maioritária entende que nunca poderá ser cometida à Administração Pública o poder de dirimir litígios entre sujeitos privados, pois o exercício de tal prerrogativa traduzir-se-ia numa invasão da reserva material de jurisdição definida constitucionalmente no artigo 202.º da CRP<sup>10</sup>. Da mesma forma, o Tribunal Constitucional parece também perfilhar uma linha de carácter rígido no que respeita à delimitação material entre a função administrativa e a função jurisdicional<sup>11</sup>.

<sup>9</sup> Cfr. FRANCISCO PAES MARQUES, *As Relações...cit.*, p. 47 e seguintes.

<sup>10</sup> Neste sentido, cfr. JOÃO MIRANDA, *A Função Pública Urbanística e o seu Exercício por Particulares*, Coimbra Editora, Coimbra, 2012, p. 498, sustentando que a Administração não pode recusar a atribuição de licença por casua das posições de terceiros, pois isso equivaleria a reconhecer-se que ela dirimia um conflito entre particulares, invadindo o âmbito do poder judicial; ANDRÉ FOLQUE, *Curso de Direito da Urbanização e da Edificação*, Coimbra Editora, Coimbra, 2007, p. 117, a propósito dos efeitos das licenças urbanísticas, defende que se o município tomasse posição num concurso entre títulos possessórios ou sobre os direitos do arrendatário ou do comodatário, estaria inexoravelmente a usurpar a função jurisdicional, integralmente reservada aos tribunais, como é próprio de um Estado de Direito (artigo 202.º); FERNANDA PAULA OLIVEIRA, “As licenças de construção e os direitos de natureza privada de terceiros”, *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Rogério Soares*, Coimbra Editora, Coimbra, 2001, p. 1028, “existindo um litígio entre o requerente do licenciamento e terceiros no que concerne à titularidade do direito de propriedade, não deve a Administração resolvê-lo sob pena de usurpação de poderes, já que a resolução de litígios jurídico-privados cabe aos tribunais judiciais e não à Administração Pública; MARCELO REBELO DE SOUSA, “Comissões arbitrais, indemnizações e privatizações”, *D&J*, 1991, p. 95, apesar de não defender uma posição extrema quanto à reserva material de jurisdição, quanto à solução administrativa de composição de interesses refere: “Num sistema de Administração Executiva como é o nosso, amiúde a Administração Pública pode e deve definir situações jurídicas mas sempre e só quando a lei considere que tal decorre dos seus interesses próprios, legitimamente realizados”; JOSÉ DE OLIVEIRA ASCENSÃO, “A reserva constitucional de jurisdição”, *OD*, 1991, p. 474, refere que os órgãos administrativos, mesmo que pressionados por uma eclosão patológica de conflitos, não poderão passar à solução destes, pois então haverá típica usurpação de funções judiciais.

<sup>11</sup> Acórdão do TC n.º 235/98 (Ribeiro Mendes), proc. n.º 30/97, de 4/03/98; Acórdão do TC n.º 963/96 (Bravo Serra), proc. n.º 329/96, de 11/07/96; Acórdão do TC n.º 452/95 (Alves Correia), proc. n.º



Não pode no entanto conceber-se uma reserva material de jurisdição no ordenamento jurídico-constitucional português, mas tão só uma reserva funcional ou instrumental em face do princípio da tutela jurisdicional efectiva (artigo 20.º CRP), e da garantia de efectivação dos direitos, liberdades e garantias (artigo 2.º CRP)<sup>12</sup>. Consequentemente, não é possível recortar uma reserva material de jurisdição, no sentido de se asseverar que ao poder jurisdicional caibam, por natureza, a resolução de questões jurídicas, a dirimição de conflitos jurídico-privados, a realização da justiça ou a manutenção da paz jurídica. A nota distintiva do poder jurisdicional, em face dos outros poderes estaduais, reside no respectivo estatuto orgânico-funcional, designadamente a independência (artigo 203.º CRP), a especial força jurídica das suas decisões (artigo 205.º CRP), a publicidade das audiências (artigo 206.º CRP), ou o especial estatuto dos juízes, designadamente a irresponsabilidade e inamovibilidade (artigo 216.º CRP). Será apenas possível chegar-se à conclusão, segundo a Lei Fundamental, que será o poder judicial aquele que, *prima facie*, é o mais adequado, entre os poderes estaduais, a garantir de forma efectiva os direitos fundamentais dos cidadãos, sendo concebido como reduto último da realização da justiça e efectivação dos direitos e liberdades individuais. Tal não dispensa, porém, em face de cada particular domínio material, uma específica ponderação quanto à opção de atribuição de resolução de um determinado litígio interprivado, ou controvérsia jurídica, à Administração Pública, ou, desde logo, aos tribunais, designadamente sopesando as garantias mais intensas de tutela de direitos (próprias da função jurisdicional), com os objectivos de eficiência e celeridade na composição do conflito (próprios da função administrativa)<sup>13</sup>.

Justamente no Direito do Urbanismo existe terreno fértil para eclosão de conflitos de interesses privados que pressupõem a adopção de decisões jurídico-administrativas, as quais, nem por isso, têm levantado especiais dúvidas no respeitante à sua legitimidade jurídico-constitucional. Esta realidade é inegável, ainda que surjam determinadas construções que, com certa elegância, tentem mascarar esta realidade. Muito ilustrativo a este propósito é um aresto do STA, quando afirma o seguinte “Dando de barato que a Administração não tenha de preocupar-se com o cumprimento de normas de direito privado, o certo é que, sem dúvida lhe incumbe a aplicação e o respeito pelas normas legais e regulamentares de direito público aplicáveis, v.g., como no caso presente, à apreciação dos licenciamentos de construção, sempre com respeito dos direitos de terceiros. As relações de vizinhança, de natureza estritamente privada, *qua tale*, estão afastadas da alçada administrativa, mas podem assumir

---

417/91, de 6/07/95; Acórdão do TC n.º 630/95 (Monteiro Diniz), proc. n.º 149/92, de 8/11/95; Acórdão do TC n.º 443/91 (Bravo Serra), proc. n.º 443/91, de 20 de Novembro de 1991, considerando uma norma do Decreto-Lei n.º 30 689, de 27 de Agosto de 1940, inconstitucional por ofender o princípio, constante do artigo 205.º da Lei Fundamental, de que só aos tribunais compete julgar, pois que os seus artigos 36.º e seguintes cometiam às comissões liquidatárias várias atribuições que constitucionalmente só competem em exclusivo aos tribunais, designadamente a audição de prova e a decisão com base nela. A actividade atribuída pelo citado diploma às comissões liquidatárias, não podia ser considerada como uma actividade meramente administrativa no âmbito da qual são praticados certos actos jurisdicionalizados. Antes, àquelas comissões eram conferidos poderes para *resolução de litígios e de questões controvertidas* entre particulares, para *julgar* causas ligadas aos créditos. Na mesma linha jurisprudencial, cfr. também o acórdão do STA (Cruz Rodrigues), proc. 27593, de 25/2/1992.

<sup>12</sup> Cfr. FRANCISCO PAES MARQUES, *As Relações...cit.*, p. 262.

<sup>13</sup> Cfr. FRANCISCO PAES MARQUES, *As Relações...cit.*, p. 262-263.

relevo indirecto, designadamente na fundamentação do interesse de terceiro na sindicância de decisões ou actuações de natureza administrativa”<sup>14</sup>.

## 2. Direito do Urbanismo e multipolaridade administrativa substantiva

O Direito do Urbanismo é talvez o melhor tubo de ensaio para a análise dogmática das questões ligadas à tutela de terceiros, ou, melhor dizendo, referentes à multipolaridade administrativa. E, neste domínio, podemos recortar, em primeiro lugar, questões do Direito Administrativo geral que encontram um âmbito de incidência particular no Direito do Urbanismo, especialmente em face de um acto urbanístico de natureza autorizativa, mas também, em segundo lugar, questões ligadas à multipolaridade administrativa que são próprias e específicas do Direito do Urbanismo.

Consideramos apenas as questões suscitadas pela multipolaridade administrativa no âmbito da gestão urbanística, ou seja, no conjunto de actividades de concreta ocupação, uso e transformação do solo que visam dar execução aos instrumentos de gestão territorial em vigor.

### 2.1. Dogmática geral jurídico-administrativa no quadro urbanístico

No que respeita à multipolaridade administrativa, diversos institutos e regimes jurídicos do Direito Administrativo geral obtêm uma coloração e uma incidência particular no quadro do Direito do Urbanismo, por força, justamente, da circunstância deste Direito Administrativo especial ser um campo privilegiado de eclosão de conflitos entre particulares que se entrecruza com o exercício de competências jurídico-públicas. Cabe referir:

i) Revogação (artigo 167.º CPA) ou anulação (168.º CPA)<sup>15</sup> de um acto de gestão urbanística (licença ou autorização), que pode ser favorável para o sujeito que promove certa operação urbanística (v.g. edificação, loteamento), mas desfavorável para outros (v.g. vizinhos). Não existindo regra especial no Direito do Urbanismo que resolva a questão, devem aplicar-se as regras gerais sobre revogação e anulação administrativas, as quais, todavia, não contêm disposição expressa sobre o regime aplicável aos designados actos de duplo efeito<sup>16</sup>. Apesar de se contarem bastantes divergências doutrinárias quanto a este ponto, pensamos que a solução passa, em qualquer caso, por aplicar as regras sobre a anulação de acto administrativo<sup>17</sup>. Nesta

<sup>14</sup> Acórdão do STA (João Cordeiro), proc. 0714/03, de 17-03-2005.

<sup>15</sup> Código do Procedimento Administrativo (Decreto-Lei 4/2015 de 7 de Janeiro).

<sup>16</sup> Cfr. FRANCISCO PAES MARQUES, “A revogação de acto administrativo multipolar”, D&P, n.º 1, 2012, p. 46 e seguintes.

<sup>17</sup> Os termos da discussão em FRANCISCO PAES MARQUES, *Conflitos...cit.*, p. 593 e seguintes, em que sustentámos que o fundamento autónomo relativo à tutela de terceiros que justifique a extinção destes actos apenas pode ocorrer num quadro de reposição da legalidade violada. Neste sentido decidiu, e muito bem, o STA (Edmundo Moscoso), proc. 01083/03, de 23-02-2005: “A decisão do Presidente da Câmara que determinou o “embargo” de uma obra, com fundamento na ilegalidade do projecto que anteriormente fora aprovado, integra a prática de um acto revogatório da decisão que anteriormente

medida, a Administração poderá anular um acto administrativo constitutivo de direitos para o seu beneficiário, mas lesivo para um terceiro, nas seguintes condições:

i) Violação de direitos subjectivos de um terceiro; ii) dentro do prazo de um ano a contar da data da sua emissão (n.º 2, artigo 168.º, CPA); iii) na sequência de reclamação ou recurso administrativo para o órgão competente (alínea a), n.º 1, artigo 184.º, n.º 1, artigo 186.º CPA)<sup>18</sup>.

ii) Acesso à informação por parte daqueles, para além dos directamente interessados, que demonstrem ter um interesse legítimo sobre o estado e andamento de certos procedimentos (artigo 110.º, n.º 6, RJUE)<sup>19</sup>, garantia que reproduz praticamente o disposto no n.º 1 do artigo 85.º do CPA. Estes serão os casos em que todos aqueles afectados por operações urbanísticas cuja propulsão não foi por si desencadeada (v.g. vizinhos de uma obra de edificação ou residentes numa área sujeita a operação de urbanização) e que poderão aceder à informação que àquelas respeita, sendo aplicável, sem mais, quer o CPA (artigo 82.º e seguintes) quer a LADA<sup>20</sup>;

iii) Eficácia do acto administrativo de gestão urbanística em face daqueles sujeitos considerados terceiros, por não terem sido eles a desencadear um determinado procedimento urbanístico. De que forma se conta o prazo para impugnação deste tipo de actos, atendendo a que estes sujeitos, à partida, não terão sido notificados da sua prolação? O respeito pela garantia constitucional (artigo 268.º, n.º 3, CRP) impõe que, em face de sujeitos titulares de direitos subjectivos, no âmbito de uma relação jurídica desta natureza, o prazo de impugnação de um acto administrativo só comece a correr quando esse indivíduo tome efectivo conhecimento do acto: ou através de notificação (alíneas b) e c) do artigo 114.º CPA), ou quando dele, por qualquer outro meio, tenha tomado conhecimento, designadamente através do começo da sua execução<sup>21</sup>. No que respeita a operações urbanísticas deve atender-se ao facto de a mesma ter sido devidamente publicitada<sup>22</sup>, muito embora não possa daí retirar-se uma presunção inilidível do conhecimento do acto por parte de terceiros.

---

autorizara o interessado a construir em conformidade com o projecto previamente licenciado. Tal revogação, uma vez que o despacho que aprovara o projecto de construção é constitutivo de direitos, só podia ocorrer no prazo legalmente previsto e com fundamento na sua invalidade”.

<sup>18</sup> Cfr. FRANCISCO PAES MARQUES, “A revogação...cit., p. 58 e seguintes.

<sup>19</sup> Regime Jurídico da Urbanização e Edificação (Decreto-Lei n.º 555/99, com alterações posteriores).

<sup>20</sup> Lei de Acesso aos Documentos Administrativos (Lei 26/2016, de 22 de Agosto).

<sup>21</sup> Cfr. FRANCISCO PAES MARQUES, *Conflitos...cit.*, p. 402 e seguintes.

<sup>22</sup> Acórdão do STA (Rosendo José), proc. 0794/05, de 07-03-2006, onde se colocou a questão de que o prazo de recurso contencioso, por parte de terceiros que não tenham de ser notificados, só começa a correr quando, além da publicação em boletim da autarquia ou mediante edital, seja observada essa formalidade especial. Assim, nesta perspectiva, para os interessados que ora consideramos, também o prazo de recurso contencioso não teve início. De qualquer forma, o tribunal considerou que como um dos recorrentes tinha feito queixa no procedimento administrativo era obrigatória a notificação da decisão final proferida, nos termos dos artigos 52.º; 53.º n.º 1 e 66.º al. a) do CPA e a sua falta tem como efeito não se iniciar o prazo do recurso contencioso como decorre do art.º 268.º n.º 3 da Const. e 29.º da LPTA.



## 2.2. Questões próprias do Direito do Urbanismo

Para além das questões do Direito Administrativo geral que encontram um âmbito de incidência particular no Direito do Urbanismo, nasceram também neste ramo do Direito Administrativo especial situações jurídico-administrativas multipolares que lhe são próprias e específicas, muito embora as soluções que aqui se apurarem possam repercutir-se no aperfeiçoamento dos mecanismos e instrumentos da parte geral.

Na verdade, o Direito Administrativo geral desempenha uma função de estabilização, orientação e racionalização do sistema jurídico-administrativo. Os Direitos Administrativos especiais exercem, por seu turno, uma força dinâmica sobre o mesmo sistema, através de soluções e tendências reguladoras específicas e diferenciadas, as quais serão absorvidas e sistematizadas ulteriormente pela parte geral do Direito Administrativo<sup>23</sup>. Tratamos de questões essencialmente substantivas mas que acarretam certas consequências processuais. De entre as referidas situações jurídicas, cabe referir:

i) O efeito legalizador da licença urbanística, isto é, saber se a atribuição de deste acto autorizativo jurídico-público afasta a ilicitude jurídico-privada, particularmente a aplicação dos artigos 1346.º e 1347.º do CC no âmbito das relações de vizinhança. A resposta a dar esta questão entronca no problema da eficácia conformadora de relações jurídico-privadas por parte do acto de licenciamento jurídico-público, a qual geraria, conseqüentemente, a preclusão de invocação dos meios de defesa próprios desse sector do ordenamento jurídico<sup>24</sup>;

ii) A tutela de terceiros no regime de comunicação prévia, previsto no n.º 4 do artigo 4.º do RJUE, uma vez que, não culminando estes procedimentos na prática de uma licença, acto administrativo, fica a questão de saber como podem os sujeitos não promotores da operação urbanística ser tutelados. É que esta operação “consiste numa declaração que, desde que corretamente instruída, permite ao interessado proceder imediatamente à realização de determinadas operações urbanísticas após o pagamento das taxas devidas, dispensando a prática de quaisquer atos permissivos” (artigo 34.º, n.º 2, RJUE). Solução diferente existia antes da revisão do RJUE operada pelo Decreto-Lei n.º 136/2014, de 9 de Setembro, quando se configurava a admissão da comunicação prévia para a realização de certas operações urbanísticas como acto administrativo (artigo 36.º-A RJUE). Não apenas na perspectiva da tutela dos terceiros, que passavam a ter uma decisão pública que poderiam impugnar jurisdicionalmente, mas, igualmente do ponto de vista do interessado, que pretende desenvolver uma determinada actividade, esta era uma boa solução, já que a qualificação da não decisão da Administração como acto administrativo impedia que o particular ficasse por

<sup>23</sup> Por último, cfr. CLAUDIO FRANZIUS, “Brauchen wir ein Allgemeines Verwaltungsrecht?”, JZ, 2019, p. 161 e seguintes.

<sup>24</sup> Entre nós, cfr. MAFALDA CARMONA, *O Acto Administrativo Conformador de Relações de Vizinhança*, Almedina, Coimbra, 2011, *passim*; e J. J. GOMES CANOTILHO, “Actos autorizativos jurídico-públicos e responsabilidade por danos ambientais”, BDUC, 1993, p. 1 e seguintes. A nossa posição, em que distinguimos entre programas normativos paralelos e programas normativos colidentes para resolver a questão, em FRANCISCO PAES MARQUES, *Conflitos...cit.*, p. 972-973.

sua conta e risco, passando a ser portador de um título jurídico-público que legitimava a sua actuação<sup>25</sup>;

iii) A natureza jurídica do acto de aprovação do projecto de arquitectura, previsto no artigo 20.º do RJUE, quanto a saber se este constitui um acto meramente preparatório do acto de licenciamento de construção ou um verdadeiro acto administrativo, dado que o procedimento de uma obra de edificação se encontra dividido em duas partes: aprovação do projecto de arquitectura e apreciação do projecto de especialidades. A resposta a esta questão tem reflexos no que respeita à admissibilidade de impugnação autónoma do acto que aprova o projecto de arquitectura por parte de um terceiro (vizinho), dado ser possível, desde logo, configurar-se a produção de uma lesão na respectiva esfera jurídica<sup>26</sup>;

iv) A vinculação de terceiros às condições urbanísticas da operação de loteamento, isto é, quanto a saber se ela está estruturada para vincular terceiros, ou seja os adquirentes dos lotes, que não tiveram nenhuma relação anterior com a Administração, como resulta do n.º 3 do artigo 77.º do RJUE<sup>27</sup>.

<sup>25</sup> Cfr. FRANCISCO PAES MARQUES, *Conflitos...cit.*, p. 192 e seguintes, com uma análise panorâmica numa perspectiva de Direito comparado; no sentido defendido no texto, cfr. PEDRO GONÇALVES, “Controlo prévio das operações urbanísticas após a reforma legislativa de 2007”, DRL, n.º 1, 2008, p. 18.

<sup>26</sup> Muito embora a resposta a dar à primeira questão não condiciona necessariamente a resposta a dar à segunda, pois, de acordo com FERNANDA PAULA OLIVEIRA, “Duas questões de Direito do Urbanismo: aprovação de projecto de arquitectura (acto administrativo ou acto preparatório?) e eficácia de alvará de loteamento (desuso?)”, CJA, n.º 13, 1999, p. 54 e seguintes, a aprovação do projecto de arquitectura é um acto administrativo que produz efeitos jurídicos externos mas daí não se segue que possa ser impugnado por terceiros, porque tais efeitos se limitam ao requerente da licença de construção; em sentido contrário, cfr. MARTA CAVALEIRA, *O Contencioso dos Atos Administrativos de Controlo Prévio das Operações Urbanísticas*, Dissertação de Mestrado policopiada, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2015, p. 34; MÁRIO TORRES, “Ainda a (in)impugnabilidade da aprovação do projecto de arquitectura”, CJA, n.º 27, 2001, p. 41 e seguintes; e JOÃO GOMES ALVES, “A natureza jurídica do acto de aprovação municipal do projecto de arquitectura”, CJA, n.º 17, 1999, p. 14 e seguintes.

<sup>27</sup> Sobre a questão, cfr. CLAUDIO MONTEIRO, *O Domínio da Cidade – A Propriedade à Prova no Direito do Urbanismo*, AAFDL, Lisboa, 2013, p. 506 e seguintes, defendendo que a licença de loteamento não está estruturada para estabelecer vinculações de carácter normativo, mas admite que ela cria vinculações jurídico-administrativas para terceiros; também assim JOÃO MIRANDA, *A Função Pública Urbanística...cit.*, p. 301; no sentido que defendemos, cfr. FERNANDO ALVES CORREIA, *Manual de Direito do Urbanismo*, Volume III, Almedina, Coimbra, 2010, p. 108 e seguintes, nota que o loteamento tem de ser perspectivado como uma relação jurídica multipolar, compreendendo-se que o ordenamento jurídico tenha criado um leque de medidas de protecção de terceiros adquirentes dos lotes. E pode também colocar-se a questão no sentido dessa vinculação resultar em direitos para terceiros, afirmando ANTÓNIO LORENA DE SÈVES, “A protecção jurídico-pública de terceiros nos loteamentos urbanos e obras de urbanização”, RCEDOUA, n.º.1/2, p. 73, 1998, que, autorizada a operação de loteamento, os terceiros adquirentes dos lotes e os vizinhos têm direito ao plano de loteamento e à sua imodificabilidade essencial.

### 3. Direito do Urbanismo e multipolaridade administrativa processual

#### 3.1. Delimitação temática

O mapeamento das questões substantivas, identificadas no Direito do Urbanismo relativas à multipolaridade administrativa, suscitam também, naturalmente, um conjunto significativo de questões de natureza processual. Ocorrendo a transposição desta problemática para o plano processual, chama-se, uma vez mais, à atenção para a inconveniência de perspectivar-se esta análise na óptica de uma tutela de terceiros. Trata-se do que designámos de *teoria da duplicidade estatutária formal*, desdobrada numa das suas vertentes que consiste numa *reversibilidade assimétrica paradoxal*<sup>28</sup>. Seguindo-se aquela concepção tradicional, na transposição do plano material para o plano processual ocorre uma situação de reversibilidade, isto é, aquele que era terceiro em face de um acto administrativo, impugnando essa medida administrativa, passa a ser primeiro, ou seja autor da acção, e aquele que era primeiro, *in casu* destinatário ou beneficiário desse mesmo acto, passa a ser terceiro, sendo este aquele sujeito que, para além do autor e da entidade demandada, é chamado ao processo para aí defender a sua posição jurídica. Para além da assimetria, a disparidade de ambos os planos não deixa de ser paradoxal, visto que a inversão de posições entre os sujeitos privados da relação jurídica administrativa pressupõe, simultaneamente, uma degradação e uma promoção recíprocas de ambos os sujeitos: um primeiro que passa a terceiro (o destinatário do acto que assume a posição de contra-interessado) e um terceiro que passa a primeiro (o terceiro em face do acto que se converte em autor da acção).

Também neste domínio, múltiplas questões referentes à multipolaridade administrativa podem colocar-se, não só perante diversas formas de actividade administrativa como também dos vários meios ou instrumentos processuais a considerar. Neste trabalho vamos apenas focar-nos num dos ângulos através dos quais esta problemática pode ser abordada: a protecção jurisdicional daqueles sujeitos que são beneficiários de um acto de gestão urbanística, e que ocuparão, conseqüentemente, a posição de contra-interessados numa acção de impugnação daquela conduta jurídico-administrativa. Tal não significa que o planeamento urbanístico não convoque igualmente delicadas questões relativas à multipolaridade administrativa processual. Refira-se especialmente a questão, ainda não tratada entre nós, de num processo de impugnação de um plano urbanístico se poderem perfilar sujeitos particulares com interesse na manutenção em vigor das normas impugnadas, abrindo-se caminho à constituição de contra-interessados num processo de controlo regulamentar<sup>29</sup>.

<sup>28</sup> Cfr. FRANCISCO PAES MARQUES, *Conflitos...cit.*, p. 692 e seguintes.

<sup>29</sup> Na sua versão originária, o CPTA, pelo menos quando estivesse em causa um pedido de declaração com força obrigatória geral da ilegalidade, admitia, no n.º 5 do artigo 82.º, a intervenção de eventuais contra-interessados, ao prever que o juiz mandasse publicar anúncio a fim de permitir a esses terceiros virem ao processo defender a legalidade dessa norma. Nada se dizia, no entanto, quanto à possibilidade de constituição de contra-interessados nos processos de desaplicação de regulamento num caso concreto (n.º 2, artigo 73.º CPTA) ou nas acções de declaração de ilegalidade por omissão (artigo 77.º CPTA). Actualmente, a lei parece ser mais liberal quanto a esta matéria, pois a publicação de anúncio deve ocorrer em qualquer processo cujo objecto seja a impugnação de uma norma administrativa. De qualquer forma, a nossa lei parece hesitante quanto à admissão plena da legitimidade dos contra-interessados quando esteja em causa a fiscalização da legalidade de regulamentos, não tendo previsto uma norma expressa que o preveja, colocando-se a hipótese de aplicação analógica dos artigos 57.º e

## 3.2. Os contra-interessados na impugnação de actos de gestão urbanística

### 3.2.1. Enquadramento processual

O caso típico exemplificativo de aplicação da figura do contra-interessado no Contencioso Administrativo é, precisamente, o da impugnação de uma licença de construção. Por conseguinte, se A impugna a licença de construção, concedida a B por parte da câmara municipal, tem A, obrigatoriamente, de ser chamado ao processo enquanto contra-interessado. Ele é beneficiário directo daquele acto jurídico-público, pelo que, se a acção for considerada procedente, tal acarreterá, automaticamente, a destruição dos efeitos jurídicos favoráveis constituídos na sua esfera jurídica. Consequentemente, o princípio da tutela jurisdicional efectiva e o princípio do contraditório imporiam obrigatoriamente a sua intervenção processual.

O CPTA<sup>30</sup> prevê expressamente a participação dos contra-interessados nos processos impugnatórios, estatuidando que, para além da entidade autora do acto, são obrigatoriamente demandados os contra-interessados a quem o provimento do processo impugnatório possa directamente prejudicar ou que tenham legítimo interesse na manutenção do acto impugnado e que possam ser identificados em função da relação material em causa ou dos documentos contidos no processo administrativo (artigo 57.º). Cabe desde logo ao autor, quando propõe a acção, indicar, na sua petição inicial, quem serão os eventuais contra-interessados (alínea b), n.º 2, artigo 78.º CPTA). Neste sentido, constitui já uma longa tradição no nosso Contencioso Administrativo que a não identificação destes terceiros determina a ilegitimidade passiva que obsta ao prosseguimento do processo<sup>31</sup>. Nesta medida, determinou o CPTA claramente que a não identificação dos contra-interessados, por parte do autor, constitui fundamento que obsta ao prosseguimento do processo (alínea e), n.º 4, artigo 89.º CPTA), sem prejuízo da faculdade de apresentação de nova petição caso não tenha havido prévio despacho de aperfeiçoamento tendente a suprir tal falta (n.º 8, artigo 87.º CPTA)<sup>32</sup>.

---

68.º, n.º 2, CPTA, referentes às acções de impugnação e de condenação à prática de acto administrativo devido. No sentido de que deve o artigo 57.º do CPTA ser aplicável analogicamente à acção de impugnação de normas, cfr. PEDRO DELGADO ALVES, “O novo regime de impugnação de normas”, in VASCO PEREIRA DA SILVA (Coord.), *Novas e Velhas Andanças do Contencioso Administrativo*, AAFDL, Lisboa, 2005, p. 88, entendendo que serão contra-interessados “os sujeitos a quem o provimento do processo impugnatório possa directamente prejudicar ou que tenham legítimo interesse na manutenção da norma impugnada”. Na Alemanha, a questão encontra-se hoje pacificada, admitindo-se a constituição de contra-interessados nos processos regulamentares, embora em termos mais limitados do que nas acções relativas a actos administrativos, assim, cfr. ALEXIS VON KOMOROWSKI, “Beiladung im Normkontrollverfahren – Der neue § 47 II, 4, VwGO und seine grundgesetzliche Fundierung”, NVwZ, 2003, p. 1458-1463. BURGHARD HILDEBRANT/MICHAEL HECKER, “Beiladung in der baurechtlichen Normenkontrolle”, NVwZ, 2001, p. 1007 e seguintes.

<sup>30</sup> Código de Processo nos Tribunais Administrativos (aprovado pela Lei n.º 15/2002, de 22 de Fevereiro, e alterado pela Lei n.º 4-A/2003, de 19 de Fevereiro, pelo Decreto-Lei n.º 214-G/2015, de 2 de Outubro e pela Lei n.º 118/2019, de 17 de Setembro).

<sup>31</sup> Assim já a jurisprudência interpretava o § 4º do art. 57º do RSTA, que se referia apenas à ilegitimidade das partes, cfr. acórdão do STA (João Cordeiro), proc. 0481/02, de 09-05-2002.

<sup>32</sup> Sobre estas questões, cfr. Cfr. FRANCISCO PAES MARQUES, *Conflitos...cit.*, p. 562 e seguintes. Em face da consagração do dever de gestão processual (artigo 7.º-A), introduzido na reforma de 2015, devemos então distinguir três situações: i) se da análise do processo administrativo e das peças processuais

Feito este enquadramento, como configurar a relação jurídico-processual que tem obrigatoriamente de incluir estes sujeitos? Isto é, como se integram eles na relação jurídico-processual que será composta, do lado passivo, por uma parte necessária ou estrutural, que é a entidade demandada que praticou o acto impugnado? Procurando dar resposta a esta questão, estabelece o n.º 1 do artigo 10.º CPTA, referente à legitimidade passiva em geral, que cada acção deve ser proposta contra a outra parte na relação controvertida e, quando for caso disso, *contra as pessoas ou entidades titulares de interesses contrapostos aos do autor*. Desta disposição retirou a doutrina e a jurisprudência, de forma mais ou menos consensual, que a lei teria por escopo a atribuição de legitimidade passiva aos contra-interessados, os quais, deveriam formar um litisconsórcio necessário passivo com a Administração<sup>33</sup>.

Porém, em tempos mais recentes, tal como defendemos na nossa dissertação de doutoramento, a aplicação da figura do litisconsórcio necessário passivo à situação processual descrita tem já sido questionada. Designadamente, nota-se que a aplicação deste instituto deve ser objecto de revisão crítica<sup>34</sup>, ou de que o litisconsórcio é imperfeito, porque apenas se exige a citação e não a intervenção dos contra-interessados, não lhe sendo aplicável integralmente o regime processual da figura<sup>35</sup>.

É de realçar que, segundo a letra da lei, os contra-interessados não fazem parte da relação material controvertida. Na verdade, a acção deve ser proposta *contra a outra parte na relação*

---

resultar, de forma evidente, quem são os contra-interessados que devem ser chamados ao processo, o juiz regulariza oficiosamente a instância, mandando notifica-los (1.ª parte, n.º 2, artigo 7.º-A CPTA); ii) se da análise do processo administrativo e das peças processuais não for objectivamente evidente quem são os contra-interessados que devem ser convocados, devem as partes ser convidadas a suprir tal falha, devendo o juiz explicitar, na medida do que lhe seja possível, os critérios que devem presidir a essa identificação (1.ª parte, n.º 2, artigo 7.º-A CPTA); iii) se, ainda assim, o juiz concluir que o autor não deu cumprimento a esta interpelação, deve declarar a absolvição da instância (alínea e), n.º 4, artigo 89.º CPTA).

<sup>33</sup> Entre outros, cfr. JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, *A Justiça Administrativa* (Lições), 15.ª edição, Almedina, Coimbra, 2016, p. 265; ELIZABETH FERNANDEZ, “A propósito e a pretexto da reconvenção nas acções administrativas”, in C. A. GOMES/A. F. NEVES/T. SERRÃO, *Comentários à Revisão do ETAF e do CPTA*, AAFDL, Lisboa, 2016, p. 397; MIGUEL GALVÃO TELLES, “Âmbito subjectivo atribuído ao objecto do processo, nomeação das partes e legitimidade processual”, in *Escritos Jurídicos*, Volume I, Almedina, Coimbra, 2013, p. 678, fazendo um paralelismo entre a intervenção dos contra-interessados e as acções de estado, embora expressando dúvidas; MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *Manual de Processo Administrativo*, Almedina, Coimbra, 2010, p. 261 e seguintes; RUI MACHETE, “A Legitimidade dos contra-interessados nas acções administrativas comuns e especiais”, *Estudos em Homenagem ao Professor Marcello Caetano*, Vol. II, Coimbra Editora, Coimbra, 2006, p. 623; SÉRVULO CORREIA, *Direito do Contencioso Administrativo*, Lex, Lisboa, 2005, p. 752, qualificando-o como uma forma específica de litisconsórcio necessário passivo; MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA/RODRIGO ESTEVES DE OLIVEIRA, *Código de Processo nos Tribunais Administrativos e Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais- Anotados*, Almedina, Coimbra, 2004, p. 376. Num sentido divergente pronunciou-se MAFALDA CARMONA, “Relações jurídicas poligonais, participação de terceiros e caso julgado na anulação de atos administrativos”, *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Sérvulo Correia*, Vol. II, Coimbra Editora, Coimbra, 2010, p. p. 750, que recorre à figura da coligação. Na jurisprudência, STA (Fernanda Xavier), proc. n.º 0437/37, de 06-03-2008; STA (Rosendo José), proc. 0291/06, de 12-04-2007; STA (São Pedro), proc. 01344/02, de 23-09-2003; TCA Sul (Helena Canelas), proc. 323/17 OBEBJA, de 28-02-2018.

<sup>34</sup> Assim, cfr. MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *Manual de Processo Administrativo*, 4.ª edição Almedina, Coimbra, 2020, p. 265.

<sup>35</sup> Assim, cfr. JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, *A Justiça Administrativa* (Lições), 16.ª edição, Almedina, Coimbra, 2017, p. 275.



*controvertida* e, quando for caso disso, *contra as pessoas ou entidades titulares de interesses contrapostos aos do autor* (artigo 10.º, n.º 1, *in fine*). Se esta última parte tem em vista os contra-interessados, tal significará então que, apesar de estes sujeitos serem obrigatoriamente demandados, não fazem parte da relação material controvertida.

Como se explicará, porém, que alguém seja demandado processualmente se não pertence à relação material que vai ser apreciada em juízo? Precisamente a legitimidade consubstancia-se no facto de as partes serem os sujeitos da relação material controvertida – do direito e da correlativa obrigação (dever jurídico ou sujeição), ou seja, posicionam-se de um lado um demandante (titular de um direito), do outro lado um demandado (o sujeito da obrigação) que se supõe na verdade existirem. Suspeitamos que estas incertezas resultam do facto de o legislador se confrontar com dificuldades de enquadramento da posição do contra-interessado, atendendo a que este é uma figura específica do Processo Administrativo que não se encaixa nos moldes estudados pela teoria geral do processo<sup>36</sup>. Na verdade, parece que a intenção do legislador terá sido, por um lado, equiparar o contra-interessado à entidade demandada, encontrando-se ambos do lado passivo da relação processual, equiordenando-se este sujeito privado às outras partes processuais (autor e Administração), sendo também demandado e ficando vinculado ao caso julgado. Mas, por outro lado, sentiu o legislador a necessidade de excluir essa equiparação no plano material, atendendo, nomeadamente, a que o objecto do processo nas acções impugnatórias ou de condenação à prática do acto devido centra-se no exercício do poder público, exercido ou omitido. Com efeito, o artigo 50.º, n.º 1, CPTA dispõe que a impugnação de um acto administrativo tem por objecto a anulação ou declaração de nulidade desse acto.

Nesta medida, a aplicação da figura do litisconsórcio necessário passivo à ligação existente entre a Administração e os contra-interessados parece ser uma transposição acrítica dos quadros existentes no Direito Processual Civil<sup>37</sup>. Em primeiro lugar, como admitir que estes sujeitos façam parte de um litisconsórcio, e ainda para mais necessário, sendo esta uma figura que se destinada a assegurar a unidade do caso julgado em face da existência de uma pluralidade de sujeitos que são titulares da relação material controvertida? Por conseguinte, os contra-interessados não fazem parte da relação material controvertida, logo também não fazem parte do litígio, e, conseqüentemente a sua posição não está contida no objecto do processo, pelo que a sentença é insusceptível de sobre as suas esferas jurídicas incidir, o que, afinal, torna a figura do litisconsórcio, neste contexto, totalmente desajustada. Em segundo lugar, deve ter-se presente que a figura do litisconsórcio necessário visa impedir que a sentença proferida se transforme em *inútil data*, isto é, a natureza una ou indivisível da relação subjacente ao litígio obriga a que todos os sujeitos a que ela pertençam sejam chamados ao litígio sob pena do julgado não produzir o seu efeito útil normal. Ora, e independentemente da polémica que suscita este conceito acerca do seu exacto alcance<sup>38</sup>,

<sup>36</sup> Cfr. FRANCISCO PAES MARQUES, “O estatuto processual dos contra-interessados nas acções impugnatórias e de condenação à prática de acto administrativo”, CJA, n.º 124, 2017, p. 29 e seguintes.

<sup>37</sup> Cfr. FRANCISCO PAES MARQUES, “O estatuto processual...cit.”, p. 31 e seguintes.

<sup>38</sup> Sobre esta questão, cfr. RUI PINTO, *Efeitos e Regime da Preterição de Litisconsórcio Necessário-Contributo para o Estudo do Efeito Útil Normal e dos Limites Subjectivos do Caso Julgado* (Dissertação de Mestrado Inédita), Volume I, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 1994, p. 55 e seguintes.

não pode traçar-se um paralelismo perfeito entre o Processo Civil e o Processo Administrativo. Na verdade, o facto de a Administração ser o sujeito responsável pela execução das sentenças administrativas, sendo um ente dotado de autotutela declarativa, com responsabilidade geral de conformação da realidade normativo-social, faz com que, à partida, tenha de aceitar-se que a sentença administrativa produza sempre efeitos, mesmo que possa, *a posteriori*, ser atacada pelos sujeitos que deveriam ter sido chamados ao processo e nele não tomaram parte. Nesta medida, o facto de a Administração ser um ente especialmente legitimado a adoptar decisões, geradoras de uma multiplicidade de complexos efeitos, faz com que as situações jurídicas daí emergentes não possam ser equiparáveis às situações que no Processo Civil reclamam um enquadramento através de um litisconsórcio natural<sup>39</sup>. Assim, cremos ser diametralmente diversa a situação de anulação de um acto administrativo, mesmo que existam vários interessados na regulação da situação adoptada, e a anulação de uma partilha, na qual têm de intervir todos os co-herdeiros, ou a anulação ou declaração de nulidade de um testamento, em que têm de ser demandados como réus todos os beneficiados, herdeiros ou legatários. A figura do litisconsórcio necessário passivo não é aplicável à ligação processual que se verifica entre a Administração e os contra-interessados, quer por uma razão dogmática, ou de natureza da relação jurídica material, quer por uma razão prática ou de regime. No que respeita à primeira, a relação jurídica administrativa possui uma morfologia substancialmente diversa da relação jurídica civil, apresentando-se de forma mais complexa do que uma mera pluralidade de sujeitos activos e passivos<sup>40</sup>. Assim é porque estas relações jurídicas podem ser expressas através da figura do triângulo, em cuja base se confrontam dois ou mais interesses privados em colisão e no respectivo vértice mais elevado se encontra a Administração, detentora de uma competência jurídico-pública de conformação desses mesmos interesses, situação que não encontra paralelo nas relações jurídico-privadas. Em segundo lugar, se esta figura fosse aplicável, tal significaria que a Administração ficaria tolhida quanto ao exercício de certos poderes processuais na pendência do processo, porquanto o regime do litisconsórcio necessário implica que a eficácia de certos actos processuais só seja adquirida quando praticados por todos os litisconsortes.

A fisionomia judiciária do litisconsórcio necessário é significativamente diversa do litisconsórcio voluntário, pois só neste último se verifica a independência das relações processuais que se estabelecem entre cada um dos litigantes<sup>41</sup>. De facto, a aplicação do regime do litisconsórcio necessário levaria a que a Administração não pudesse celebrar qualquer

<sup>39</sup> Parece agora concordar com esta posição, que defendemos na nossa dissertação de doutoramento, MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, “Apontamento sobre a legitimidade particular nas ações de impugnação de atos administrativos”, Nos 20 anos dos CJA, CEJUR, Braga, 2017, p. 293, dado que numa acção de impugnação nem autor nem contrainteressado seriam titulares do objecto do processo, pelo que no caso do contrainteressado devia pôr-se em causa o entendimento que ele interviria na acção de impugnação em regime de litisconsórcio necessário passivo com a Administração.

<sup>40</sup> Neste sentido, cfr. MAFALDA CARMONA, “Relações...cit.”, p. 750. Já não podemos acompanhar a Autora quando recorre à figura da coligação para enquadrar a figura dos contra-interessados porque não existe a pluralidade de relações materiais controvertidas que justifica o recurso àquela figura processual. A relação entre a Administração, o autor da acção e os contra-interessados é uma relação jurídica administrativa multipolar que tem de ser concebida unitariamente, mas que não encontra paralelo em nenhuma figura do Processo Civil.

<sup>41</sup> Neste sentido, cfr. ADELINO DA PALMA CARLOS, *Ensaio sobre o Litisconsórcio*, Tipografia Colonial, Lisboa, 1956, p. 219 e seguintes.

transacção com o autor nem sequer proceder à revogação ou anulação do acto impugnado, dado que, nos termos do n.º 2 do artigo 288.º do CPC, a confissão, a desistência ou a transacção de algum dos litisconsortes só produz efeitos quanto a custas. Assim é porque, atendendo à natureza da relação jurídica, não é possível circunscrever o efeito do acto ao interesse do seu autor, dado que o efeito útil da decisão teria sempre de produzir-se perante todos os litisconsortes<sup>42</sup>, o que não seria possível porque o contra-interessado nunca daria assentimento ao exercício de uma competência administrativa que fosse beneficiar a sua contraparte particular, isto é, o autor da acção.

### 3.2.2. Estatuto processual do contra-interessado

Entre nós, de acordo com a opinião unânime da doutrina nacional, sendo os contra-interessados partes necessárias no processo, têm estes que estar incluídos nas referências que o CPTA faz às partes<sup>43</sup>. Por conseguinte, os contra-interessados têm naturalmente a possibilidade de contestar a acção (artigo 83.º CPTA), podendo ainda indicar os actos cuja prova se propõem fazer (artigo 83.º, n.º 1, CPTA), anuir ou opor-se ao conhecimento do mérito da causa no despacho saneador (alínea b, n.º 1, artigo 88.º CPTA), prestar depoimento em audiência pública (artigo 91.º, n.º 3, alínea a) CPTA), devendo o juiz submeter-se às questões por eles suscitadas no respeitante ao objecto e limites da sua decisão (n.º 1 e 2, artigo 95.º CPTA).

Esta asserção não pode, no entanto, ser feita de forma unitária. Só pode ser considerado “parte” na acção aquele sujeito processual cujos direitos sejam constitutivos do objecto do processo. Ora, no Contencioso Administrativo os interesses particulares integrados no objecto do processo assumem intensidades diferentes no quadro do litígio dirimido em juízo. Daí que, mesmo tendo o objecto do processo que adquirir um alcance multipolar, tem de examinar-se se o autor tem o monopólio da sua configuração, bem como se ele e a entidade demandada podem dispôr livremente de tal objecto, ou se, ao invés, essa disposição apenas pode ocorrer com a concordância de todos os sujeitos participantes na relação jurídica multipolar. Uma resposta no primeiro sentido referido acabaria, afinal de contas, por bilateralizar a lide, pois a Administração, sendo detentora das competências multipolares de conciliação, revogando ou praticando actos na pendência do processo, poderia satisfazer plenamente as pretensões do autor, secundarizando a posição do opositor particular. A resposta a esta questão não pode ser unívoca, dependendo da natureza dos interesses subjacente à relação jurídica multipolar em causa, pois será inadequado aplicar-se o mesmo regime a casos em que a interposição do poder estadual assuma um carácter neutro (*relação jurídica multipolar arbitral*), um carácter

<sup>42</sup> Neste sentido, cfr. JOSÉ LEBRE DE FREITAS/ISABEL ALEXANDRE, *Código de Processo Civil Anotado*, 3.ª edição, Volume I, Coimbra Editora, Coimbra, 2014, p. 567; também JOSÉ ALBERTO DOS REIS, *Código de Processo Civil Anotado*, Volume I, 3.ª edição, Coimbra Editora, Coimbra, 1948 (reimp. 1982), p. 403, assinala o facto de a lei proteger os interesses dos litisconsortes, restringindo muito mais os efeitos do acto por comparação com o litisconsórcio voluntário.

<sup>43</sup> Neste sentido, cfr. MAFALDA CARMONA, “O recurso de revisão”, CJA, n.º 124, 2017, p. 61; VIEIRA DE ANDRADE, *A Justiça...cit.*, p. 263 salientando não haver dúvidas que hoje os contra-interessados são legalmente concebidos como partes; M. ESTEVES DE OLIVEIRA/R. ESTEVES DE OLIVEIRA, *Código...cit.*, p. 376.



interessado (*relação jurídica multipolar parcial*) ou já um carácter longínquo ou de conformação geral, apesar de interessado, em face dos interesses privados conflituantes (*relação jurídica multipolar infra-estrutural*)<sup>44</sup>. Esta distinção vai encontrar reflexos em quatro domínios diversos do Contencioso Administrativo: i) transacção; ii) reconvenção; iii) modificação objectiva da instância; iv) domínio probatório, o que significa que os contra-interessados não dispõem de poderes de conformação processual idênticos, tendo de se averiguar o seu concreto estatuto em função da natureza dos interesses subjacente ao objecto do litígio<sup>45</sup>.

O caso da impugnação de actos de gestão urbanística apresenta-se como um exemplo particularmente elucidativo de *relação jurídica multipolar arbitral*, já que é frequente, neste domínio, surgirem situações em que o objecto do litígio respeita, exclusivamente, em termos materiais, aos sujeitos privados, ou seja, vizinho que impugnou a licença de construção *versus* proprietário que é titular desse título jurídico-público. É certo que sempre se discutirá a validade de um acto jurídico-público, mas respeitando este, substancialmente, à resolução de um conflito de interesses privados, não poderá deixar-se a sua defesa exclusivamente à Administração. O risco processual recairá sobretudo no sujeito particular cujos direitos foram reconhecidos pelo acto impugnado, pelo que lhe deve ser reconhecido um estatuto processual paritário com a entidade demandada, encontrando-se esta, inclusivamente, limitada no que respeita a certos poderes de conformação processual. Repare-se como, em muitos destes conflitos urbanísticos, as questões essenciais subjacentes ao litígio dizem respeito à esfera dos particulares em causa<sup>46</sup>. Foi o direito de propriedade do autor afectado? É admissível a construção em altura erigida pelo vizinho?

No domínio urbanístico será particularmente importante reconhecer ao contra-interessado amplos poderes de conformação processual, sendo até justificável permitir que este sujeito deduza um pedido reconvenicional para que a Administração regule de uma forma completamente diversa a relação jurídica estabelecida com o autor, de forma a que o resultado final da lide acabe por ser totalmente contrário ao pretendido pelo sujeito que inicialmente procurou tutela jurisdicional<sup>47</sup>. É o que sucede se o autor, impugnando uma cláusula acessória aposta a uma licença urbanística, for confrontado com o pedido do contra-interessado visando a anulação total desse acto administrativo.

<sup>44</sup> Sobre estas distinções, cfr. FRANCISCO PAES MARQUES, *Conflitos...cit.*, p. 919 e seguintes; p. 983 e seguintes.

<sup>45</sup> Para mais desenvolvimentos, cfr. FRANCISCO PAES MARQUES, “O estatuto processual...cit.”, p. 37 e seguintes.

<sup>46</sup> Cfr. WINFRIED BROHM, “Verwaltungsgerichtsbarkeit im modernen Sozialstaat”, DÖV, 1982, p. 4.

<sup>47</sup> Sobre a reconvenção dos contra-interessados, cfr. FRANCISCO PAES MARQUES, “O estatuto processual...cit.”, p. 38 e seguintes.

### 3.2.3. O acesso dos contra-interessados ao processo

#### 3.2.3.1. A legitimidade processual dos contra-interessados

Já referimos que o beneficiário de uma licença urbanística, num processo tendente à sua anulação, será o contra-interessado por excelência do Contencioso Administrativo. Dúvidas não se colocam de que o destinatário directo daquele acto terá legitimidade para se constituir como contra-interessado no processo. Esta afirmação sustenta-se, por um lado, no n.º 1 do artigo 10.º CPTA, referente à legitimidade passiva em geral, quando dispõe que cada acção deve ser proposta contra a outra parte na relação controvertida e, quando for caso disso, *contra as pessoas ou entidades titulares de interesses contrapostos aos do autor*. Ainda por outro lado, especialmente nas acções impugnatórias de acto administrativo, determina o artigo 57.º do CPTA que são obrigatoriamente demandados os contra-interessados *a quem o provimento do processo impugnatório possa directamente prejudicar ou que tenham legítimo interesse na manutenção do acto impugnado*.

Todavia, apenas a primeira das citadas normas respeita *qua tale* à legitimidade processual. Com efeito, no artigo 57.º do CPTA o legislador, adoptando como ângulo de análise os efeitos da sentença (e secundariamente o acto impugnado), tentou circunscrever a posição daqueles sujeitos que terão interesse em contradizer a posição do autor, ou seja, que se encontram habilitados a vir a juízo porque o aparelho jurisdicional vai ser mobilizado com vista à eliminação de uma vantagem que lhes foi reconhecida ou atribuída. E esta delimitação não é realizada atendendo a colisão substancial da sua posição jurídica em face da posição titulada pelo autor (naquilo que seria uma remissão para uma questão de legitimidade processual), mas antes com base no modo como este último formula o seu pedido, isto é, centra-se na utilidade que o autor pretende retirar da tutela jurisdicional e que vai, correlativamente, frustrar os interesses adquiridos por outrem. Nesta medida, a norma que delimita a posição dos contra-interessados, nas acções de impugnação de actos administrativos, reporta-se ao prejuízo que resulta da procedência da acção, o que implica a realização de um juízo tipicamente ligado à aferição do interesse processual<sup>48</sup>.

Por conseguinte, apesar de o critério legitimante do acesso dos contra-interessados ao processo estar implicitamente subjacente ao artigo 57.º, é antes o artigo 10.º, *in fine*, que nos responde directamente a esta questão. Apesar de a lei não o declarar expressamente, o contra-interessado tem de ser titular de uma posição substantiva, ou seja, para utilizar a terminologia adoptada pela Constituição e restante legislação nacional, titular de um direito ou interesse legalmente protegido (artigo 268.º, n.º 1, CRP). Por conseguinte, recorrendo aos exemplos *supra* referidos, os vizinhos têm de alegar em juízo que a anulação do acto que lhes conferiu uma vantagem ou a adopção do acto pretendido pelo autor vai traduzir-se na violação de uma norma jurídica que se destina a proteger especificamente os seus interesses. Especificamente no caso dos contra-interessados, a norma jurídica que lhes confere legitimidade não é, contudo, suficiente, pois esta tem de ser invocada como contra-título em face dos termos em que o autor formulou a sua pretensão. Assim sendo, numa acção em que

<sup>48</sup> Cfr. FRANCISCO PAES MARQUES, *Conflitos...cit.*, p. 555 e seguintes; p. 712 e seguintes.

o autor impugna um acto camarário, que lhe negou a faculdade de uma certa utilização da sua fracção, não pode o contra-interessado intervir sustentando a violação por parte do impetrante de normas de construção que salvaguardam os seus interesses. A norma jurídica na qual o contra-interessado funda a sua legitimidade tem, portanto, de ser relevante no quadro do *thema decidendum* trazido a juízo. Deve a legitimidade do contra-interessado reger-se pelas mesmas regras da legitimidade do autor, com a particularidade de que é este que fixa o *thema decidendum* em função do qual o preenchimento deste pressuposto vai ser aferido, pois foi ele que tomou a dianteira e procurou tutela jurisdicional.

Os contra-interessados não têm de ser necessariamente sujeitos formais do acto administrativo impugnado. Do que se trata é, substancialmente, de uma colisão de interesses privados que decorre do *programa normativo multipolar*<sup>49</sup>. A sua legitimidade processual não reside no facto de serem destinatários do acto administrativo impugnado, mas da circunstância de serem titulares de um interesse activo constitutivo que se opõe a um interesse passivo opositivo que o autor pretende fazer valer através da acção. As normas que disciplinam relações de vizinhança (por exemplo distância entre construções) contêm um programa normativo multipolar. Daí que um vizinho que é prejudicado por uma construção alheia que lhe retira parte da luz solar pode constituir-se como contra-interessado num processo de impugnação de um acto de demolição dirigido ao proprietário dessa edificação. Ao invés, a obrigação que impende sobre os proprietários de um terreno a lotear, consubstanciada na cedência de parcelas para espaços verdes e equipamentos de utilização colectiva (artigo 44.º RJUE), esgota-se na relação município *versus* promotor da operação urbanística, não estabelecendo um programa normativo multipolar. Nesta medida, não poderão os residentes naquela zona constituírem-se como contra-interessados caso o promotor urbanístico impugne o acto camarário que determina tais cedências.

### 3.2.3.2. Interesse em (re)agir dos contra-interessados

As normas especiais que delimitam a posição dos contra-interessados referem-se, sobretudo, a um interesse em agir, ou melhor, a um interesse em reagir perante a demanda processual do autor. A norma contida no artigo 57.º do CPTA afigura-se ser bastante complexa, podendo ser decomposta em quatro trechos diferentes, muito embora de distinta natureza. Por um lado, o preceito apresenta-nos o que poderíamos designar de *duplo critério de legitimação*, ou seja, os contra-interessados são aqueles: i) a quem o provimento do processo impugnatório possa directamente prejudicar; ii) que tenham legítimo interesse na manutenção do acto impugnado. Por outro lado, fixa o que poderíamos designar de *duplo critério de identificação*, dispondo que um determinado sujeito, para ser considerado contra-interessado, para além de ter de preencher pelo menos um dos dois critérios de legitimação, tem de ser identificado com base em determinados critérios de identificação: i) aqueles que possam ser identificados em

<sup>49</sup> Ou seja, o conteúdo da norma contida no acto da função legislativa, através da qual o legislador democraticamente legitimado regula, com carácter primário, a situação abstracta de colisão de interesses privados, cuja titularidade pertence a uma pluralidade indeterminada de destinatários, cfr. FRANCISCO PAES MARQUES, *As Relações ...cit.*, p. 287 e seguintes; *Conflitos...cit.*, p. 927 e seguintes.

função da relação material; ii) aqueles que possam ser identificados com base nos documentos contidos no processo administrativo.

Deixando por ora de lado os critérios de identificação, que servem sobretudo para suavizar o ónus do autor no que respeita à sua demanda e a uma eventual absolvição da instância<sup>50</sup>, importa, neste contexto, reflectir sobre os designados critérios de legitimação. Estes são, na realidade, critérios de interesse em agir, ou melhor, neste caso, de *interesse em reagir*. Por conseguinte, do que se trata, nestes casos, é de realizar uma aferição sobre o previsível conteúdo da sentença, no sentido de apurar se existe necessidade de esses sujeitos virem a juízo defender uma posição que se encontra ameaçada pela demanda jurisdicional do autor. Daí ser necessário realizar-se um juízo de prognose, partindo do conteúdo do acto e dos termos em que o autor formulou o seu pedido (designadamente dos fundamentos por ele invocados para sustentar a sua pretensão)<sup>51</sup>, para determinar quais os sujeitos que podem ser directamente prejudicados pelo provimento do processo.

Pensamos poder enquadrar da seguinte forma os critérios de interesse em reagir que permitem a determinados sujeitos constituírem-se como contra-interessados em acções impugnatórias de actos administrativos:

*i) 1.º grau – prejuízo certo e imediato:* sujeitos que encontram no acto administrativo a fonte dos seus direitos ou a consagração de um ónus, obrigação ou encargo que vai ser eliminado ou agravado, consoante os casos, por via da sentença de anulação (licença de construção, acto de concessão);

*ii) 2.º grau – prejuízo imediato provável ou eventual:* sujeitos que encontram no acto impugnado o reconhecimento de um *status quo* ou um juízo certificativo que vai ser eliminado ou agravado;

*iii) 3.º grau – prejuízo indirecto repercutido numa relação jurídica distinta:* sujeitos cuja eliminação de um acto possa indirectamente afectar e que tenham legítimo interesse na sua manutenção, ou em que ele não seja praticado, por tal ir traduzir-se em prejuízos pessoais e patrimoniais resultantes da sua integração numa relação jurídica conexa, que tanto pode ser

<sup>50</sup> Cfr. FRANCISCO PAES MARQUES, *Conflitos...cit.*, p. 534 e seguintes, “Os critérios de identificação constituem apenas uma bitola através da qual o juiz vai avaliar a diligência do autor na sinalização dos contra-interessados para efeitos de absolvição da instância (artigo 89.º, n.º 1, alínea e) CPTA), não consubstanciando, em si, um crivo de aferição da legitimidade de tais sujeitos processuais”.

<sup>51</sup> Defendendo a realização de um duplo juízo de prognose, cfr. PAULO OTERO, “Os contra-interessados em contencioso administrativo: fundamento, função e determinação do universo em recurso contencioso de acto final de procedimento concursal, *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Rogério Soares, Coimbra Editora, Coimbra, 2001*, p. 1094; neste precisos termos, o acórdão do STA (Lino Ribeiro), proc. 0115/13, de 14-02-2013, “o juízo prévio de determinação do universo dos contra-interessados deve ser formulado a partir do conteúdo do acto reclamado e da inerente projecção subjectiva dos seus efeitos, fazendo-se uma estimativa de como uma eventual decisão judicial relativamente ao acto e a inerente execução da sentença atingirão directamente posições jurídicas subjectivas de terceiros fundadas no acto reclamado. Isto sem prejuízo da atenção que se deve prestar aos termos como o próprio reclamante formulou a sua petição inicial, designadamente à projecção sobre terceiros dos fundamentos invocado para a anulação”.

pública (beneficiários de actos consequentes cuja posição apresenta um nexo indirecto com a relação material controvertida) como privada (credor hipotecário de um empreendimento cuja licença de construção foi impugnada);

*iv) 4.º grau – prejuízo eventual resultante de configuração administrativa futura:* sujeitos titulares de uma posição jurídica integrada numa relação jurídica distinta mas materialmente idêntica à relação apreciada em juízo e que pode vir a ser conformada distintamente por força dos parâmetros a observar no exercício da margem de livre decisão administrativa fixados na sentença de anulação (auto-vinculação administrativa).

Apenas a última situação referida – prejuízo eventual de configuração administrativa futura (*afecção de quarto grau*), não poderá ser incluída quer na letra quer no espírito das disposições do CPTA que se referem à legitimidade dos contra-interessados. De facto, não obstante a sua inconveniência, o CPTA resolveu também estender a participação em juízo aos sujeitos que “tenham legítimo interesse na manutenção do acto impugnado”, o que franqueia as portas do processo também aos afectados de terceiro grau. Visou-se, nesta disposição, a participação processual dos beneficiários de actos consequentes como contra-interessados por forma a que estes ficassem vinculados ao caso julgado, evitando-se que a tutela destes sujeitos seja remetida, pura e simplesmente, para os juízos ponderativos a realizar pela Administração em sede de execução de sentença<sup>52</sup>.

Todavia, o primeiro critério legitimante (aqueles a quem o provimento do processo impugnatório pode *directamente* prejudicar) era suficiente para cobrir a situação dos beneficiários de actos consequentes que se posicionam numa relação directa com a questão controvertida, e, ainda assim, resolveu a lei estender a participação em juízo aos sujeitos que “tenham legítimo interesse na manutenção do acto impugnado”. A inclusão deste segundo critério legitimante não foi acertada<sup>53</sup>. Por um lado, se a posição destes sujeitos apresenta apenas um nexo indirecto ou difuso com a relação material controvertida é de todo inconveniente reconhecer-lhes o estatuto de parte necessária no processo e atribuir-se-lhes idênticos poderes de conformação processual tal como se fossem os verdadeiros ou substanciais contraditores processuais. Por outro lado, esta opção é incoerente com os propósitos que nortearam, nesta matéria, o legislador do CPTA, que pretendeu realizar uma delimitação tão precisa quanto possível dos contra-interessados que teriam de ser chamados a juízo, por forma a não agravar excessivamente a posição daquele sobre o qual recai o ónus de os identificar – o autor da acção<sup>54</sup>.

<sup>52</sup> Cfr. MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *Anulação de Actos Administrativos e Relações Jurídicas Emergentes*, Almedina, Coimbra, 2002, p. 380 e seguintes.

<sup>53</sup> Também assim, cfr. MAFALDA CARMONA, “O recurso...cit., p. 62, defendendo que não se percebe a razão de o CPTA ter ido “repescar o critério do interesse na manutenção do acto” e que os beneficiários de actos consequentes não serão contra-interessados. Não podemos acompanhar esta última consideração de “de iure condito” porque a lei é clara em diferenciar dois critérios diferentes de legitimação, ou seja, aqueles: i) a quem o provimento do processo impugnatório possa directamente prejudicar; ii) que tenham legítimo interesse na manutenção do acto impugnado.

<sup>54</sup> Cfr. FRANCISCO PAES MARQUES, *A Efectividade da Tutela de Terceiros no Contencioso Administrativo*, Almedina, Coimbra, 2007, p. 102.

Acaba, assim, por reconhecer-se legitimidade para se constituírem como contra-interessados a sujeitos cujas posições jurídicas não pertencem à relação jurídica sob apreciação jurisdicional mas que, ainda assim, podem ser afectadas indirectamente na sua consistência consoante o desfecho da lide que venha a ocorrer. Essas posições jurídicas podem decorrer tanto de relações jurídico-públicas como de relações jurídico-privadas, as quais apresentam-se num nexo de prejudicialidade com a relação material controvertida, servindo a intervenção no processo, essencialmente, para vincular os respectivos titulares ao caso julgado ou para lhes permitir exercer o contraditório num processo onde os seus interesses também se discutem. Será por exemplo o caso dos sujeitos que celebraram contratos-promessa de compra e venda de fracções habitacionais num bloco de apartamentos cujo licenciamento foi impugnado<sup>55</sup>. Nesta situação será a empresa construtora inequivocamente contra-interessada, pois será na sua esfera jurídica que se vão projectar directamente os efeitos da anulação, mas, quanto aos indivíduos que com ela celebraram contratos-promessa com vista à aquisição de fracções habitacionais, tais efeitos apenas se vão repercutir de forma indirecta no seu círculo de interesses.

### 3.2.4. Em especial – a legitimidade do condomínio

Recentemente, tem-se a jurisprudência debatido com dúvidas relativas à questão de saber se o condomínio poderá constituir-se como contra-interessado numa acção administrativa. Mais concretamente, discutiu-se a admissibilidade de um recurso de revisão interposto pelo condomínio, fundado no facto de uma acção administrativa ter sido instaurada à sua revelia, nunca tendo este tido qualquer intervenção no processo, sustentando que nela deveria ter sido demandado dada a existência de litisconsórcio necessário passivo entre os contra-interessados e a entidade demandada<sup>56</sup>.

O CPTA prevê um meio específico para tutelar os terceiros nestas situações – o recurso de revisão (artigo 154.º e seguintes) – prevendo a lei expressamente a legitimidade destes sujeitos preteridos como uma especificidade do Processo Administrativo em face dos motivos já estabelecidos como fundamento da interposição de um recurso desta natureza no Processo Civil (n.º 2, artigo 155.º CPTA). Este é um meio idóneo a tutelar terceiros que não foram chamados ao processo, imposto pelo princípio da tutela jurisdicional efectiva e pelo princípio do contraditório, atendendo a que as sentenças de anulação de actos administrativos têm efeitos *erga omnes*, ou seja, extirpam com eficácia geral e absoluta aquela regulação administrativa, mesmo para sujeitos que não participaram na acção impugnatória<sup>57</sup>.

Deve, em todo o caso, referir-se que a revisão de sentença não é um verdadeiro recurso jurisdicional porque não se trata de um pedido de reapreciação dirigido a um tribunal

<sup>55</sup> Acórdão do STA (Simões de Oliveira), proc. 042/04, de 09-12-2004, negando a intervenção a estes sujeitos, mas antes do CPTA.

<sup>56</sup> Acórdão do STA (Carlos Carvalho), proc. n.º 0185/10.8BELLE-B 01490/17, de 30-05-2019.

<sup>57</sup> Cfr. FRANCISCO PAES MARQUES, *Conflitos...cit.*, p. 657 e seguintes; recentemente, MAFALDA CARMONA, “O recurso...cit.”, p. 69 e seguintes, realçando que se a sentença tivesse eficácia *inter partes* ela seria ineficaz, não sendo necessário prever um meio de defesa processual do preterido.



diferente daquela que proferiu a decisão impugnada. Trata-se, essencialmente, de um instrumento que não visa evitar o trânsito em julgado da decisão recorrida, mas antes a rescisão de uma decisão já transitada em julgado que comporta duas fases distintas: uma fase rescindente, de verificação da existência de um vício na decisão recorrida (*judicium rescidens*), e uma fase rescisória, de substituição da decisão proferida com nova instrução e novo julgamento (*judicium rescissorium*)<sup>58</sup>.

O n.º 2 do artigo 155.º do CPTA estabelece que têm legitimidade para requerer a revisão da sentença duas categorias de sujeitos: i) aqueles que, tendo obrigatoriamente de ser citados no processo, não o tenham sido; ii) aqueles que, não tendo tido oportunidade de participar no processo, tenham sofrido, ou estejam em vias de sofrer, a execução da decisão a rever. Quanto à primeira destas categorias, refere-se a lei, naturalmente, aos sujeitos que deveriam figurar obrigatoriamente como partes no processo – os contra-interessados – mas que não chegaram a ser identificados e, conseqüentemente, não foram citados para defender a sua posição em juízo<sup>59</sup>. O facto de a lei mencionar a citação e não a sua efectiva participação no processo, prende-se com a possibilidade de tais particulares terem renunciado ao seu direito de participação processual, entregando a sorte dos seus direitos à defesa exercida pela Administração, o que tem como consequência não poderem, agora, vir pedir a revisão da sentença. Não haverá, assim, dúvidas que estarão abrangidas por esta categoria aqueles sujeitos previstos nos artigos 57.º e 68.º, n.º 2, CPTA.

Suscitam-se, porém, maiores interrogações sobre que tipo de sujeitos se integram na segunda categoria à qual a lei reconhece legitimidade para requerer a revisão da sentença. Cremos que esta dupla categorização prevista no n.º 2 do artigo 155.º CPTA só pode ter um sentido: estão legitimados a requerer a revisão da sentença na qual não participaram aqueles sujeitos que, numa primeira linha, desde logo, teriam legitimidade para figurar no processo como contra-interessados, de acordo com o previsto nos artigos 57.º e 68.º, n.º 2, CPTA, e ainda aqueles sujeitos que, numa segunda linha, são titulares de posições jurídicas lesadas *ex novo* pela procedência das concretas pretensões do exequente, ou seja, os contra-interessados sucessivos a que se refere o n.º 1 do artigo 177.º do CPTA. Esta dupla categorização parece ser decalcada da lei italiana, que concede legitimidade para a oposição de terceiros não apenas aos litisconsortes preteridos mas também àqueles que sejam titulares de uma posição autónoma e incompatível, ou seja, aqueles a quem o ordenamento atribui contemporaneamente, a respeito do mesmo bem, poderes jurídicos cujo exercício, por parte de um deles, exclui, por impossibilidade material, o efectivo exercício por parte de outro sujeito. Serão contra-interessados sucessivos porque eram estranhos a respeito de um primeiro procedimento administrativo, emergindo a respectiva posição apenas de um acto sucessivamente adoptado com vista à execução da sentença<sup>60</sup>.

<sup>58</sup> Acórdão do STA (Pais Borges), proc. 0756/05, de 17-01-2007.

<sup>59</sup> Acórdão do STA (Rosendo José), proc. 0756/05, de 29-03-2006, “falta de intervenção de pessoa que era previsível desde a propositura da primitiva acção (ou recurso, no caso) que viesse a ser atingida nos seus interesses pela decisão e respectiva execução e que, efectivamente, não teve intervenção no processo por não ter sido indicada para tanto, como devia”.

<sup>60</sup> Cfr. ANDREA CARBONE, “L’opposizione di terzo ex art. 108 comma 1.º C.P.A.”, F.A., 2012, p. 2977-2978. Recentemente, neste sentido, acórdão do STA (Teresa de Sousa), proc. 0872/16, de 09-02-2017, “O art. 155º, nº 2 do CPTA, na sua segunda parte, alarga a legitimidade a contra-interessados que no

Andou bem o STA ao considerar que o condomínio não tinha legitimidade para interpor recurso de revisão. Na verdade, é evidente que “o Condomínio não detém nenhuma legitimidade extraordinária, que seja distinta e própria do conjunto dos condóminos que ali foram demandados, já que os interesses que o mesmo defende ou pretende defender são, no caso, os interesses dos próprios condóminos que haviam sido demandados e que ficaram vinculados pela decisão judicial que foi proferida naquela ação, resultando como absolutamente artificial a distinção entre estes e o Condomínio”<sup>61</sup>. Quadro distinto ocorreria se os diversos condóminos não tivessem sido chamados ao processo, mas, efectivamente, nele acabaram por tomar parte. Quando muito, poderia suscitar-se dúvidas se ocorresse a situação inversa, ou seja, se só o condomínio tivesse sido demandado e não, individualmente, cada um dos condóminos, proprietários dos diversos lotes ou fracções autónomas. É que, nesse caso, pode considerar-se que o condomínio representaria adequadamente os diversos condóminos, estando o contraditório perfeitamente assegurado.

Estes sujeitos seriam contra-interessados na acção administrativa impugnatória por via do segundo critério legitimante do artigo 57.º do CPTA: tinham legítimo interesse na manutenção do acto impugnado. No entanto, é curioso também notar que estes sujeitos só são inequivocamente contra-interessados por via do alargamento da legitimidade, operado pelo CPTA, aos beneficiários de actos consequentes. É que o STA não admitia, ao abrigo da lei processual anterior, a chamada necessária destes sujeitos como contra-interessados, nem sequer como intervenientes acessórios do lado passivo, isto é, excluía aqueles que fossem adquirentes de lotes, ou titulares de direitos sobre fracções autónomas que resultassem de um prévio acto de licenciamento por parte da Administração<sup>62</sup>.

Efectivamente, neste tipo de situações, será o promotor da operação urbanística que é inequivocamente contra-interessado, pois será na sua esfera jurídica que se vão projectar

---

momento em que o processo foi proposto não apareciam como possíveis prejudicados pela decisão a proferir, mas sendo-o, têm que demonstrar um interesse em agir, para impugnarem a sentença através do recurso de revisão, alegando que foram afectados pela execução da sentença ou estão em vias de o ser”.

<sup>61</sup> Acórdão do STA (Carlos Carvalho), proc. n.º 0185/10.8BELLE-B 01490/17, de 30-05-2019.

<sup>62</sup> Acórdão do STA (Vitor Gomes), proc. 046912, de 05-04-2001, no seu *leading case* sobre intervenção de terceiros no Processo Administrativo, ainda na vigência da LPTA, quando afirmava: “No recurso contencioso podemos desprezar a hipótese de a iniciativa ser do lado passivo, que seria meramente teórica uma vez que, atendendo ao objecto do recurso contencioso, não se consegue representar que a entidade recorrida ou os recorridos particulares possam alegar qualquer interesse que justifique o chamamento de terceiros como seus associados ou associados do recorrente (artº325º, nº3 do CPC)”. O acórdão do STA (Simões de Oliveira), proc. 042/04, de 09-12-2004, seguiu esta doutrina quando decidiu, relativamente aos indivíduos que tinham celebrado contrato-promessa com os contra-interessados o seguinte: “De qualquer modo, porém, os chamandos têm de ser portadores de um interesse directo contrário ao provimento do recurso contencioso, o que não é, decididamente, o caso dos pretendidos intervenientes. Se é certo que o recurso contencioso visa a anulação do licenciamento municipal de 5 blocos de apartamentos, emitido em favor da empresa demandada como recorrida particular, e que a mesma tinha prometido vender alguns desses apartamentos, através dos contratos-promessa juntos aos autos, os promitentes compradores emergem como portadores de um interesse meramente indirecto ou reflexo na manutenção na ordem jurídica do acto de licenciamento – tanto mais que não houve tradição da coisa e, por consequência, não lhes assiste direito de retenção (art. 755º, nº 1, al. f), do C. Civil). A simples expectativa (que realmente existe, ao contrário do que a sentença afirmou) não é todavia suficiente para qualificar o seu interesse em intervir como contra-interessados”.



directamente os efeitos da anulação, mas, quanto aos indivíduos que ulteriormente adquirem direitos com base em tal operação, tais efeitos apenas se vão repercutir de forma indirecta no seu círculo de interesses. Ora, enquanto os primeiros estariam cobertos pelo primeiro critério legitimante, já previsto na lei anterior – aqueles “a quem o provimento do processo impugnatório possa directamente prejudicar”, os segundos só agora, com o artigo 57.º do CPTA, ficam abrangidos – aqueles “que tenham legítimo interesse na manutenção do acto impugnado”.

Este alargamento significativo do universo dos contra-interessados não será tão benigno como à partida poderia supor-se, pois tem consequências perniciosas no que tange à estabilidade do julgado e à promoção da segurança jurídica. Repare-se que o círculo destes sujeitos pode estender-se muito para além de titulares de direitos de natureza jurídico-pública, adquiridos em momento ulterior na sequência de determinada operação urbanística. Nestas acções podem figurar também, e têm sido citados como contra-interessados, titulares de outros direitos de natureza jurídico-privada, como os bancos que financiaram os empréstimos tendentes à aquisição dos lotes ou fracções autónomas edificadas no terreno a lotear. Seria, assim, importante conceber-se uma intervenção calibrada e articulada destes terceiros no processo administrativo<sup>63</sup>, por forma a que o recurso de revisão não se converta num elemento tóxico do sistema.


### Vídeo da apresentação



<https://educast.fccn.pt/vod/clips/1tm6919x8b/streaming.html?locale=pt>

<sup>63</sup> Justificar-se-ia, sobretudo, nestas situações, admitir-se a intervenção meramente acessória por parte destes sujeitos, possibilidade que, de resto, o CPTA parece admitir, quando prevê, em termos muito amplos, a aplicação subsidiária da lei processual civil em matéria de intervenção de terceiros (n.º 10, artigo 10.º CPTA), cfr. FRANCISCO PAES MARQUES, *Conflitos...cit.*, p. 559 e seguintes.

CENTRO  
DE ESTUDOS  
JUDICIÁRIOS



## **2.** O artigo 95.º do CPTA: uma breve análise

Sofia David

CENTRO  
DE ESTUDOS  
JUDICIÁRIOS

## 2. O ARTIGO 95.º DO CPTA: UMA BREVE ANÁLISE<sup>1</sup>

Sofia David\*

I – Razão de ordem. Uma nova justiça administrativa com novas questões

II – Os n.ºs 1 e 2 do artigo 95.º do CPTA. Emanações do princípio dispositivo

III – O n.º 3 do artigo 95.º do CPTA – a obrigação judicial de identificação de causas de invalidade diversas das que tenham sido alegadas. Emanações dos princípios do inquisitório e da oficiosidade

IV – O n.º 4 do artigo 95.º do CPTA – os poderes condenatórios do juiz administrativo. Em prol da efectividade da tutela jurisdicional

V – Os n.ºs. 5 e 6 do artigo 95.º do CPTA – a obrigação judicial de explicitação das vinculações legais. O exaurir da discricionariedade administrativa

VI – O n.º 7 do artigo 95.º do CPTA – a liquidação do montante da indemnização por danos em sede do processo declarativo. Uma exacerbação dos princípios do inquisitório e da oficiosidade?

Vídeo

**Descritores:** artigo 95.º do CPTA; poderes do juiz; sanção pecuniária compulsória; identificação de causas de invalidade diversas das que tenham sido alegadas; explicitação das vinculações legais; liquidação.

### I – Razão de ordem. Uma nova justiça administrativa com novas questões

Fruto da “*revolução copernicana*”<sup>2</sup> introduzida pela revisão constitucional de 1997, o princípio da tutela jurisdicional plena e efectiva (substancial e procedimental) dos direitos e interesses dos particulares é actualmente o princípio central de um novo contencioso.

Proclamado nos artigos 20.º, n.º 1 e 268.º, n.º 4, da Constituição da República Portuguesa (CRP), enquanto direito de natureza análoga aos direitos, liberdades e garantias, imediatamente aplicável, mesmo na ausência de regulamentação legal (cf. os artigos 17.º e 18.º da CRP), este princípio é trazido para o artigo 2.º, n.º 1, do (novo) Código do Processo nos Tribunais Administrativos (CPTA)<sup>3</sup>, nele fazendo-se integrar o direito de acesso à justiça em prazo razoável.

Hoje a justiça administrativa apresenta-se com um cariz marcadamente subjectivista, facultando aos particulares toda uma panóplia de meios processuais, sejam principais, urgentes ou cautelares, que associados a também novos poderes instrutórios, cognitivos e decisórios do juiz, realizam aquele princípio constitucional.

<sup>1</sup> O presente texto tem por base parte de um estudo feito no âmbito do 3.º Ciclo de Estudos na FDUNL, na disciplina de Direito Processual Civil, no ano lectivo 2015/2016 e em sede de projecto de tese de Doutoramento, subordinada ao tema “O âmbito dos poderes de instrução, de cognição e de pronúncia do juiz administrativo – em particular nos processos de impugnação e de condenação à prática de actos administrativos”, nos anos lectivos seguintes. O presente texto considera, ainda, o que já escrevemos em Cadernos de Justiça Administrativa (CJA), n.º 134, Mar./Abr. de 2019.

É utilizada a grafia anterior ao novo acordo ortográfico.

\* Juíza Desembargadora, Tribunal Central Administrativo Sul.

<sup>2</sup> Cf. a expressão em SILVA, Vasco Pereira da – “O Contencioso Administrativo como um “Direito Constitucional Concretizado” ou “Ainda por Concretizar”?”. Ventos de Mudança no Contencioso Administrativo. Coimbra: Almedina, 2000, p. 90.

<sup>3</sup> Aprovado pela Lei n.º 15/2002, de 22/02.

Nesta senda, o CPTA, no artigo 95.º, atribuiu ao juiz diversos poderes instrutórios, cognitivos e decisórios, que aparentam afastar o princípio dispositivo em prol de um inquisitório muito vincado, sobretudo quando estão em causa pretensões relativas a actos administrativos.

Tal como decorre do preceito, o legislador do CPTA parece ter pretendido que o juiz não seja apenas um árbitro imparcial no processo, mas concebe-o, também, como um promotor desse mesmo processo, como um garante da tutela efectiva e das posições jurídico-administrativas dos particulares. Ao juiz não caberá apenas dirimir o litígio tal como ele é apresentado pelas partes, mas competir-lhe-á garantir que através do processo se conhece a relação jurídico-procedimental-administrativa controvertida.

Tais poderes inquisitórios ora são aclamados pela doutrina, ora criticados. A nível jurisprudencial, não obstante parecer existir bastante contenção, as interpretações do regime legal não têm sido unívocas.

É neste novo contexto que vamos analisar as determinações do artigo 95.º do CPTA e os diversos problemas que tal artigo convoca.

Na nossa análise tomaremos como ponto de partida a própria formulação legal do artigo, que será analisado nos seus diferentes números.

Assim, preceitua o artigo 95.º do CPTA, na versão conferida pela Lei n.º 118/2019, de 17/09, sob a epígrafe “*Objeto e limites da decisão*”, o seguinte:

*“1 – A sentença deve decidir todas as questões que as partes tenham submetido à sua apreciação e não pode ocupar-se senão das questões suscitadas, salvo quando a lei lhe permita ou imponha o conhecimento oficioso de outras.*

*2 – A sentença não pode condenar em quantidade superior ou em objeto diverso do que se pedir, mas, se não houver elementos para fixar o objeto ou a quantidade, o tribunal condena no que vier a ser liquidado, sem prejuízo de condenação imediata na parte que já seja líquida.*

*3 – Nos processos impugnatórios, o tribunal deve pronunciar-se sobre todas as causas de invalidade que tenham sido invocadas contra o ato impugnado, exceto quando não possa dispor dos elementos indispensáveis para o efeito, assim como deve identificar a existência de causas de invalidade diversas das que tenham sido alegadas, ouvidas as partes para alegações complementares pelo prazo comum de 10 dias, quando o exija o respeito pelo princípio do contraditório.*

*4 – Nas sentenças que condenem à emissão de atos administrativos ou normas ou imponham o cumprimento de outros tipos de deveres à Administração, o tribunal tem o poder de fixar oficiosamente um prazo para o respetivo cumprimento, que, em casos justificados, pode ser prorrogado, bem como, quando tal se justifique, o poder de impor sanção pecuniária compulsória, destinada a prevenir o incumprimento, segundo o disposto no artigo 169.º*

*5 – Quando no processo tenha sido deduzido pedido de condenação da Administração à adoção de atos jurídicos ou comportamentos que envolvam a formulação de valorações próprias do exercício da função administrativa, sem que a apreciação do caso concreto permita identificar apenas uma atuação como legalmente possível, o tribunal não pode determinar o*



*conteúdo do ato jurídico ou do comportamento a adotar, mas deve explicitar as vinculações a observar pela Administração.*

*6 – Quando, na hipótese prevista no número anterior, o quadro normativo permita ao tribunal especificar o conteúdo dos atos e operações a adotar, mas da instrução realizada não resultem elementos de facto suficientes para proceder a essa especificação, o tribunal notifica a Administração para apresentar, no prazo de 20 dias, proposta fundamentada sobre a matéria e ouve em seguida os demais intervenientes no processo, podendo ordenar as diligências complementares que considere necessárias antes de proferir a sentença.*

*7 – Quando, tendo sido formulado pedido de indemnização por danos, do processo não resultem os elementos necessários à liquidação do montante da indemnização devida, terá lugar uma fase complementar de audição das partes, por 10 dias cada, e eventual realização de diligências complementares, destinada a permitir essa liquidação.”*

## **II – Os n.ºs 1 e 2 do artigo 95.º do CPTA. Emanações do princípio dispositivo**

À semelhança do que vem estipulado nos artigos 608.º, n.º 2 e 609.º, n.ºs 1 e 2, do Código de Processo Civil (CPC), os n.ºs 1 e 2 do artigo 95.º do CPTA determinam o dever do juiz de decidir todas as questões que as partes tenham submetido à sua apreciação e não poder ocupar-se senão das questões suscitadas, salvo quando a lei lhe permita ou imponha o conhecimento oficioso de outras. No indicado artigo estipula-se, também, que o juiz não pode condenar em quantidade superior ou em objecto diverso do que se pediu.

Os n.ºs 1 e 2 do artigo 95.º do CPTA são uma emanação do princípio do dispositivo e de um novo processo administrativo que se proclama de partes iguais (cf. artigo 6.º do CPTA).

Rege aqui o 3.º, n.º 1, do CPC, *ex vi* artigo 1.º do CPTA, que estipula que “*o tribunal não pode resolver o conflito de interesses que a acção pressupõe sem que a resolução lhe seja pedida por uma das partes e a outra seja devidamente chamada para deduzir oposição*”.

Caso não se discutam direitos indisponíveis, as partes têm total liberdade na configuração do litígio, que cabe na sua autonomia da vontade.

As partes têm a disponibilidade da instância, podendo acordar na sua suspensão ou vir a desistir da mesma (cf. artigos 259.º, n.º 1, 269.º, n.º 1, al. c), 272.º, n.º 4, 277.º, al. d), 283.º, 285.º e 286.º do CPC, *ex vi* artigo 1.º do CPTA).

São também as partes que conformam a instância, fixando o seu objecto. Para o efeito, cumpre ao autor formular o pedido e indicar a causa de pedir (cf. os artigos 78.º, n.º 2, als. f) e g), do CPTA e 552.º, n.º 1, als. d) e e), do CPC).

O pedido encerra quer a pretensão material que se formula em juízo, quer a pretensão processual que se pretende valer. Compreenderá tanto a defesa do direito ou interesse subjectivo que se afirma, que se quer ver reconhecido ou atribuído, como o próprio efeito processual que se pretende retirar da acção (cf. artigos 3.º, 266.º, n.º 1, 552.º, n.º 1, al. e),

553.º a 557.º do CPC, *ex vi* artigo 1.º do CPTA e artigos 2.º, 37.º, n.º 1, 50.º, n.º 1, 66.º, n.ºs 1, 2, 72.º, n.º 1, 77.º, n.º 1, 1.ª parte, 78.º, n.º 1, al. g) e 100.º, n.º 1, do mesmo Código).<sup>4</sup>

Distingue-se entre o pedido imediato, correspondente ao efeito pretendido pelo autor e o pedido mediato, correspondente ao direito ou à posição jurídico-subjectiva que aquele efeito visa acautelar.

O novo CPTA adopta uma tipologia aberta quanto aos pedidos que são passíveis de serem formulados nos tribunais administrativos. Podem ser formulados todos os pedidos que se mostrem adequados à garantia de uma tutela jurisdicional efectiva, nomeadamente os indicados no artigo 2.º.

Nos termos do artigo 4.º, n.º 1, do mesmo Código, é também possível a cumulação de pedidos sempre que a causa de pedir seja a mesma e única ou os pedidos estejam entre si numa relação de prejudicialidade ou de dependência, designadamente por se inscreverem no âmbito da mesma relação jurídica material, ou sendo diferente a causa de pedir, a procedência dos pedidos principais dependa essencialmente da apreciação dos mesmos factos ou da interpretação e aplicação dos mesmos princípios ou regras de direito.

Nesta medida, o CPTA permite, *v.g.*, a cumulação de pedidos impugnatórios com pedidos condenatórios, ou de pedidos impugnatórios com pedidos de reconhecimento de uma situação jurídico-subjectiva, ou entre pedidos impugnatórios, condenatórios e para restabelecimento da situação que existiria se a conduta ilegal não tivesse sido praticada – cf. artigo 4.º do CPTA.

A doutrina (civil) vem apontando como características do pedido:

- (1) A existência – deve ser expressamente referido na petição inicial;
- (2) A inteligibilidade – deve ser claro e perceptível;
- (3) A determinação – deve ser preciso, determinado;
- (4) A compatibilidade – deve existir uma coerência entre o pedido e a causa de pedir e entre os diversos pedidos cumulados;
- (5) A licitude – deve ser admitido pela ordem jurídica, cf. artigos 280.º e 665.º do Código Civil – CC;
- (6) A viabilidade – deve corresponder ao corolário lógico dos factos alegados e das correspondentes normas jurídicas;
- (7) A probidade – deve representar uma actuação do autor de boa-fé, assente em factos verdadeiros e
- (8) A juridicidade – deve traduzir uma forma de tutela de um direito ou de um interesse

<sup>4</sup> Cf. a este propósito, entre outros, FREITAS, José Lebre de – Introdução ao processo civil: conceito e princípios gerais à luz do novo código. 3.ª ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2013, pp. 64-65; FREITAS, José Lebre de – A acção declarativa comum: à luz do código revisto. 3.ª ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2013, pp. 38-39; GERALDES, António Santos Abrantes – Temas da reforma do processo civil. Coimbra: Almedina, 2.ª ed. 2003, Vol. I, pp.119-123. CASTRO, Artur Anselmo de – Direito processual civil declaratório. Coimbra: Almedina, 1981-1982, Vol. I, pp. 201-204.



relevante (cf. artigos 2.º, n.º 1, 3.º, n.º 1, 552.º, n.º 1, al. e), 553.º a 557.º do CPC, *ex vi*, artigo 1.º do CPTA. Vide, também, os artigos 2.º, 4.º, 37.º, n.º 1, 39.º, 50.º, n.º 1, 66.º, n.º 1, 72.º, n.º 1, 78.º, n.º 2, al. g), 100.º, n.º 1, 104.º, n.º 1, 109.º, n.º 1, 112.º, 114.º, n.º 3, al. f), 164.º, n.ºs 3, 4, 170.º, n.º 2 ou 176.º, n.º 3, do CPTA).<sup>5</sup>

Para o presente estudo, interessa-nos realçar como característica do pedido a determinação. Um pedido não deve ser indeterminado, ambíguo, vago ou abstracto, sob pena de ser ilegal ou a petição inicial ser inepta, total ou parcialmente. Também os pedidos genéricos só são admissíveis nos termos do artigo 556.º do CPC (logo, quanto ao *quantum*).

Nas palavras de Lebre de FREITAS, o pedido deve apresentar-se na petição inicial “*duplamente determinado: por um lado o autor afirma ou nega uma situação jurídica subjectiva, ou um facto jurídico, de direito material ou manifesta a sua vontade de constituir uma situação jurídica nova com base num direito potestativo; por outro lado, requer ao tribunal a providência adequada à tutela do seu interesse. (...) O pedido do autor, conformando o objecto do processo, condiciona o conteúdo da decisão de mérito, com que o tribunal lhe responderá*”.<sup>6</sup>

A importância da determinabilidade do pedido formulado pelo autor da acção correlaciona-se com o princípio da correspondência ou congruência entre o pedido deduzido e a pronúncia jurisdicional que se pretende obtida através da acção interposta.

A causa de pedir é formada pela alegação dos factos constitutivos da situação jurídica que se afirma ou nega e que se pretende que seja apreciada em juízo.<sup>7</sup>

A nossa lei processual civil e administrativa, adoptando a teoria da substanciação, exige que para o preenchimento da causa de pedir o autor alegue, na petição inicial, os factos que servem de fundamento ao pedido e que conjuntamente com este delimitam o objecto do processo, individuando-o (cf. artigos 552.º, n.º 1, al. d), 581.º, n.º 4, do CPC, *ex vi* artigo 1.º do CPTA, 78.º, n.º 1, als. e) f), 86.º, n.º 1 e 114.º, n.º 3, al. g), do CPTA).

Dir-se-á, seguindo os ensinamentos de Lebre de FREITAS, que causa de pedir inclui os factos constitutivos da situação jurídica que o autor quer fazer valer ou negar em juízo ou os elementos constitutivos do facto jurídico cuja existência ou inexistência afirma. Tais factos deverão ser todos aqueles que integram a previsão da norma ou das normas materiais que estatuem o efeito pretendido – “*Tatbestand*”. Mas a essa causa de pedir é externa a qualificação jurídica dos factos alegados.<sup>8</sup>

<sup>5</sup> Cf. entre muitos, MENDES, João de Castro – Direito Processual Civil. Vol II. Lisboa: AAFDL, 1987, pp. 357-361 e 387-389. SOARES, Fernando Luso – Processo civil de declaração: história, teoria e prática. Coimbra: Almedina, 1985, p. 572. GERALDES, António Santos Abrantes – Temas da reforma..., *ob. cit.*, Vol. I, p. 119-188. FREITAS, José Lebre de – A acção declarativa comum..., *ob. cit.*, pp. 38 a 41.

<sup>6</sup> In FREITAS, José Lebre de – A acção declarativa comum..., *ob. cit.*, p. 38.

<sup>7</sup> Sobre o conceito de causa de pedir, vide, GOUVEIA, Mariana França – A causa de pedir na acção declarativa. Coimbra: Almedina, 2004. Dissertação de Doutoramento em Direito Processual apresentada à Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa, 2004.

<sup>8</sup> Cf. FREITAS, José Lebre de – Introdução ao processo..., *ob. cit.*, p. 41.

*“A causa de pedir exerce função individualizadora do pedido para o efeito da conformação do processo”<sup>9</sup>.*

Assim, no processo administrativo, tal como no processo civil, é às partes que compete alegar os factos essenciais que constituem a causa de pedir e aqueles em que baseiam as excepções invocadas – cf. artigo 5.º do CPC, *ex vi* artigo 1.º do CPTA.

Reflexo do princípio da controvérsia, enquanto emanção do princípio do dispositivo, entende-se no processo civil que as partes tem *“liberdade de alegar os factos destinados a constituir fundamento da decisão, na de acordar em dá-los por assentes e, em certa medida, na iniciativa da prova dos que forem controvertidos”*.<sup>10</sup>

Por seu turno, no se refere a factos essenciais, para além dos factos articulados pelas partes, o juiz administrativo apenas pode considerar os factos notórios e os que o tribunal conheça no exercício das suas funções, por via da aplicação dos artigos 5.º, n.º 2, al. c) e 412.º do CPC, *ex vi* artigo 1.º do CPTA.

Tal como defenderemos a seguir, a indicada limitação do conhecimento do juiz aos factos essenciais que tenham sido oportunamente alegados pelas partes, ocorre sempre, independentemente das pretensões que tenham sido formuladas na acção ou dos direitos que se invoquem.

Por conseguinte, ainda que conheça oficiosamente e no âmbito do artigo 95.º, n.º 3, do CPTA, acerca de outras causas de invalidade diversas das alegadas pelas partes, o juiz administrativo não pode alargar o litígio a outros factos essenciais que não tenham sido previamente alegados pelas partes.

No restante, aplicando-se ao processo administrativo o determinado no artigo 5.º do CPC, pode o juiz considerar oficiosamente os factos instrumentais e os factos que sejam complemento ou concretização dos que as partes hajam alegado e resultem da instrução da causa – cf. n.º 2 do citado artigo 5.º.

Os n.ºs 1 e 2 do artigo 95.º do CPTA são, pois, o corolário do indicado princípio do dispositivo, na sua vertente do princípio do pedido.

No que se refere ao n.º 1 do artigo 95.º, delimita o âmbito dos poderes cognitivos e decisórios do tribunal em razão dos efeitos jurídicos pretendidos pelo autor da acção – ou pelo réu, caso tenha havido reconvenção – e dos fundamentos de facto e de direito aí aduzidos. Isto é, o n.º 1 do artigo 95.º delimita o âmbito dos poderes cognitivos e decisórios do tribunal em função dos pedidos e da causa de pedir que estejam formulados na acção.

<sup>9</sup> In FREITAS, José Lebre de – A acção declarativa comum..., *ob. cit.*, p. 44.

<sup>10</sup> In MENDONÇA, Luís Correia – O dispositivo: um princípio evanescente. Revista da Ordem dos Advogados, Lisboa, A.77 n.º 1-2 (Jan.-Jun. 2017), p. 448; a este propósito vide, também, FREITAS, Lebre de / ALEXANDRE, Isabel – Código de Processo Civil Anotado. 4.ª Ed. Coimbra: Almedina. Vol. 1.º, 2014, p. 13.

Este n.º 1 deve ser lido conjugadamente com os restantes números do artigo 95.º e com os artigos 1.º, n.º 1, do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais (ETAF), 1.º, 2.º, 50.º, n.º 1, 51.º, n.º 4 e 66.º, n.ºs 1, 2 e 71.º, n.º 2, do CPTA, que fazem corresponder o objecto do processo administrativo à “*pretensão material do interessado*”, enquadrada numa concreta relação jurídico-administrativa.

Ou seja, o CPTA visa uma aproximação da relação jurídico-processual à realidade da relação jurídico-administrativa, material e procedimental, e nessa mesma medida obriga o juiz a conformar aquela relação jurídico-processual para que, findo o litígio, este resolva efectivamente a questão de direito ou a posição jurídica que se afirma ou se pretende obter, quer em juízo, quer procedimentalmente.

Sem embargo, nos termos do n.º 1 do artigo 95.º o tribunal está vinculado às concretas questões e pretensões que vêm trazidas a litígio, que aprecia e resolve, decidindo sobre as mesmas.

Compete ao tribunal apreciar os fundamentos invocados na acção e que suportam o direito ou a posição jurídica a que se arroga o autor e das razões aduzidas pelo réu, que extingam, impeçam ou modifiquem aquele direito. Mas não tem o tribunal que pronunciar-se sobre os argumentos ou raciocínios expostos pelas partes, que não apresentem autonomia e não integrem matéria decisória para o juiz.<sup>11</sup>

No que se refere ao n.º 2 do artigo 95.º do CPTA, indica os limites da condenação, em obediência ao princípio do pedido. Exige-se que a sentença respeite o pedido, substancialmente e quantitativamente.

### **III – O n.º 3 do artigo 95.º do CPTA – a obrigação judicial de identificação de causas de invalidade diversas das que tenham sido alegadas. Emanações dos princípios do inquisitório e da oficiosidade**

Nos termos do n.º 3 do artigo 95.º do CPTA, nos processos impugnatórios o tribunal deve pronunciar-se sobre todas as causas de invalidade que tenham sido invocadas contra o acto impugnado, excepto quando não possa dispor dos elementos indispensáveis para o efeito, assim como deve identificar a existência de causas de invalidade diversas das que tenham sido alegadas, ouvidas as partes para alegações complementares pelo prazo comum de 10 dias, quando o exija o respeito pelo princípio do contraditório.

Sendo um claro reflexo dos princípios do inquisitório e da oficiosidade, este n.º 3 do artigo 95.º regula os poderes cognitivos e decisórios do juiz administrativo na situação específica das

<sup>11</sup> Cf. neste sentido BASTOS, Jacinto Fernandes Rodrigues – Notas ao Código de Processo Civil. 3.ª ed. Lisboa: Almedina, 2000, Vol. III, pp. 180-181. ALMEIDA, Mário Aroso de; CADILHA, Carlos Alberto Fernandes – Comentário ao Código de Processo nos Tribunais Administrativos. 4.ª ed. Coimbra: Almedina, 2017, p. 760.

acções impugnatórias.

Na sua primeira parte, o citado preceito é uma mera reacção contra o anterior contencioso, que resultava da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos (LPTA)<sup>12</sup>, de cariz meramente cassatório, que permitia ao tribunal, uma vez anulado o acto administrativo com base num vício de fundo, julgar prejudicado o conhecimento dos demais vícios invocados.<sup>13</sup>

Assim, porque não eram conhecidos todos os vícios arguidos contra um mesmo acto, se em execução de sentença tal acto viesse a ser renovado, ainda que expurgada a ilegalidade que antes tinha sido cometida, poderia o acto renovado manter-se ilegal por fundamentos que já tinham sido invocados na primitiva acção declarativa. Ocorrendo tal situação, o particular ficava obrigado a intentar uma nova acção impugnatória para reagir contra o acto renovado, tendo por base vícios que já se tinham verificado aquando da prática do primeiro acto.

Acautelando-se tal situação, exige-se agora ao tribunal que conheça, numa primeira acção, de todas as causas de invalidade que venham invocadas, para assim evitar que a Administração possa reincidir na anterior ilegalidade, caso venha a renovar o acto impugnado.

Quanto à segunda parte do n.º 3 do artigo 95.º, trata-se de uma estipulação que traz diversas dificuldades, designadamente quando se tenta compatibilizar com o princípio do dispositivo.

O alcance dos poderes cognitivos e decisórios do juiz administrativo que são concedidos pela segunda parte do n.º 3 do artigo 95.º do CPTA, são discutidos na doutrina e na jurisprudência, não existindo uma posição consensual ou sequer maioritária sobre o assunto.

Discute-se se o juiz pode conhecer para além dos vícios invocados e contra a própria vontade das partes, designadamente do autor, numa lógica totalmente objectivista, de reposição da legalidade violada.

Discute-se, ainda, se alargando-se officiosamente o conhecimento a outras causas de invalidade, o juiz pode trazer ao litígio factos essenciais não alegados pelas partes e proceder a diligências instrutórias, caso aqueles se apresentem controvertidos.

Tais discussões relevam, depois, em sede de limites objectivos caso julgado. Se se considerar que o objecto do processo impugnatório é a apreciação da legalidade ou da juridicidade da conduta da Administração, naquele caso concreto, na sua globalidade, aí se incluindo todas as possíveis causas de invalidade, tende-se a entender que fica precludido o direito do particular lesado de, em processo diferente, vir a invocar outras causas de invalidade contra o mesmo acto.

Vieira de ANDRADE,<sup>14</sup> Rui MACHETE<sup>15</sup>, Luís de MONCADA<sup>16</sup> e Cecília Anacoreta CORREIA<sup>17</sup>

<sup>12</sup> A LPTA foi aprovada pelo Decreto-Lei n.º 267/85, de 16/07.

<sup>13</sup> Cf. artigo 57.º da Lei LPTA.

<sup>14</sup> Cf. ANDRADE, José Carlos de Vieira de – A Justiça Administrativa (Lições), 15.ª ed., Coimbra: Almedina, 2016, pp. 52, 178, 213-22 e 463.

apontam esta segunda parte do n.º 3 do artigo 95.º como uma derrogação dos princípios da disponibilidade privada e do dispositivo, admitindo que nos processos impugnatórios o tribunal possa conhecer oficiosamente para além do que vem peticionado na acção. Frisando o carácter objectivista do citado preceito, tais Autores tendem a afastar a ideia do contencioso administrativo enquanto um processo de partes ou na sua inteira disponibilidade.

Aroso de ALMEIDA e Carlos CADILHE<sup>18</sup> vão mais longe e consideram que a causa de pedir nos processos impugnatórios é sempre e necessariamente a invalidade do acto, por qualquer vício. Assim, para os citados autores, o n.º 3 do artigo 95.º consente que o juiz, oficiosamente, considere factos novos, essenciais, não alegados pelas partes e que resultem da instrução ou que sejam apurados por instrução oficiosa.

Aproximando-se desta última posição encontramos Elizabeth FERNANDEZ<sup>19</sup>, Tiago SILVEIRA<sup>20</sup> e Maria Joana F. COLAÇO<sup>21</sup>.

Já Luís de MONCADA só admite a consideração de factos essenciais já alegados<sup>22</sup>.

Vasco Pereira da SILVA<sup>23</sup>, Mário e Rodrigo Esteves OLIVEIRA<sup>24</sup> também só admitem a consideração de factos essenciais alegados, aqui incluindo os que tenham sido alegados pelo

---

<sup>15</sup> Cf. MACHETE, Rui Chancerelle de, “Poderes do tribunal: o juiz “. A nova justiça administrativa. Centro de Estudos Judiciários. Coimbra: Coimbra Editora, 2006, pp. 129 e 132-133.

<sup>16</sup> Cf. MONCADA, Luís S. Cabral de – A relação jurídica administrativa: para um novo paradigma de compreensão da actividade, da organização e do contencioso administrativo. Coimbra: Coimbra Editora, 2009, pp. 891-896, 911-916, 926 e 927.

<sup>17</sup> Cf. CORREIA, Cecília Anacoreta – A tutela executiva dos particulares no Código de Processo nos Tribunais Administrativos, Coimbra, Almedina, 2013, p. 165.

<sup>18</sup> Cf. ALMEIDA, Mário Aroso de – “O objecto do processo no novo contencioso administrativo”, in Cadernos de Justiça Administrativa (CJA), n.º 36, Nov./Dez. 2002, pp. 6-8, e Manual de Processo Administrativo, 2.ª ed., Coimbra: Almedina, 2016, pp. 6-8 e 81-88. ALMEIDA, Mário Aroso de/ CADILHA, Carlos Alberto Fernandes – Comentário ao Código de Processo nos Tribunais Administrativos, 4.ª ed., Coimbra, Almedina, 2017, pp. 325, 326, 721-722 761 e 766. CADILHA, Carlos Alberto Fernandes – Dicionário de Contencioso Administrativo, Coimbra: Almedina, 2006, pp. 24-38, 154, 156-163, 326, 327, 464-467, 470 e 535-537.

<sup>19</sup> Cf. FERNANDEZ, Elizabeth – Do objecto do processo à apelação no contencioso administrativo: contributo para as relações entre o objecto processual de primeiro grau e de segundo grau nos processos de impugnação de acto administrativo, Tese de doutoramento em Ciências Jurídicas (ramo de conhecimento em Ciências Jurídicas Publicísticas), Escola de Direito da Universidade do Minho, 2008 (não publicada), pp. 149, 157, 173-175 e 200-205, e «Do “oitto ao noventa e cinco”: o enigma do dever de identificação judicial de causas de invalidade», in Cadernos de Justiça Administrativa (CJA), n.º 123, Maio/Junho de 2017, p. 6.

<sup>20</sup> Cf. SILVEIRA, João Tiago Valente Almeida – Mecanismos de Agilização Processual e Princípio da Tutela Jurisdicional Efectiva no Contencioso Administrativo, Tese de doutoramento na especialidade de Ciências Jurídico-Políticas, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2016 (não publicada) pp. 862-865, 870-871 e 877-880.

<sup>21</sup> Cf. COLAÇO, Joana F. – Os poderes de pronúncia do juiz administrativo nos processos declarativos principais, Lisboa, Universidade Católica Portuguesa, 2004, (não publicada) pp. 23-27.

<sup>22</sup> Cf. do Autor, A relação..., *ob cit.*, pp. 891-896, 911-916 e 926-927.

<sup>23</sup> Cf. SILVA, Vasco Pereira da – O contencioso..., *ob. cit.*, pp. 298-313.

<sup>24</sup> Cf. OLIVEIRA Mário Esteves de/OLIVEIRA, Rodrigo Esteves de – Código de Processo nos Tribunais Administrativos e Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais, Anotados, Coimbra, Almedina, 2004, pp. 459-556.

Ministério Público, este não aja no âmbito da acção pública.

Por seu turno, Elizabete FERNANDEZ faz depender os poderes do juiz na apreciação e consideração de factos novos essenciais da vontade expressa das partes nesse sentido<sup>25</sup>.

Luís FÁBRICA apresenta-se muito crítico a este entendimento<sup>26</sup>.

No campo da jurisprudência também não há uniformidade de entendimentos.

Não admitindo o conhecimento pelo juiz de novas causas de invalidade, diversas das alegadas pelas partes, em contradição com a sua vontade expressa e com base em novos factos essenciais, trazidos oficiosamente para o litígio, encontramos os Ac. do Supremo Tribunal Administrativo (STA) n.º 0121/09, de 28/10/2009 (São Pedro)<sup>27</sup>. Em sentido semelhante, mas com vários votos de vencido, entre os quais se suscita a inconstitucionalidade por violação dos princípios da igualdade e do processo equitativo do então artigo 95.º, n.º 2, do CPTA, refira-se o Ac. do Pleno do STA n.º 375/09 (Pais Borges), de 15/09/2011, (em recurso do Ac. do STA, Sub-Secção, n.º 375/09, de 12/05/2010 (João Belchior). Também com quatro votos de vencido, encontramos o Ac. do STA n.º 0505/10, de 15/9/2011 (Madeira dos Santos).

Aproximando-se à doutrina que aceita existir aqui uma derrogação do princípio do dispositivo e aceitando que o juiz possa conhecer oficiosamente de outras causas de invalidade não invocadas pelas partes, eventualmente, contra a própria vontade das partes, apontamos os Acs. do STA n.º 0291/11, de 09/06/2011 (Rosendo José) e do Tribunal Central Administrativo Norte (TCAN) n.º 01197/04.6BEPRT, de 19/10/2006 (Carlos Luís Medeiros de Carvalho) e n.º 00653/14.2BEPRT, de 01/03/2019 (Frederico Macedo Branco).

Apreciando mais restritamente tais poderes do juiz indicamos Ac. do TCAN n.º 01103/06.3BEPRT, de 08/02/2013 (Rogério Paulo da Costa Martins).

Aceitando a admissibilidade da invocação oficiosa de novas causas de invalidade, com base nos factos já alegados na acção, mas fazendo depender esse poder de uma decisão judicial prévia que *“indique de forma clara às partes as novas causas de invalidade que identificou, ouvindo depois essas mesmas partes em alegações complementares”*, vide o Ac. do TCAS n.º 11088/14, de 08/05/2014 (Sofia David).

Considerando que o previsto no n.º 3 do artigo 95.º não tem aplicabilidade em fase de recurso, pronunciou-se o Ac. do STA n.º 0481/16.0BESNT 0739/18, de 29/11/2018 (Maria do Céu Neves).

No mesmo sentido, pronunciou-se o Ac. do TCAN n.º 02671/11.3BEPRT, de 03/06/2016

<sup>25</sup> Cf. FERNANDEZ, Maria Elizabeth Moreira – Do objecto do..., *ob. cit.*, pp. 167,188, 189, 194, 195 e 205-216, e «Do “oito ao...”», *ob. cit.*, pp. 7-13.

<sup>26</sup> Cf. FÁBRICA, Luís – “Reflexões breves sobre o objeto do processo de impugnação de actos administrativos”, in Estudos de homenagem ao Prof. Doutor Jorge Miranda, Marcelo Rebelo de Sousa (coord.), Coimbra, Coimbra Editora, 2012, 4.º vol., pp. 599-600.

<sup>27</sup> Esta e a restante jurisprudência que mencionamos está disponível em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt).



(Hélder Vieira).

A teorização que se adopte para o n.º 3 do artigo 95.º do CPTA tem reflexos necessários no caso julgado objectivo.

Assim, para Aroso de ALMEIDA e Carlos CADILHA o caso julgado abrange todas as questões suscitadas e conhecidas, não sendo possível ao autor da acção impugnatória apresentar uma nova acção com fundamento em novas causas de invalidade, que já poderiam ser conhecidas *ab initio*. Consideram os referidos Autores que existe um ónus da parte de alegar numa só (e primitiva) acção todos os vícios que conheça<sup>28</sup>.

Já para Mário e Rodrigo e OLIVEIRA a autoridade do caso julgado não se pode presumir “global”<sup>29</sup>.

Por seu turno, Luís FÁBRICA<sup>30</sup> e Elisabeth FERNANDEZ<sup>31</sup> não aceitam a preclusão na invocação dos vícios.

A nível da jurisprudência a questão também não resolvida de forma unívoca.

Entendendo que ocorre uma preclusão apontam-se os Ac. STA n.º 356/11, de 19/04/2012 (Costa Reis) e o Ac. do TCAN n.º 1197/04.6BEPRT, 19/10/2006 (Carlos Luís Medeiros de Carvalho).

No sentido inverso, indicam-se os Ac. do STA n.º 356/11, de 13/11/2014 (Madeira dos Santos, que revogou o Ac. STA n.º 356/11, de 19/04/2012), n.º 0551/09, de 27/01/2010 (Jorge de Sousa), do TCAS n.º 01054/05, de 20/10/2005 (Cristina dos Santos) ou do TCAN n.º 00059/2003, de 17/06/2010 (Lino José Baptista Rodrigues Ribeiro).

Da nossa parte, acompanhamos os Autores que delimitam o objecto do processo impugnatório pela invalidade subjectiva que é invocada e que se mostra recortada em função do direito ou da posição jurídico-subjectiva que se diz violada e se pretende acautelar por via da acção interposta.

Assim, o juiz só deve ampliar o objecto da acção ao conhecimento de novas invalidades, fazendo uso da prerrogativa-dever do artigo 95.º, n.º 3, do CPTA, quando verifique, a partir dos articulados, que através da referida acção o autor visa a apreciação da ilicitude da conduta administrativa, entendida como um todo.

Por nós, o processo administrativo é um processo de partes que tem por base o princípio da disponibilidade privada e não um princípio de legalidade objectiva.

<sup>28</sup> Cf. ALMEIDA, Mário Aroso de / CADILHA, Carlos Alberto Fernandes – Comentários..., *ob. cit.*, pp. 328-330. ALMEIDA, Mário Aroso de – “O objecto do...”, *ob. cit.*, pp. 7-9, e Manual..., *ob. cit.*, pp. 82 e 95-104.

<sup>29</sup> Cf. OLIVEIRA, Mário Esteves de/ OLIVEIRA, Rodrigo Esteves de – Código de..., *ob. cit.*, pp. 550-551.

<sup>30</sup> Cf. FÁBRICA, Luís – “Reflexões breves...”, *ob. cit.*, pp. 598-599 e 601.

<sup>31</sup> Cf. FERNANDEZ, Maria Elisabeth Moreira – Do Objecto..., *ob. cit.*, pp.147, 168 e 220-226.

Nessa mesma medida, só quando intervém no processo o Ministério Público, no exercício da acção pública, é que o processo administrativo serve, em primeira linha, para a defesa da indicada legalidade. É ao Ministério Público que cabe, primordialmente, a defesa da legalidade objectiva, e não ao juiz, que deve manter-se um árbitro imparcial enquanto dirime um conflito de partes.

Consequentemente o juiz administrativo não pode usar dos poderes-deveres previstos no n.º 3 do artigo 95.º, do CPTA, para “conformar” o objecto do litígio, alargando-o a outras causas de invalidade diversas das que tenham sido alegadas pelo autor da acção, contra a sua vontade expressa.

A mencionada identificação e apreciação de outras causas de invalidade diversas das que tenham sido alegadas, também só deve ocorrer em situações de ilegalidades manifestas, evidentes ou ostensivas, em que se verifique uma clara imperícia do particular para acautelar cabalmente os seus direitos, sob pena de violação do princípio da igualdade das partes (que também se quis garantir com a reforma do contencioso administrativo de 2004).

Na apreciação que faça oficiosamente, o juiz apenas pode considerar factos essenciais já alegados pelas partes, factos notórios ou de que o tribunal tenha conhecimento em virtude das suas funções, factos instrumentais que resultem da instrução da causa e os factos complementares ou concretizadores dos factos essenciais já alegados.

Portanto, fazendo uso do poder-dever ínsito ao artigo 95.º, n.º 3, do CPTA, o juiz não pode acrescentar à causa, oficiosamente, novos factos essenciais, sob pena da violação dos princípios da igualdade e da imparcialidade decisória.

#### **IV – O n.º 4 do artigo 95.º do CPTA – os poderes condenatórios do juiz administrativo. Em prol da efectividade da tutela jurisdicional**

O n.º 4 do artigo 95.º do CPTA não é mais que uma explicitação dos poderes condenatórios do juiz administrativo, que vêm genericamente consagrados no artigo 3.º, n.º 2, do CPTA.

Como se indica no citado artigo 3.º, n.º 2, os referidos poderes visam assegurar a efectividade da tutela.

A primeira parte do n.º 4 do artigo 95.º do CPTA concede ao juiz o poder de determinar, oficiosamente, o prazo dentro do qual a Administração deve cumprir a decisão judicial que condena na emissão de actos ou normas administrativas ou que impõe o cumprimento de certos deveres.

Conforme o citado preceito, a Administração pode pedir a prorrogação do prazo fixado. Havendo justificação aceitável, o pedido deve ser concedido.

Na 2.ª parte do n.º 4 do artigo 95.º do CPTA prevê-se a possibilidade do tribunal impor sanções

pecuniárias compulsórias, visando a efectivação do cumprimento pela Administração do que ficou judicialmente determinado.

A imposição das sanções pecuniárias é feita na própria sentença declarativa, a título preventivo, antevendo-se a possibilidade de a Administração não emitir os actos, ou as normas administrativas, ou não prestar os deveres, que se julgaram devidos. Porque em causa estarão obrigações infungíveis, que apenas a própria Administração cumpre realizar, a efectividade da sentença está dependente daquela actuação, que não pode ser levada a cabo por terceiros. Nessa lógica, a imposição das indicadas sanções tem de justificar-se atendendo às circunstâncias da lide e tem de ser fundamentada.

Ou seja, só na circunstância de haver alguma probabilidade da Administração vir a incumprir o julgado é que deve ser determinada na sentença, de imediato, a aplicação da sanção pecuniária compulsória. Não ocorrendo tal circunstância atendendo ao litígio que foi trazido à lide, não se justificará a imposição da dita sanção no momento em que é prolatada a sentença anulatória ou condenatória.

A aplicação da sanção pecuniária compulsória tem de seguir os termos do artigo 169.º do CPTA.

Portanto, a aplicação da sanção pecuniária compulsória exige a prévia identificação do titular o órgão com competências legais para cumprir a sentença judicial, que tem de estar individualmente identificado nessa mesma sentença – cf. artigo 169.º, n.º 1, do CPTA.

A sentença deve também indicar com precisão o termo do prazo para o seu cumprimento e o dia a partir do qual se considera incumprida a execução espontânea e começa a ser exigível o pagamento da quantia pecuniária imposta a título de sanção.

Nos termos do n.º 2 do artigo 169.º do CPTA, o montante diário da sanção pecuniária deve oscilar entre 5% e 10% do salário mínimo nacional mais elevado em vigor no momento.

Com a revisão do CPTA de 2015, operada pelo Decreto-Lei n.º 214-G/2015, de 02/10, foi introduzida uma alteração ao n.º 5 do artigo 169.º do CPTA, prevendo-se agora a possibilidade de a pessoa do titular do órgão poder vir a deduzir oposição à liquidação das importâncias devidas, em consequência da imposição de sanções pecuniárias compulsórias, com fundamento na existência de causas de justificação ou de desculpação da conduta.

Da nossa parte, pensamos, que esta previsão legal não pode afastar a exigência de uma intervenção nos autos, do titular do órgão, ainda antes da determinação da sanção efectiva. Estando em causa a aplicação de uma sanção, decorre do n.º 10 do artigo 32.º da CRP a exigência de uma garantia efectiva do direito de defesa. Corolário do direito de defesa, o princípio do contraditório é pedra basilar no processo administrativo, não obstante a sua afirmação decorrer (apenas) da aplicação subsidiária do processo civil – cf. n.º 3 do artigo 3.º do CPC e artigo 1.º do CPTA.

Portanto, por nós, a garantia dos direitos de defesa e de contraditório da pessoa titular do órgão condenada, só ocorre se antes da indicada condenação esta pessoa tiver a oportunidade de se pronunciar sobre a sanção que lhe será aplicável.

Defendemos, por isso, que antes da aplicação da sanção seja exarado um despacho judicial que indique essa intenção punitiva e respectivo montante. Esse despacho deve, depois, ser notificado ao titular do órgão incumpridor, permitindo-se, por essa via, uma intervenção directa no processo e a apresentação de uma defesa completa.

Logo, nesta defesa o titular do órgão pode invocar razões justificativas para o seu comportamento, que afastem a ilicitude da conduta, ou quaisquer causas de exculpação. Igualmente, nessa defesa, o titular do órgão condenado pode impugnar o montante da sanção a aplicar, se o considerar desrazoável. A tal defesa poderá ser junta prova documental ou requerida a produção de outra, v.g. testemunhal. Se tal ocorrer, poderá ser necessário abrir um momento de instrução.

Só após a apresentação desta defesa e efectuadas as diligências que se mostrem necessárias, não estando afastada a ilicitude ou a culpa do titular do órgão, poderá, então, ser determinada a sanção pecuniária.

Em sentido convergente, porque exigindo a garantia de contraditório prévio, referimos os Acs. do STA n.º 01052/12, de 26/09/2013 (Pires Esteves), o Ac. do TCAS n.º 107/06.0BELLE-B, de 20/04/2017 (Helena Canelas), n.º 150/16.1BELRA-A, de 16/02/2017 (Nuno Coutinho) e n.º 12451/15, de 29/10/2015 (Nuno Coutinho).

Quanto à intervenção agora referida no n.º 6 do artigo 169.º do CPTA, terá de ser entendida como um segundo momento, em que se concede a faculdade do titular intervir nos autos, quer porque frente à primeira notificação manteve-se inerte, quer porque se possam ter alterado as situações fácticas existentes no momento da anterior pronúncia.<sup>32</sup>

#### **V – Os n.ºs 5 e 6 do artigo 95.º do CPTA – a obrigação judicial de explicitação das vinculações legais. O exaurir da discricionariedade administrativa**

As sentenças em processo administrativo, à semelhança do processo civil, podem ser declarativas, de simples apreciação, constitutivas, condenatórias ou executivas (cf. artigo 10.º do CPC, aplicável *ex vi* artigo 1.º do CPTA).<sup>33</sup>

<sup>32</sup> Divergimos, assim, de Mário Aroso de ALMEIDA e, Carlos Alberto Fernandes CADILHA quando remetem a defesa do titular do órgão apenas para o momento da liquidação – cf. dos Autores, *Comentário...*, *ob. cit.*, pp. 1263.

<sup>33</sup> Para mais desenvolvimentos sobre a distinção entre os vários tipos de acções, vide, entre outros, SOUSA, Miguel Teixeira – “Acções de simples apreciação (objecto, conceito, ónus da prova, legitimidade)”. Coimbra: Revista de Estudos Sociais. Atlântida Editora. n.º 12. Ano XXV, pp. 128-134. MARQUES, J. P. Remédio – Acção declarativa à luz do código revisto. 3.ª ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2011, pp. 125-145.

As sentenças declarativas distinguem-se das executivas, por as primeiras serem proferidas num processo declarativo, visando efeitos condenatórios, declarativos, constitutivos ou substitutivos e as segundas serem proferidas em processo de execução, visando executar uma decisão já anteriormente proferida, combinando efeitos declarativos, constitutivos, condenatórios ou substitutivos.

As sentenças de simples apreciação contêm a declaração da existência ou inexistência de um direito (ou relação jurídica), ou de um facto, não implicando a alteração de relações jurídicas substantivas. Porém, no caso de o juiz administrativo declarar a nulidade de uma decisão da Administração, esta fica com a obrigação de repor a situação que existiria se o acto ilegal (nulo) não tivesse sido praticado.<sup>34</sup>

Já as sentenças condenatórias determinam a prestação de uma coisa, de uma quantia, ou de um facto, positivo ou negativo, podendo ainda determinar a condenação de uma autoridade pública à adopção ou abstenção de comportamentos, assim como à omissão ou à prática de um acto administrativo devido. Estas sentenças podem combinar efeitos declarativos, constitutivos ou condenatórios.

As sentenças constitutivas autorizam uma mudança na ordem jurídica existente, criando, modificando ou extinguindo uma relação ou situação jurídica.

As sentenças administrativas anulatórias têm ainda efeitos ultra-constitutivos, ou seja, podem determinar a invalidação retroactiva de actos administrativos, gerando a obrigação da Administração a reconstituir a situação que existiria se o acto ilegal não tivesse sido praticado. Estas sentenças anulatórias implicam, ainda, um efeito preclusivo ou inibitório, pois proíbem a Administração de praticar um novo acto reincidindo nas invalidades já antes dadas por verificadas (sob pena de tal novo acto ser nulo, por violação do caso julgado) – cf. artigo 173.º, n.ºs. 1 e 2, do CPTA.

No âmbito do novo contencioso, introduzido em 2004 pelo CPTA, foi expressamente consagrada a possibilidade de serem proferidas sentenças condenatórias plenas (ou sentença de condenação à prática do acto devido), dando-se assim execução prática ao já preceituado no artigo 264.º, n.º 4, da CRP.<sup>35</sup>

Esta necessidade era desde há muito indicada pela doutrina.

<sup>34</sup> Notamos, que no processo administrativo os efeitos das sentenças e conseqüentemente a sua execução sofre “mutações” relativamente ao processo civil, por força da infungibilidade das obrigações que passam a ficar a cargo da Administração. Cf. a este propósito, ALMEIDA, Mário Aroso de – “Tutela declarativa e executiva no contencioso administrativo português” Braga: Cadernos de Justiça Administrativa, CEJUR, n.º 16 (Jul./Ago.), 1999, pp. 67-69.

<sup>35</sup> Nota-se, que Vasco Pereira da SILVA já considerava que o recurso contencioso de anulação podia dar origem a sentenças condenatórias quando se anulava um acto que correspondesse a poderes vinculados quanto à oportunidade e ao modo de exercício – cf. SILVA, Vasco Manuel Pascoal Dias Pereira da – Para um contencioso administrativo dos particulares: esboço de uma teoria subjectivista do recurso directo de anulação. Coimbra: Almedina, 1997. Dissertação de Mestrado em Ciências Jurídico-Políticas, pp. 232-233.

Freitas de AMARAL referindo-se à execução das sentenças anulatórias proferidas no âmbito do antigo contencioso, da LPTA, já aludia à insuficiência dos efeitos dessas sentenças para determinarem a reintegração efectiva e completa da ordem jurídica violada.<sup>36</sup>

Porém, Freitas de AMARAL também não reconhecia às sentenças condenatórias – face às sentenças de anulação – outro mérito senão o de “*constituírem título executivo*”, afirmando que “*fora disso, não tem maior eficácia condenar a uma prestação do que declará-la devida*”.<sup>37</sup>

Na realidade, a acção de condenação esbarra com a actividade administrativa que inclui margem de discricionariedade. Na presença de espaços de livre actuação por banda da Administração não pode o tribunal condenar – cf. artigos 2.º, 111º da CRP, 3.º, n.º 1, 168.º, n.º 2 e 179.º, n.º 1, do CPTA.

No que se refere a actuações que alberguem momentos discricionários, a condenação possível recai apenas na indicação da conduta procedimental devida ou dos limites positivos e negativos que enquadram a decisão administrativa (porquanto a prossecução do fim do interesse público, os pressupostos legais do acto como a competência, o procedimento, a forma ou as formalidades e os princípios que enquadram a actividade administrativa são sempre momentos vinculados).

Portanto, sob a capa da acção de condenação caem não só as situações em que a actuação da Administração é totalmente vinculada e permite uma condenação concreta e precisa, como, ainda, todas as outras situações que envolvem momentos discricionários, em que a vinculação da Administração não é total, mas parcial.

Os n.ºs 5 e 6 do artigo 95.º do CPTA querem regular estas últimas situações, em que se formulam pedidos condenatórios relativamente a actuações que não se prefiguram

<sup>36</sup> Cf. neste sentido AMARAL, Diogo Freitas do – A execução das sentenças dos tribunais administrativos. 2.ª ed. Coimbra: Almedina, 1997, pp. 57- 80 e 284- 295. ALMEIDA, Mário Aroso – “Um importante contributo no sentido do alargamento do objecto do recurso, Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo (Pleno da 1.ª Secção) de 14.5.1997, P31158”. Braga: Cadernos de Justiça Administrativa, CEJUR, n.º 6 (Nov/Dez), 1997, p. 30. ALMEIDA, Mário Aroso de – Contributo para a reforma do sistema do contencioso administrativo. In Direito e Justiça. Separata. V.IX tomo I, 1995, especialmente pp. 111-112. ALMEIDA, Mário Aroso de – “Tutela declarativa e executiva...”, *ob. cit.*, pp. 67- 69. ANDRADE, José Robin, “A execução das sentenças condenatórias dos Tribunais Administrativos, Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo (1.ª Secção) de 14.11.1996, P. 37 427”. Braga: Cadernos de Justiça Administrativa, CEJUR, n.º 5 (Set/Out), 1997, pp. 22-24. MEDEIROS; Rui, “A confirmação de uma certeza: o reconhecimento dos efeitos ultraconstitutivos das sentenças de anulação – Ac. do STA de 16 .4.1998, P 41 132”, Braga: Cadernos de Justiça Administrativa, CEJUR, n.º 13 (Jan/Fev), 1999, pp. 40-41. CAUPERS, João – “Imposições à Administração Pública”. Braga: Cadernos de Justiça Administrativa, CEJUR, n.º 16 (Jul/Ago), 1999, pp. 49-50. CORREIA, José Manuel Sérvulo – “Unidade ou pluralidade de meios processuais principais no contencioso administrativo”. Braga: Cadernos de Justiça Administrativa, CEJUR, n.º 22 (Jul./Ago.), 2000, pp. 28- 29. AMORIM, João Pacheco de – «A substituição judicial da Administração na prática de actos administrativos devidos”. In PORTUGAL. Ministério da Justiça – Reforma do contencioso administrativo: discussão pública. Lisboa: Ministério da Justiça, 2000, pp. 477-478. CORREIA, Cecília Anacoreta – A tutela executiva..., *ob. cit.*, pp. 46-66.

<sup>37</sup> In AMARAL, Diogo Freitas do – A execução das sentenças..., *ob. cit.*, p. 294. Cf., também, pp. 57- 80 e 284-295. Cf. AMARAL, Diogo Freitas do – Direito Administrativo, Lições policopiadas. Lisboa. 1988, pp. 130,131, 250-252, 337 e 338.



inteiramente vinculadas, quer quanto ao momento, quer quanto ao conteúdo.

Nestes casos, por via do n.º 5 do artigo 95.º do CPTA – tal como ocorre no n.º 2 do artigo 71.º do mesmo Código – não se podendo condenar num concreto acto jurídico ou comportamento, fica o tribunal obrigado a condenar a Administração a respeitar as vinculações que se explicitam.

Ou seja, porque existe actividade administrativa discricionária o tribunal tem de limitar-se a condenar a Administração a proceder a um correcto (re)exercício dos seus poderes (discricionários), enquadrando a respectiva actuação na lei e atendendo ao caso concreto, tal como este é trazido a litígio.

Oriundas do direito alemão, estas sentenças que se limitam a condenar a Administração a cumprir vinculações legais são apeladas na doutrina de sentenças indicativas, sentenças-quadro, sentenças-macro, ou sentença parâmetro.

Equivalerão à sentença alemã “*Bescheidungsurteil*” (consagrada no artigo 113.V2 VwGO) ou à acção “*Bescheidungsklage*”<sup>38</sup>.

Nestas sentenças não se determina o conteúdo exacto da conduta ou acto que se diz devido, a praticar pela Administração, mas indicam-se, apenas, as várias actuações que são (concretamente) possíveis de serem tomadas, considerando a factualidade que ficou apurada (pelo tribunal), ou explicitam-se vinculações a observar pela Administração

A este propósito, invoca ainda a doutrina um outro conceito oriundo da dogmática alemã, de “*questão amadurecida*” (“*Spruchreife*”), entendendo-se que ao tribunal está vedada a condenação ao acto devido sempre que do processo não resultem os elementos fácticos necessários para que, no caso, a discricionariedade da actividade esteja totalmente afastada, seja porque a Administração ainda não está obrigada, quanto ao momento a decidir, seja porque se trata de uma actividade que envolve a aplicação de conceitos indeterminados, que encerrem apreciações discricionárias, ou de conhecimentos técnicos e especializados, que não cumprem serem levados a tribunal, ou porque se remete para ponderações de bens e interesses, que só cometem à própria Administração.<sup>39</sup>

<sup>38</sup> Cf. entre vários, SILVA, Vasco Pereira da – O contencioso administrativo no divã da psicanálise: Ensaio sobre as acções no novo processo administrativo, 2.ª ed. Coimbra: Almedina, 2013, p. 393. SILVA, Vasco Manuel Pascoal Dias Pereira da – Para um contencioso..., *ob. cit.*, p. 228. BARBOSA, Paula – A acção de condenação no acto administrativo legalmente devido. Lisboa: AAFDL, 2007, pp. 76-99. CADILHA, António – “Os poderes de pronúncia jurisdicionais na acção de condenação à prática de acto devido e os limites funcionais da justiça administrativa”. Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Sérvulo Correia. Coord. Jorge MIRANDA. Lisboa: Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2010, pp. 172-173 e 195. Cf. LORA, Alejandro HUERGO – Las Pretensiones De Condena En El Contencioso Administrativo. Navarra: Aranzadi, 2000, pp. 245, 267- 275, 288- 293 e 300-315.

<sup>39</sup> Cf. BARBOSA, Paula – A acção de condenação..., *ob. cit.*, pp. 98-105. CORTÉS, Jorge – Acção de condenação à prática do acto devido: poderes de pronúncia do tribunal. Revista do Ministério Público. Lisboa: Sindicato dos Magistrados do Ministério Público, Ano 27, n.º 107 (2006), pp. 47- 49. MARTINS, Ana Gouveia – A tutela cautelar no contencioso administrativo: em especial nos procedimentos de formação dos contratos. Coimbra: Coimbra Editora, 2005, pp. 414- 417. CADILHA, António – “Os

No que se refere ao âmbito dos poderes de condenação destas sentença-indicativas ou sentença-quando, a generalidade da doutrina nacional vem admitindo que tais sentenças possam encerrar apenas uma condenação relativamente genérica e indeterminada. Aduz a doutrina, que a utilidade destas sentenças irá variar, sendo maior quando as vinculações estiverem mais concretizadas e menor quando se mostrem mais escassas.

Essa é a posição de Vieira de ANDRADE<sup>40</sup>, Aroso de ALMEIDA<sup>41</sup>, Carlos CADILHA<sup>42</sup>, Rita Calçada PIRES<sup>43</sup>, Mário e Rodrigo Esteves de OLIVEIRA<sup>44</sup>, António CADILHA<sup>45</sup> ou Rui Tavares LANCEIRO<sup>46</sup>. Por seu turno, Vasco Pereira da SILVA<sup>47</sup> e Paula BARBOSA<sup>48</sup> não obstante admitirem estas sentenças genéricas, advertem que a condenação não se deve bastar com a mera enumeração das vinculações legais ou dos princípios e regras a aplicar em termos abstractos.

Muito crítica relativamente a estas sentenças-quando é a posição de Maria Francisco PORTOCARRERO, que considera que estas sentenças não têm sentido útil ou transformam o juiz em “*mero repetidor da lei*”.<sup>49</sup>

Apreciada a jurisprudência nacional, diríamos, que quando se determinou a condenação da Administração a observar certas vinculações legais, por regra, expressou-se essas determinações em termos relativamente definidos e precisos.

---

poderes de pronúncia...”, *ob. cit.*, pp. 172-173 e 192. SILVA, Ricardo Perlingeiro Mendes da; BLNKE, Hermann-Josef; SOMMERMANN, Karl-Peter – Código de jurisdição administrativa: o modelo alemão: introdução e tradução. Rio de Janeiro: Renovar, 2009, pp. 42-43.

<sup>40</sup> Cf. ANDRADE, José Carlos de Vieira de – A Justiça Administrativa..., *ob. cit.*, pp. 84-91, 196, 224, 225 e 347. “O novo modelo de impugnação judicial dos actos administrativos. Tradição e Reforma”, in Colóquio Luso-Espanhol: o acto no contencioso administrativo: Tradição e Reforma, COLAÇO Antunes/Fernando SÁINZ-MORENO (coord.), Coimbra, Almedina, 2005, pp. 192-193, “Os poderes de cognição e de decisão do juiz no quadro do actual processo administrativo de plena jurisdição”, in CJA, n.º 101, Set./Out. de 2013, p. 39.

<sup>41</sup> Cf. ALMEIDA, Mário Aroso – “O objecto do processo...”, *ob. cit.*, pp. 12 e 13, “Sobre as acções de condenação à prática de actos administrativos. A Acção Administrativa Especial de Impugnação de Actos Administrativos”, in Temas e Problemas de Processo Administrativo, SILVA, Vasco Pereira da (coord.), 2.ª ed., revista e actualizada, intervenções do Curso de Pós-graduação sobre o Contencioso Administrativo, edição do Instituto de Ciências Jurídico-Políticas, Setembro de 2011 (consult. em 25/8/2017), disponível em <http://www.icjp.pt/publicacoes/1/728>, pp. 109-115.

<sup>42</sup> Cf. ALMEIDA, Mário Aroso de / CADILHA, Carlos Alberto Fernandes – Comentário..., *ob. cit.*, pp. 452-456 e 501-505.

<sup>43</sup> PIRES, Rita Calçada – O pedido de condenação à prática de acto administrativo legalmente devido: desafiar a modernização administrativa?, Coimbra, Almedina, 2004, pp. 98-102.

<sup>44</sup> Cf. OLIVEIRA, Mário/ OLIVEIRA, Rodrigo Esteves – Código de Processo..., *ob. cit.*, pp. 435 e 555-556.

<sup>45</sup> Cf. CADILHA, António – “Os poderes de...”, *ob. cit.*, pp. 219-222.

<sup>46</sup> LANCEIRO, Rui Tavares – A condenação à não prática de actos administrativos. Comentários à Revisão do ETAF e do CPTA. Org. GOMES, Carla Amado, NEVES, Ana Fernanda, SERRÃO, Tiago. 4.ª ed. Lisboa: AAFDL, 2020, pp. 712-714.

<sup>47</sup> Cf. SILVA, Vasco Pereira da – O contencioso administrativo..., *ob. cit.*, pp. 393-411 e 450-456.

<sup>48</sup> Cf. BARBOSA, Paula – A acção de condenação..., *ob. cit.*, pp. 106, 107 e 109-112.

<sup>49</sup> Cf. PORTOCARRERO, Maria Francisca – “Reflexões sobre os poderes de pronúncia do tribunal num novo meio contencioso: a acção para a determinação da prática de acto administrativo legalmente devido: na sua configuração no artigo 71.º do Código de Processo nos Tribunais Administrativos (CPTA)”, Lisboa, Separata da Revista da Ordem dos Advogados, ano 67, n.º 1, 2007, pp. 358-406.

No dispositivo final dos vários arestos indica-se, com alguma determinabilidade, quais as várias actuações possíveis de serem tomadas pela Administração, naquele caso concreto, face à factualidade que tinha sido apurada em litígio.

No que diz respeito às diferentes, mas concretas, actuações que podiam ser adoptadas pela Administração, em alguns dos arestos, as várias instâncias divergiram na sua apreciação, não coincidindo no entendimento acerca do que cabia na margem de livre apreciação da Administração. Isto é, não houve uma apreciação semelhante entre as várias instâncias quanto ao que considerar, no caso concreto, como actuação vinculada ou discricionária, ou quais os seus concretos contornos.

Neste sentido, referem-se os Acs. do STA n.º 01368/14, de 14/12/2016 (Carlos Carvalho), n.º 01501/13, de 26/06/2014 (São Pedro), n.º 0239/05, de 03/11/2005 (João Belchior), do TCAS n.º 06303/10, de 21/12/2013 (Coelho da Cunha), n.º 05821/10, de 01/30/2012 (Paulo Pereira Gouveia), n.º 03985/08, de 26/01/2012 (Paulo Pereira Gouveia), n.º 01844/06, de 26/10/2006 (Cristina dos Santos); ou do TCAN n.º 00684/05.3BECBR, de 24/03/2017 (Luís Migueis Garcia), n.º 00648/04.4BEPRT, 26/07/2007 (Antero Pires Salvador), n.º 00467/10.9BEMDL, de 04/03/2016 (Frederico Macedo Branco) ou n.º 00301/14.0BEBRG, de 07/07/2017 (Frederico Macedo Branco).

Por nós, sem sermos tão críticos quanto Maria Francisco PORTOCARRERO, as sentenças-quadro só têm sentido útil e nessa mesma medida só são legalmente admissíveis quando encerrem condenações precisas e determinadas, quando vinculem a Administração a agir de determinada forma, que se indica em termos exactos, ainda que em alternativa, enquanto actuações possíveis ou vedadas.

A razão deste entendimento reside na própria função da sentença e na *rácio* do caso julgado objectivo.

A sentença visa definir o Direito no caso concreto, vinculando dentro e fora do processo. Tal fim não é compatível com condenações genéricas ou indeterminada.

Nos casos em que a questão não esteja minimamente “*amadurecida*”, a única condenação possível é a determinação – concreta, precisa – à Administração a pronunciar-se sobre a questão, se esse dever de pronúncia lhe for legalmente exigido.

Ou seja, para nós, uma condenação genérica ou indeterminada é inútil e vazia. Uma tal decisão judicial é também uma sentença inadmissível, porque, juridicamente, nada julga. A sentença tem de definir o Direito no litígio concreto, que aprecia com força de caso julgado – cf. artigo 621.º do CPC, *ex vi* artigo 1.º do CPTA.

A sentença que condena a Administração ao cumprimento de vinculações legais tem de constituir o particular numa posição jurídica efectiva, oponível à Administração, que seja directa e imediatamente exigível. Munido da sentença que foi proferida, o particular passará a poder exigir à Administração o cumprimento de um determinado dever jurídico, a processar-se

de uma certa forma, tal como resulte do que ficou judicialmente estabelecido.

A exequibilidade destas sentenças que condenam em termos de vinculações precisas e concretas variará consoante a situação real e os termos da própria condenação. Poderão as mesmas, nessa medida, ter mais ou menos força executiva.

Mas porque estas sentenças não condenam a Administração à prática de um acto devido, a uma actuação concreta, definida como a única possível, a condenação comportará sempre uma exequibilidade enfraquecida. Ou seja, os seus efeitos serão em menor medida positivos e em maior grau negativos.

Estas sentenças, porque apenas estabelecerão as formas de actuação que estarão vedadas à Administração, ou os caminhos possíveis dentro dos quais é balizada a sua actividade, não vão definir inteiramente tal conduta. Limitar-se-ão a enquadrá-la, a delimitá-la, em termos de indicação de conteúdos possíveis para aquele caso concreto. Fixarão, assim, sobretudo, limites negativos, preclusivos e, em muito menor medida, limites positivos.

Por fim, façamos referência ao poder indicado n.º 6 do 95.º do CPTA, que prevê que frente a um défice na instrução, o tribunal não se abstenha de decidir sobre o acto devido mas, antes, notifique *“a Administração para apresentar, no prazo de 20 dias, proposta fundamentada sobre a matéria”*, podendo de seguida determinar as *“diligências complementares que considere adequadas”* e, após, decida, com base nessa (mera) proposta da Administração.

A doutrina nacional não se tem debruçado sobre este preceito.

A prática jurisprudencial também não tem feito uso do mesmo.

O n.º 6 do artigo 96.º do CPTA pretende permitir ao juiz administrativo que supra a existência de um défice procedimental, substituindo o procedimento (ainda em falta) pelo processo.

Numa análise imediata, salta à vista a existência de alguma (con) fusão entre o procedimento administrativo e o processo judicial.

O preceito também não indica qual o valor procedimental e processual da proposta que é apresentada pela Administração.

Identicamente, o referido comando suscita diversos problemas ao nível da eficácia da decisão judicial que será tomada com base numa mera proposta de decisão apresentada pela Administração ao tribunal.

Seja pelas dificuldades que o preceito apresenta, seja pela novidade ou distanciamento face às regras processuais civis, a verdade é que se desconhece a utilização do preceito na prática judicial.

## **VI – O n.º 7 do artigo 95.º do CPTA – a liquidação do montante da indemnização por danos em sede do processo declarativo. Uma exacerbação dos princípios do inquisitório e da oficiosidade?**

O n.º 7 do artigo 95.º é oriundo da anterior redacção do preceito. Antes da revisão ao CPTA, introduzida pelo Decreto-Lei n.º 214-G/2015, de 02/10, este número cingia-se aos processos que corresse sob a forma de acção administrativa especial, reconduzindo-se às acções em que se cumulavam pedidos impugnatórios de acto administrativo com pedidos indemnizatórios pelos danos causados pela ilegalidade de tal acto.

Actualmente, com a unificação de todos os processos declarativos principais numa única acção administrativa, o referido preceito aplica-se indistintamente aos processos que sigam a indicada forma.

Por via do citado preceito prevê-se um incidente de liquidação após o encerramento da discussão da causa e antes da prolação de uma eventual sentença de condenação genérica no pagamento de uma indemnização.<sup>50</sup>

Contrariamente ao processo civil não se exige que este incidente ocorra antes de começar a discussão da causa (ou após a prolação da sentença de condenação genérica), nem se atribui ao autor o ónus de o deduzir, mas, antes, introduz-se uma obrigação do tribunal de despoletar oficiosamente tal incidente de liquidação.

Mário Aroso de ALMEIDA e Carlos CADILHA, referindo-se ao anterior n.º 6 do artigo 95.º, do CPTA, associavam este preceito ao n.º 4 do artigo 90.º do CPTA, que permitia uma instrução diferida em caso de cumulação de pedidos impugnatórios com pedidos indemnizatórios<sup>51</sup>.

Porém, porque o n.º 6 (e actual n.º 7) do artigo 95.º se referia apenas à liquidação, quando era utilizada a prerrogativa do artigo 90.º, n.º 4, do CPTA, mantinha-se a necessidade de se proceder à instrução ulterior relativamente aos factos alegados e que fundavam a causa de pedir do pedido indemnizatório. Ou seja, nas situações de instrução diferida do n.º 4 do artigo 90.º, dificilmente estaria em causa, apenas, a simples liquidação do valor indemnizatório. Antes, haveria tendencialmente que fazer-se a própria prova dos pressupostos da responsabilidade e da existência dos consequentes danos que estavam alegados na petição inicial, que justificavam a indemnização pedida. Para este efeito, recorria-se à aplicação supletiva do CPC e designadamente à abertura da fase da instrução tal como estava delineada neste último Código. Consequentemente, o n.º 6 do artigo 95.º do CPTA, servia apenas como um comando reportado à liquidação da indemnização, nunca como um preceito relativo à

<sup>50</sup> Cf. DAVID, Sofia – A aproximação e a articulação entre o Código de Processo nos Tribunais Administrativos e o Código de Processo Civil. Em *Comentários à Legislação Processual Administrativa*. Org. GOMES, Carla Amado, NEVES, Ana Fernanda, SERRÃO, Tiago. 4.ª ed. Lisboa: AAFDL, 2020, pp. 435-436.

<sup>51</sup> Cf. ALMEIDA, Mário Aroso de/ CADILHA, Carlos Alberto Fernandes – *Comentário ao Código de Processo nos Tribunais Administrativos*. 3ª ed. Coimbra: Almedina, 2010, pp. 641 e 642. Cf. em sentido próximo, OLIVEIRA, Mário Esteves de; OLIVEIRA, Rodrigo Esteves de – *Código de Processo...*, *ob. cit.*, p. 557.

tramitação da instrução dos factos que fundavam o pedido indemnizatório e cuja instrução tinha ficado relegada para um momento seguinte, nos termos do n.º 4 do artigo 90.º do CPTA. Por conseguinte, a associação entre o artigo 95.º, n.º 6 e 90.º, n.º 4, referida pela doutrina, na prática judicial raramente ocorria.

O actual n.º 7 do artigo 95.º do CPTA não alterou esta situação, salvo quando alarga o âmbito de aplicação do preceito a todas as pretensões, abrangendo-se agora aquelas que caíam no âmbito da acção administrativa comum e nomeadamente aquelas em que se formulava um pedido genérico de condenação numa indemnização por facto ilícito.

Desta forma, mantém-se no processo administrativo uma obrigação que se aparta do CPC e que na nossa opinião faz muito pouco sentido.

Entendemos que o n.º 7 do artigo 95.º não faz sentido, antes de mais, porque estando formulado na petição inicial um pedido genérico de condenação (nos casos em que este é admissível, cf. artigo 556.º do CPC, *ex vi* artigo 1.º do CPTA), o incidente de liquidação deveria ocorrer, sempre que tal fosse possível, antes de começar a discussão da causa, tal como se prevê nos artigos 358.º, n.º 1, 359.º, 360.º, n.º 2 e 556.º, n.º 2, do CPC, e não após essa discussão, como se alcança do n.º 7 do artigo 95.º do CPTA.

Em segundo lugar, também entendemos que este n.º 7 não faz sentido, pois estar-se-á a obrigar à abertura de uma nova fase de instrução para liquidar uma indemnização, quando no momento imediatamente anterior ocorreu a fase de instrução para a prova dos danos indemnizáveis, o que logicamente pressupõe que se tenha ali tentado fazer a prova dos específicos danos e da sua quantificação e que tal tentativa se tenha logrado. Consequentemente haveria, de imediato, de proferir-se uma sentença de condenação genérica, nos termos do artigo 609.º, n.º 2, do CPC, e não abrir uma nova fase de instrução, como determina aquele n.º 7.

Aliás, o preceituado no n.º 7 do artigo 95.º do CPTA, é dificilmente conjugável com todas as situações em que o autor, ainda nessa fase não consiga avaliar os danos (cf. em sentido diverso os artigos. 609.º, n.º 2, 358.º, n.º 2, do CPC e 569.º do CC, que permitem que seja proferida uma sentença genérica e que se reabra depois a instância extinta para proceder à liquidação da indemnização devida).

Em terceiro lugar, também entendemos que a liquidação dos danos indemnizáveis não pode ficar a cargo do juiz, como uma obrigação oficiosa, apenas dependente da *“audição das partes, por 10 dias cada, e eventual realização de diligências complementares”*.

A indicação dos concretos e específicos danos contidos na indemnização que seja atribuída ao autor e a sua quantificação, reconduzem-se a factos que lhe são próprios, não sendo nunca possível ao tribunal substituir-se à parte nessa alegação.

Consequentemente, por imposição dos princípios da disponibilidade privada, do dispositivo, da igualdade das partes, do pedido e o direito à prova, a prescrição do n.º 7 do artigo 95.º do



CPTA, terá que restringir-se a uma obrigação oficiosa de se despoletar um incidente de liquidação após a fase de instrução e antes do proferimento da sentença (cf. artigos 2.º, n.º 1, 6.º 90.º, n.ºs 2, 3, 95.º, n.º 2, do CPTA, 3.º, 4.º, 5.º, 413.º, 415.º, 609.º, n.º 1 do CPC, *ex vi* artigo 1.º do CPTA).

Ou seja, não incumbindo ao autor deduzir, por sua própria iniciativa, o incidente de liquidação, tal como se exige nos artigos 358.º e 359.º do CPC, só se pode entender a referência à “*audição das partes*” contida naquele n.º 7 do artigo 95.º do CPTA, como uma obrigação do tribunal de, oficiosamente, requerer ao autor para vir, em 10 dias, identificar e especificar os danos indemnizáveis, assim como, para que venha formular o seu pedido em quantia certa, tal como ocorre nos artigos 358.º e 359.º do CPC.

Igualmente, deve ser dada ao autor a faculdade de apresentar provas ou de as requerer nesse mesmo articulado que apresente. De seguida, terá o réu direito ao contraditório, podendo impugnar o que tiver sido alegado pelo autor naquele anterior articulado, sendo por essa via “ouvido”. Seguem-se as “*diligências complementares, destinadas a permitir essa liquidação*”, às quais aplicaríamos supletivamente e com as devidas adaptações o artigo 360.º, n.ºs 3 e 4, do CPC.

Desta forma, quando a prova produzida for ainda insuficiente para se fixar uma quantia certa a título indemnizatório, poderá recorrer-se à prova pericial.

### Vídeo da apresentação



<https://educast.fccn.pt/vod/clips/2d3t1xs059/ipod.m4v?locale=pt>

CENTRO  
DE ESTUDOS  
JUDICIÁRIOS



### **3.** A execução das decisões proferidas em processos cautelares

Marco Caldeira

C E N T R O  
DE ESTUDOS  
JUDICIÁRIOS

### 3. A EXECUÇÃO DAS DECISÕES PROFERIDAS EM PROCESSOS CAUTELARES<sup>1</sup>

Marco Caldeira\*

- 1) Tal como o conceito de “Estado de Direito”, ao pressupor a subordinação voluntária do Estado ao Direito que ele mesmo cria, é um “*milagre*”, fruto de “*um prodígio cada dia renovado*” (PROSPER WEIL), também o uso do poder público para obrigar a Administração a cumprir o Direito declarado pelos Tribunais equivaleria a “brandir o machado de guerra contra quem o traz à cintura” (RIVERO);
- 2) Não obstante, é na execução coerciva das sentenças dos Tribunais administrativos que verdadeiramente reside a “pedra de toque” do Estado de Direito (DIOGO FREITAS DO AMARAL), não existindo um autêntico Estado de Direito sem que a Administração possa ser forçada a cumprir as decisões judiciais que contra si sejam proferidas;
- 3) Apesar de expressamente previsto no artigo 127.º do CPTA, a execução das sentenças cautelares tem sido algo “esquecida” pela doutrina, que, compreensivelmente, se tem centrado mais na execução das sentenças proferidas no processo principal;
- 4) O pressuposto – óbvio, mas incontornável – da execução das decisões cautelares administrativas é o de que estas constituem efectivamente *títulos executivos*, passíveis de serem accionados contra os requeridos no processo cautelar (cf. Acórdãos do TCA Sul de 21.12.2005, processo n.º 01216/05, e de 26.03.2009, processo n.º 04702/08) – como sucede, aliás, no processo civil (cf. artigo 375.º do Código de Processo Civil) e nos processos arbitrais (cf. artigo 27.º, n.º 1 da Lei da Arbitragem Voluntária);
- 5) Mais: as sentenças cautelares administrativas são títulos executivos desde o momento em que sejam proferidas, já que os recursos interpostos de “[d]ecisões respeitantes a processos cautelares e respetivos incidentes” têm efeito meramente devolutivo [cf. artigo 143.º, n.º 2, alínea b) do CPTA], pelo que não suspendem os efeitos (e, portanto, não vedam a imediata execução) da sentença recorrida (o que constitui uma excepção ao regime geral do artigo 160.º/1 do CPTA);

<sup>1</sup> Apresenta-se aqui uma brevíssima súmula da intervenção que, em 13 de Dezembro de 2019, tivemos oportunidade de efectuar na acção de formação contínua sobre Tutela Urgente no Contencioso Administrativo, organizada pelo Centro de Estudos Judiciários.

Contudo, a intervenção então proferida baseou-se num texto mais longo e desenvolvido, intitulado “A efectividade da tutela cautelar: algumas notas sobre o regime de execução das decisões cautelares administrativas”, publicado nos Cadernos de Justiça Administrativa, n.º 124, Julho/Agosto de 2017, páginas 72 a 83.

Tal explica o carácter essencialmente sumário das conclusões aqui apresentadas, remetendo-se para o referido texto para maiores desenvolvimentos e para a indicação das competentes indicações doutrinárias e jurisprudenciais.

Ao Centro de Estudos Judiciários, nas pessoas da Exmas. Senhoras Dras. MARTA CAVALEIRA e ANA CARLA DUARTE, bem como do Exmo. Senhor Dr. FERNANDO DUARTE, muito agradeço o convite para participar na referida na acção de formação e para a publicação destes modestos tópicos, esperando que os mesmos possam ter alguma utilidade.

\* Professor na Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa.

- 6) A execução é um autêntico *ónus*: o interessado tem de recorrer a um dos processos *executivos* previstos na lei, não podendo lançar mão de qualquer outro meio para obter o mesmo resultado – nomeadamente, um novo processo cautelar para garantir a utilidade de uma anterior sentença cautelar, sob pena de indeferimento desta pretensão, por falta dos correspondentes pressupostos processuais, desde logo o interesse em agir (cf., de novo, o Acórdão do TCA Sul de 26.03.2009, processo n.º 04702/08, já acima citado) –, até sob pena de incorrer em culpa do lesado (cf. artigo 4.º do Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e demais Entidades Públicas);
- 7) O artigo 127.º do CPTA contém, em rigor, *três* mecanismos distintos (embora complementares) de garantia da efectividade das sentenças cautelares:
- (i) A execução coerciva destas decisões (n.º 1);
  - (ii) A aplicação de sanções pecuniárias compulsórias (n.º 2); e
  - (iii) A responsabilidade civil, disciplinar e criminal dos órgãos e agentes administrativos (n.º 3);
- 8) As sentenças cautelares são títulos executivos passíveis de *execução imediata* – e isto, não apenas por os recursos interpostos dessas sentenças terem efeito meramente devolutivo, mas também (e sobretudo) por o artigo 122.º/1 do CPTA prever que tais decisões devem ser notificadas “*com urgência às partes para cumprimento imediato e, quando seja caso disso, às demais pessoas e entidades que lhe devam dar cumprimento*”, devendo as sentenças cautelares ser cumpridas “imediatamente” e não estando sujeitas ao prazo geral (e supletivo) de 90 dias úteis previsto no artigo 162.º/1 do CPTA, nem a qualquer outro previsto na lei (cf. Acórdão do TCA Sul de 28.10.2010, processo n.º 06556/10);
- 9) De notar, em qualquer caso, que o universo das entidades requeridas é muito heterogéneo e que a imposição de “cumprimento imediato” deverá ser interpretada de modo razoável, em função das circunstâncias do caso concreto, mas a *ratio* subjacente ao regime é inquestionavelmente a de impor a maior celeridade no acatamento da sentença cautelar, a qual não poderá ser frustrada por inépcia ou falta de organização por parte da Administração;
- 10) Conforme clarificou o Decreto-Lei n.º 214-G/2015, de 2 de Outubro (sanando a controvérsia anteriormente existente), à execução das sentenças cautelares<sup>2</sup> é “*aplicável o regime dos processos urgentes*”, com tudo o que isso implica, desde logo o facto de os prazos correrem em férias, com dispensa de vistos prévios, e de os actos da secretaria serem praticados no próprio dia, com precedência sobre quaisquer outros (cf. artigo 36.º/2 do CPTA);
- 11) Talvez resida no processo executivo cautelar o derradeiro resquício da relevância da distinção tradicional entre providências conservatórias e antecipatórias, na medida em

<sup>2</sup> E, de acordo com alguns entendimentos, também às decisões proferidas em processos cautelares que tenham sido convolados em processos principais, ao abrigo do artigo 121.º/1 do CPTA.



que o tipo de providência decretada tem implicações quanto às condutas do requerido passíveis de frustrar a utilidade da sentença cautelar e, conseqüentemente, quanto aos pedidos que o requerente pode deduzir para efectivar essa mesma sentença:

{	Providências conservatórias	➔	Impedir que o requerido viole a sentença ( <i>reagindo</i> )
	Providências antecipatórias	➔	Obrigar o requerido a cumprir a sentença ( <i>agindo</i> )

- 12) Uma sentença cautelar constitui um título executivo intrinsecamente *precário*, sob uma *dupla* perspectiva:

{	Se o recurso interposto for procedente, a sentença é revogada ( <i>precariedade</i> )
	Se a acção principal for improcedente, a providência caduca ( <i>provisoriedade</i> )

- 13) Estas *precariedade* e *provisoriedade* da sentença cautelar enquanto título executivo, por sua vez, não podem deixar de se repercutir (nos termos da invocação e) na margem de apreciação dos fundamentos de oposição à execução dessa sentença: mais concretamente, afigura-se que, para que possa opor-se eficazmente à execução da sentença cautelar com fundamento num “*excepcional prejuízo para o interesse público*”, o requerido tem de demonstrar que mesmo o cumprimento da sentença *durante um hiato temporal relativamente circunscrito* provocaria esses “*excepcionais prejuízos*”;
- 14) Noutro plano, pode questionar-se como deve ser calculada a indemnização devida em caso de invocação (bem sucedida) de uma causa legítima de inexecução de uma decisão cautelar: *prima facie*, parece existir um dano *específico* na inexecução nesta sede, que não se confunde com a impossibilidade de execução da sentença a proferir no processo principal, mas admite-se que possam existir situações com diferentes contornos, que reclamem uma análise (e resposta) casuística;
- 15) Também pode haver execução da decisão que decreta provisoriamente a sentença (cf. artigo 131.º/1 do CPTA), sendo certo que a jurisprudência administrativa já considerou que, nestes casos, não há, sequer, notificação para a oposição à execução (cf. Acórdão do TCA Sul de 28.10.2010, processo n.º 06556/10); mas, se essa oposição for admitida, então o requerido não deverá estar limitado às “*circunstâncias supervenientes ou que (...) não estivesse em condições de invocar no momento oportuno do processo declarativo*” (cf. artigo 163.º/3 do CPTA);
- 16) O facto de se poder executar imediatamente uma decisão precária leva a questionar se, pelo menos em casos particulares, não será de exigir ao requerente cautelar / exequente a prestação de caução, *v.g.*, quando exista um risco fundamentado de

frustração definitiva da posição jurídica (e patrimonial) do requerido, em caso de improcedência da acção principal (por exemplo, por perecimento do bem provisoriamente entregue ao requerente e cujo direito de propriedade se discute no litígio) – cf. artigo 120.º/4 e 6 do CPTA, bem como artigos 374.º/2 do Código de Processo Civil e 27.º/3 da Lei da Arbitragem Voluntária;

- 17) A sentença cautelar é assim um título que, por um lado, se mostra *mais garantístico* para o seu beneficiário – uma vez que o requerido deve dar-lhe pronto cumprimento e que a sentença é imediatamente accionável, mesmo antes do seu trânsito em julgado (sendo certo que mesmo a interposição de recurso não suspende os seus efeitos) –, mas, por outro lado, não deixa de se revelar *mais frágil* do que a sentença a proferir no processo principal, seja por estar sujeito a diversas vicissitudes (relacionadas com o recurso contra si interposto, com o desenrolar da acção principal ou com a posição substantiva que o requerente/autor visa tutelar), seja porque a regulação nele contida é, necessariamente, provisória, o que convoca a preocupação de assegurar a reversibilidade dos efeitos por si produzidos.

#### Vídeo da apresentação



<https://educast.fcn.pt/vod/clips/2p6tj7fkiu/ipod.m4v?locale=pt>



#### 4. Os processos de contencioso dos procedimentos de massa

Hong Cheng Leong

CENTRO  
DE ESTUDOS  
JUDICIÁRIOS

#### 4. OS PROCESSOS DE CONTENCIOSO DOS PROCEDIMENTOS DE MASSA<sup>1</sup>

Hong Cheng Leong <sup>\*2</sup>

- I. A *ratio legis* das normas do artigo 99.º do CPTA
  - II. A irracionalidade das soluções plasmadas n.º 1 e na primeira parte do n.º 2 artigo 99.º do CPTA
  - II.I. A irracionalidade da solução plasmada na primeira parte do n.º 2 artigo 99.º do CPTA
  - II.II. A irracionalidade da solução plasmada no n.º 1 artigo 99.º do CPTA
- Vídeos

##### I. A *ratio legis* das normas do artigo 99.º do CPTA

1. Na sequência da aprovação do Decreto-Lei n.º 214-G/2015, de 2 de outubro, a justiça urgente no contencioso administrativo fica “enriquecida” por um novo tipo de ação urgente principal, consagrado no artigo 99.º do Código de Processo nos Tribunais Administrativos (doravante, CPTA), sob a designação de “*contencioso dos procedimentos de massa*”.

2. Segundo a própria fundamentação constante do preâmbulo do Decreto-Lei n.º 214-G/2015, a implementação deste novo mecanismo de tutela urgente nos tribunais administrativos tem como objetivo “*dar resposta célere e integrada aos litígios respeitantes a procedimentos de massa, (...), com um elevado número de participantes*” e “*assegurar a concentração num único processo, a correr num único tribunal, das múltiplas pretensões que os participantes nestes procedimentos pretendam deduzir no contencioso administrativo*”.

Neste quadro, é pacífico afirmarmos que, no fundo, são duas as *rationes* subjacentes à criação deste novo processo urgente:

- i) Garantia da resolução unitária de litígios emergentes das relações administrativas multipolares e promoção da uniformidade jurisprudencial, e
- ii) Adequação do “ritmo” dos processos nos tribunais administrativos à exigência temporal dos procedimentos de massa (cujo “horizonte de vigência ou de execução temporal”<sup>3</sup> exige uma resolução especialmente acelerada ou agilizada dos litígios daí emergentes).

À luz destas coordenadas teleológicas, podemos assim ensaiar encontrar a justificação normativa das soluções consagradas nos vários números que compõem o artigo 99.º<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> O presente texto serviu de base para a apresentação do autor na Ação de Formação Contínua “Direito do Trabalho em Funções Públicas”, decorrida a 15 de Novembro de 2019, no CEJ.

\* Professor na Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa.

<sup>2</sup> O autor agradece especialmente à Doutora Carla Amado Gomes pela partilha generosa de opiniões sobre o tema que constitui a base do presente trabalho.

<sup>3</sup> A expressão é de ELISABETH FERNANDEZ, in “O processo e os fenómenos de massificação: desafios e dilemas”, *Cadernos de Justiça Administrativa*, n.º 130, Braga, 2018, p.14.

<sup>4</sup> Não se ignora que o funcionamento do contencioso urgente dos procedimentos de massa não está regulado exclusivamente pelo artigo 99.º. Com efeito, por força da norma remissiva constante do artigo 97.º, são aplicáveis a esta nova ação urgente também as normas previstas nos capítulos II e III do título II



Neste âmbito, tendo mormente em conta os contributos dogmático-hermenêuticos da doutrina, afigura-se legítimo advogar que, enquanto a *ratio* principal subjacente às soluções plasmadas na parte final do n.º 2 e no n.º 4 do artigo 99.º é a uniformidade jurisprudencial e a resolução unitária dos litígios respeitantes a um mesmo procedimento, a *ratio* que se encontra associada, a título principal, às soluções constantes dos n.ºs 3, 5, 6 e 7 do artigo 99.º<sup>5</sup> consiste na urgencialização do contencioso administrativo<sup>6</sup>.

---

do CPTA, desde que sejam compatíveis, nomeadamente, com a natureza urgente do meio processual em causa.

<sup>5</sup> O n.º 3 do artigo 99.º prevê que “o modelo a que devem obedecer os articulados é estabelecido por portaria do membro do Governo responsável pela área da justiça”.

Tem sido discutida, na doutrina e na jurisprudência, a consequência jurídica da falta de publicação da portaria referida na norma, designadamente sobre se tal deve acarretar a inaplicabilidade de todo o regime especial previsto no artigo 99.º, especialmente o seu n.º 2, que prevê um prazo curto de 1 mês para a propositura da ação. A propósito deste tema, *vide, inter alia*, CARLA AMADO GOMES, “O processo urgente do contencioso de massas”, in *Comentários à Legislação Processual Administrativa*, 4ª edição, Lisboa, 2020, pp. 981-983, e a lista de bibliografia lá citada.

Trata-se, em bom rigor, de uma discussão já ultrapassada porquanto, no momento presente, já se encontra publicada a portaria que estava em falta – *i.e.* a Portaria n.º 341/2019, de 1 de outubro. Não obstante, a verdade é que, ao contrário do esperado, essa portaria não veio disponibilizar o modelo de articulados para o contencioso de procedimentos de massa, nem estabeleceu o conteúdo mínimo e a configuração especial de que esse modelo de articulados deve dispor, estando limitada apenas a prever que “os modelos a que devem obedecer os articulados apresentados por mandatário e representante em juízo no âmbito dos processos de contencioso dos procedimentos de massa, previstos no n.º 3 do artigo 99.º do Código de Processo nos Tribunais Administrativos, são designados como «modelos de articulados do contencioso dos procedimentos de massa» e estão disponíveis no sistema informático de suporte à atividade dos tribunais administrativos e fiscais, acessível, no endereço taf.mj.pt”.

Por outras palavras, o Governo não cumpriu rigorosamente o “dever de regulamentar” previsto no n.º 3 do artigo 99.º, limitando-se apenas a “reafirmar” o disposto nesta norma legal e, aparentemente, a “delegar” a competência regulamentar em causa no órgão responsável pela regulação do “sistema informático de suporte à atividade dos tribunais administrativos e fiscais”. Assim sendo, duvidamos seriamente da legalidade da Portaria n.º 341/2019 e dos eventuais «modelos de articulados do contencioso dos procedimentos de massa».

<sup>6</sup> Para mais desenvolvimento sobre o contencioso urgente dos procedimentos de massa, cuja análise exaustiva não é possível realizar no presente texto, *vide* ESPERANÇA MEALHA, “Contencioso (urgente) dos procedimentos de massa”, *Cadernos de Justiça Administrativa*, n.º 106, Braga, 2014, pp.79 e seguintes; JOÃO RAPOSO, “O novo contencioso urgente dos procedimentos de massa”, *Cadernos de Justiça Administrativa*, n.º 106, Braga, 2014, pp.88 e seguintes; AROSO DE ALMEIDA/CARLOS CADILHA, *Comentário ao Código de Processo nos Tribunais Administrativos*, Coimbra, 2017, pp.784 e seguintes; JOÃO TIAGO SILVEIRA, “Processos em massa e processo urgente para procedimentos de massa na revisão do CPTA”, in *Estudo em Homenagem ao Professor Doutor António Cândido de Oliveira*, Coimbra, 2017, pp. 595 e seguintes; ANA F. NEVES, “Contencioso dos procedimentos e massa: pressuposto processual específico e erro na forma de processo”, *Cadernos de Justiça Administrativa*, n.º 128, Braga, 2018, pp.35 e seguintes; ANTÓNIO MENDES OLIVEIRA, “Litigância massificada no contenciosos administrativo e tributário: perspetivas e propostas”, *Cadernos de Justiça Administrativa*, n.º 129, Braga, 2018, pp.3 e seguintes; HELENA MARIA TELO AFONSO, “Contencioso dos procedimentos de massa”, *Cadernos de Justiça Administrativa*, n.º 130, Braga, 2018, pp.22 e seguintes; ELISABETH FERNANDEZ, “O processo...”, pp.11 e seguintes; e CARLA AMADO GOMES, “O processo urgente...”, *ob cit.*, pp.979 e seguintes.



## II. A irracionalidade das soluções plasmadas n.º 1 e na primeira parte do n.º 2 artigo 99.º do CPTA

3. À luz do exposto, observa-se então que, de facto, existem duas soluções previstas pelo legislador no artigo 99.º do CPTA que não se afiguram “racionais” em face da teleologia “explicitada” pelo legislador quanto à implementação de um regime especial para o contencioso urgente dos procedimentos de massa. Estas soluções irracionais são, por um lado, a redução do prazo de propositura da ação para 1 mês<sup>7</sup>, consagrada na primeira parte do n.º 2 do artigo 99.º e, por outro lado, a restrição do âmbito de aplicação geral do regime de contencioso urgente dos procedimentos de massa, fixada no n.º 1 do artigo 99.º. Iluminaremos em seguida a irracionalidade de tais soluções.

### II.1. A irracionalidade da solução plasmada na primeira parte do n.º 2 artigo 99.º do CPTA

4. Aparentemente, a previsão, na primeira parte do n.º 2 do artigo 99.º do CPTA, de um prazo curto de 1 mês para o exercício do direito de ação afigura-se coerente com a atribuição de natureza urgente ao contencioso dos procedimentos de massa. Contudo, esta harmonia sistemática é meramente formal porquanto, em bom rigor, a solução de redução do prazo para o exercício do direito de ação não configura uma solução estritamente necessária e proporcionada para a aceleração do “ritmo” dos processos nos tribunais administrativos em conformidade com a exigência temporal dos procedimentos de massa (cujo “horizonte de vigência ou de execução temporal” reclama uma resolução especialmente acelerada ou agilizada dos litígios daí emergentes).

5. Dito por outras palavras, na nossa perspetiva, mesmo que seja indisputável que a solução em apreço se relaciona indissociavelmente com a dinâmica do tempo no âmbito do contencioso administrativo (podendo ser assim enquadrada na problemática geral de “adequação ou atualização razoável do tempo das ações administrativas”), a sua justificação normativa, se existir, não se encontra na proclamada necessidade de “*dar resposta célere e integrada aos litígios respeitantes a procedimentos de massa, (...), com um elevado número de participantes*”.

Como efeito, e desde logo, repara-se que o encurtamento do prazo para o exercício do direito de ação *per se* não tem como efeito a aceleração da resolução dos litígios jurídico-administrativos nos tribunais. A razão é que, simplesmente, não está em causa um prazo que regule a própria marcha do processo, mas o prazo dentro do qual os sujeitos com legitimidade ativa têm o ónus de aferir a oportunidade de intentar (ou não) uma ação administrativa (não tendo, portanto, neste momento ainda qualquer processo instaurado). Por isso, estão em causa dois níveis diferentes de questões processuais relacionadas com o fator *tempo* na modelação e configuração da justiça administrativa, que são intimamente ligadas (por serem cronologicamente seguidas), mas não confundíveis.

<sup>7</sup> Nomeadamente, em comparação com os prazos “normais” previstos no artigo 58.º para a ação de impugnação de atos administrativos e no artigo 69.º para a ação de condenação à prática do ato devido (ambos do CPTA).

Neste quadro, constata-se que, na verdade, a função da solução plasmada na primeira parte do n.º 2 do artigo 99.º não consiste propriamente em garantir a celeridade da marcha do processo instaurado para resolver judicialmente os litígios emergentes dos procedimentos de massa (*rectius*, aqueles previstos no n.º 1 do artigo 99.º).

Efetivamente, considerando que, em conformidade com a posição unânime da doutrina e jurisprudência, o prazo de 1 mês se consubstancia num prazo perentório de cumprimento obrigatório (sob pena de caducidade do direito de ação), a *ratio legis* da solução normativa em apreço, caso seja legítima, prender-se-á com uma finalidade (mais ambiciosa) não explicitada diretamente pelo legislador do CPTA, que se traduz na *consolidação acelerada dos efeitos das decisões administrativas proferidas no âmbito dos procedimentos de massa*<sup>8</sup>. Tal significa que, a nosso ver, a solução plasmada na primeira parte do n.º 2 do artigo 99.º não deve ser analisada (exclusivamente) a propósito da temática de “processos temporalmente justos”.

Tratando-se, por um lado, de uma restrição do direito fundamental dos particulares de acesso aos tribunais administrativos e, por outro lado, de uma limitação temporal do controlo jurisdicional sobre a conformidade jurídica das decisões administrativas, está-se perante uma solução que atinge ao âmago da sustentabilidade jurídico-constitucional do próprio sistema de direito administrativo e de contencioso administrativo na nossa ordem jurídica, ressuscitando de novo – agora de modo mais eminente – a problematização sobre o desafio sistemático colocado pelo instituto de “caso decidido”.

6. Neste âmbito, recorda-se, em termos necessariamente brevíssimos, que o instituto de “caso decidido”, tendo como função prática a (tendencial) equiparação de um ato inválido não tempestivamente impugnado a um ato válido, representa uma conciliação difícil entre o princípio da legalidade administrativa e o princípio da segurança jurídica e da proteção da confiança. Com efeito, a consolidação sistemática da produção de efeitos de um ato inválido na sequência da expiração do prazo legalmente fixado para a sua impugnação contenciosa (em sentido amplo) significa nada mais do que a quebra ou fragilização da vinculação da Administração Pública à legalidade pelo decurso do tempo<sup>9</sup>.

7. A este propósito, importa frisar que, no seio de um Estado de Direito, a racionalidade normativa (principal) subjacente ao acolhimento do instituto de “caso decidido” no direito administrativo nunca pode consistir no simples favorecimento de atuações administrativas *contra legem*, e muito menos em qualquer necessidade *tout court* de precarizar a vinculação da Administração Pública à lei. Com efeito, a estabilidade, a certeza e a segurança das decisões administrativas – enquanto valores constitucionalmente protegidos suscetíveis de ser

<sup>8</sup> Isto é, o reforço da função estabilizadora de atos administrativos, acelerando a formação de “caso decidido”.

<sup>9</sup> Para mais desenvolvimento sobre o tema, vide PAULO OTERO, *Legalidade e Administração Pública*, Coimbra, 2017, pp.1022 e seguintes; e VIEIRA DE ANDRADE, “A nulidade administrativa, essa desconhecida”, *Revista de Legislação e de Jurisprudência*, n.º 3957, ano 138, Coimbra, 2009, pp.333 e seguintes.

invocados para limitar a força normativa da legalidade administrativa<sup>10</sup> – não devem ser entendidas como um “privilégio público” sistematicamente associado a algum estatuto de “autoridade administrativa”. Pelo contrário, como VIEIRA DE ANDRADE defende pertinentemente, “... são justamente os direitos dos particulares que exigem agora, em grande medida, a força estabilizadora do acto administrativo e um regime de invalidade que a assegure de forma consequente...”<sup>11</sup>.

Entretanto, estando em causa um procedimento administrativo de massa, do qual, por natureza, emerge um conjunto de posições jurídicas (tendencialmente) conflituais interligadas numa relação jurídica multipolar, a verdade é que as decisões administrativas proferidas nessa sede têm, amiúde, efeitos ambivalentes, que variam em função da posição concreta de cada um dos sujeitos envolvidos<sup>12</sup>. Tal assim significa que o instituto de “caso decidido”, e especialmente, o reforço da função estabilizadora das decisões administrativas em apreço, pode acabar por ser uma “discriminação de tratamento” (em sentido impróprio) dos particulares consoante o efeito que as decisões administrativas adotadas projeta nas suas esferas jurídicas, sendo garantístico para quem a decisão for (mais) favorável, mas prejudicial para quem a decisão for (mais) desfavorável.

Deste modo, afigura-se-nos que o “traço garantístico” associado à função estabilizadora de atos administrativos – enquanto instrumento de proteção da confiança dos particulares – não pode valer como o fundamento decisivo que justifique, de modo indubitável, a vigência do instituto de “caso decidido” no âmbito de decisões administrativas proferidas nos procedimentos de massa (geradoras de relações jurídico-administrativas multipolares), e muito menos a aceleração da formação de “caso decidido” resultante da solução plasmada na primeira parte do n.º 2 do artigo 99.º.

Assim sendo, é necessário encontrar outros valores constitucionalmente protegidos (ou determinações normativas provenientes da ordem jurídica supranacional, tal como o direito da União Europeia) capazes de justificar a precarização acentuada da vinculação da Administração à legalidade e a restrição do direito fundamental de acesso à justiça dos particulares inerentes à solução constante da primeira parte do n.º 2 do artigo 99.º, sob pena da sua inconstitucionalidade.

Neste quadro, tendo em conta os contributos da doutrina e jurisprudência para os dois grandes temas em causa – o princípio da legalidade administrativa e a tutela dos direitos fundamentais –, parece-nos que a justificação da solução em apreço deve ser remetida para o instituto de “estado de necessidade” e a garantia constitucional de “funcionamento normal do Estado”, concretamente no sentido de que o prazo de propositura de ação só pode ser

<sup>10</sup> Questionando, porém, a suficiência da fundamentação da fragilização da vinculação da Administração Pública à legalidade pelo decurso do tempo unicamente nos valores constitucionais de segurança, certeza, estabilidade e confiança: PAULO OTERO, *Legalidade...*, cit., p.1031.

<sup>11</sup> Cfr. VIEIRA DE ANDRADE, “A nulidade...”, cit., p.336.

<sup>12</sup> Para mais desenvolvimento sobre a problemática de relações jurídico-administrativas multipolares e a sua relevância na justiça administrativa, vide FRANCISCO PAES MARQUES, *As Relações Jurídicas Administrativas Multipolares*, Coimbra, 2011, *passim*; e *idem*, *Conflitos entre Particulares no Contencioso Administrativo*, Coimbra, 2019, *passim*.

reduzido para 1 mês se, *num determinado caso*, a Administração conseguir justificar comprovadamente que existe uma situação de emergência (ainda que a sua ocorrência seja imputável à própria Administrativa), associada à urgência imperiosa na prossecução do interesse público que tenha determinado a abertura de um procedimento administrativo, cuja resolução tempestiva não é minimamente compatível com o tempo normalmente exigido para a consolidação dos efeitos provenientes de uma decisão administrativa<sup>13</sup>.

Tal pode acontecer, a título exemplificativo, num caso em que, por causa da ocorrência de uma situação de emergência de saúde pública, é necessário o reforço imediato da equipa dos hospitais públicos, contratando urgentemente novos médicos e enfermeiros para o efeito. A garantia imprescindível da disponibilidade de *equipas estáveis* para enfrentar a crise de saúde pública pode justificar a necessidade de acelerar excecionalmente a consolidação dos efeitos dos atos de seleção dos médicos e enfermeiros praticados pelas entidades administrativas competentes neste quadro, legitimando assim a redução do prazo de propositura de ação contra essas decisões administrativas.

8. A partir desta compreensão – na nossa perspetiva, em conformidade com a Constituição – da solução de redução do prazo de propositura de ação para 1 mês, julgamos que é forçoso tecer três observações adicionais sucintas:

i) Estando em causa uma solução baseada normativamente no instituto de “estado de necessidade”, a sua aplicação legítima deve ser necessariamente excecional e sempre fundamentada nas circunstâncias concretas de cada caso.

ii) Considerando que a solução legal em análise representa uma limitação da força normativa do princípio da legalidade administrativa e restrição do direito fundamental de acesso dos particulares à tutela jurisdicional (traduzindo-se assim num desafio “perigoso” ao vigente sistema de direito administrativo), o crivo normativo do princípio da proporcionalidade – inerente ao próprio regime de restrição dos direitos fundamentais e ao funcionamento do “estado de necessidade” – há-de determinar, de modo absoluto, a sua inaplicabilidade no caso de nulidade, que se consubstancia numa sanção reservada às situações de violação especialmente grave e manifesta da ordem jurídica.

Aliás, cumpre recordar que a cominação legal da sanção de nulidade encontra a sua razão de ser na “*prevalência da legalidade sobre a segurança e a estabilidade*”<sup>14</sup>, funcionando assim como um entrave normativo-sistemático à fragilização da vinculação da Administração à

<sup>13</sup> Caso estes pressupostos se encontrem totalmente reunidos, acreditamos que, na prática, o juízo de proporcionalidade irá dificultar (senão impossibilitar), por um lado, o decretamento da providência cautelar de suspensão do procedimento e/ou da eficácia do ato e, por outro lado, a atribuição de efeito meramente devolutivo à decisão anulatória ou condenatória que julga procedente o pedido dos particulares.

Aparentemente em sentido contrário, defendendo que é incompreensível que “*apesar da urgência conferida ao processo, o recurso de apelação da decisão nele proferida tenha efeito suspensivo*”: ELIZABETH FERNANDEZ, “O processo...”, *ob cit.*, p. 15, nota 8.

<sup>14</sup> Mais desenvolvidamente, *vide* VIEIRA DE ANDRADE, “A nulidade...”, *cit.*, pp.333 e seguintes.

legalidade através da vulgarização do instituto de “caso decidido” e, por maioria de razão, como uma válvula de segurança que estorva a intensificação descontrolada da função estabilizadora de atos administrativos.

Por outras palavras, na nossa perspetiva, a legitimidade normativa da aplicação excecional (em conformidade com a Constituição) da solução de redução do prazo de propositura de ação para 1 mês, prevista na primeira parte do n.º 2 do artigo 99.º, deve ser restringida aos casos de anulabilidade.

*iii)* Na verdade, se a justificação legítima, dentro dos limites impostos pela ordem jurídico-constitucional, da solução em apreço se encontra no instituto de “estado de necessidade” e na garantia do funcionamento normal do Estado, não se vislumbra a racionalidade da restrição da sua aplicação à ação de impugnação ou à ação de condenação à prática de atos administrativos no âmbito dos procedimentos de massa.

Efetivamente, em nosso entender, a “consignação” da solução de redução do prazo de propositura de ação para 1 mês ao contencioso urgente dos procedimentos de massa representa nada mais do que uma limitação *irracional* da potencial utilidade dessa solução que, à partida, é suscetível de ser generalizada a todos os meios processuais disponíveis na justiça administrativa.

9. Aqui chegados, afigura-se-nos assim legítimo defender que, *de iure condito*, o prazo de 1 mês previsto na primeira parte do n.º 2 do artigo 99.º é aplicável *somente* aos casos de anulabilidade e aos casos em que se verifique objetivamente uma situação de urgência imperiosa [ligada à prossecução do interesse público pela Administração que tenha determinado a abertura de um procedimento administrativo (de massa, conforme delimitado no n.º 1 do artigo 99.º)] cuja resolução tempestiva não seja minimamente compatível com o prazo legalmente previsto para a consolidação dos efeitos provenientes de uma decisão administrativa anulável.

Fora destas hipóteses – ou seja, quando esteja em causa um ato nulo ou quando não se verifique a referida “urgência de estabilidade” –, a norma em causa deve ser desaplicada em conformidade com a Constituição, sob pena de profanar, de forma flagrante, o valor fundamental do princípio da legalidade administrativa e o núcleo essencial do direito de acesso à justiça.

Nessa sequência, *de iure condendo*, será concebível consagrar uma solução legal que preveja:

- a) Não “consignação” da (possibilidade de) redução do prazo de propositura de ação para 1 mês ao contencioso urgente dos procedimentos de massa, consagrando-a como uma solução geral aplicável a quaisquer ações administrativas que preveem um prazo superior a 1 mês para os particulares reagirem contra um ato ou uma omissão anulável;
- b) Imposição à Administração do dever de fundamentar expressamente a existência da referida “urgência de estabilidade”, no anúncio que avisa o início do procedimento,

caso o órgão responsável pelo procedimento pretenda que o prazo de propositura das ações contra as decisões (anuláveis) adotadas no âmbito deste procedimento seja reduzido para 1 mês, alertando devidamente os interessados do procedimento sobre essa restrição ao direito de ação<sup>15</sup>;

c) Inimpugnabilidade autónoma da decisão da Administração que determinou a aplicação do regime de “redução do prazo de propositura de ação para 1 mês”, que deve ser impugnada em conjunto com outras decisões imediatamente lesivas que sejam adotadas no âmbito do procedimento em causa;

d) Resolução antecipada (com tramitação urgente) do problema de validade da decisão de aplicação do regime de “redução do prazo de propositura de ação para 1 mês”, caso tal seja suscitado pelo autor da ação administrativa intentada contra alguma(s) decisão(ões) imediatamente lesiva(s) adotada(s) no âmbito do procedimento em causa; e

e) Concessão de um prazo adicional não inferior a 2 meses (ou não inferior a 11 meses no caso de inércia da Administração<sup>16</sup>) para o autor aperfeiçoar a petição inicial submetida caso o tribunal venha a declarar a invalidade da decisão que determinou a aplicação do regime de “redução do prazo de propositura de ação para 1 mês”, sem prejuízo da responsabilidade civil da Administração, nos termos legais.

### **II.II. A irracionalidade da solução plasmada no n.º 1 artigo 99.º do CPTA**

**10.** A partir da análise realizada na Parte I e na Parte II.I, observamos que, na verdade, entre os vários números que compõem o artigo 99.º, apenas o n.º 1 – que limita a aplicação das soluções especiais constantes dos n.º 2 a 7 do artigo 99.º e das normas comuns dos processos administrativos urgentes aos tipos de procedimentos de massa elencados nas suas três alíneas<sup>17</sup> – não se encontra justificado pela *ratio legis* “explicitada” subjacente à criação do contencioso urgente dos procedimentos de massa, nem tão pouco pela finalidade “extravagante” de reforço da função estabilizadora das decisões administrativas tomadas no âmbito dos procedimentos de massa (subjacente ao n.º 2 do artigo 99.º).

**11.** Como efeito, para além da constatada irracionalidade subjacente à limitação da solução de redução do prazo de propositura de ação para 1 mês, plasmada na primeira parte do n.º 2

<sup>15</sup> Inspirámo-nos, neste ponto, nas propostas de ELIZABETH FERNANDEZ, “O processo...”, *ob cit.*, p.18; e de CARLA AMADO GOMES, “O processo urgente...”, *ob cit.*, p.988.

<sup>16</sup> Tal, porém, parece pouco provável de acontecer na prática, considerando que o pressuposto de aplicação do regime em causa é a existência de uma situação de emergência em relação à qual a própria Administração reconhece a necessidade de uma resolução urgente.

<sup>17</sup> Sem se ignorar, porém, a possibilidade de expansão pontual do âmbito de aplicação do artigo 99.º por força de determinações expressas na legislação especial, conforme previsto no corpo do n.º 1 do artigo 99.º.



do artigo 99.º, ao contencioso dos procedimentos de massa<sup>18</sup>, nota-se que também não é racional a limitação da aplicação das soluções de garantia de uniformidade jurisprudencial e de tratamento igual dos particulares, constantes da parte final do n.º 2 e do n.º 4 do artigo 99.º, apenas às três categorias de procedimentos de massa listadas no n.º 1 do artigo 99.º (e aos casos pontuais previstos na legislação avulsa).

Efetivamente, se o “tratamento unitário” em causa é exigida não só pelo princípio da igualdade, mas também pela consideração processual-objetiva relativa à insustentabilidade sistemática da possibilidade de existência de mais do que um caso julgado, com efeito meramente inter-partes, sobre a (in)validade de um mesmo ato e/ou de um mesmo procedimento<sup>19</sup>, as soluções em apreço são imprescindíveis para *quaisquer* ações às quais está subjacente um litígio emergente de uma relação jurídico-administrativo multipolar, independentemente de estar ou não em causa um “procedimento de massa” (cuja abrangência conceitual, aliás, está longe de ser pacífica<sup>20</sup>).

Por outras palavras, podemos assim dizer que, enquanto as soluções consagradas na parte final do n.º 2 e do n.º 4 do artigo 99.º representam uma adaptação evolutiva do sistema de contencioso administrativo à “multipolarização” das relações jurídico-administrativas, a solução restritiva constante do n.º 1 do artigo 99.º introduziu, de modo artificial, um “ponto cego” a esse novo regime meritório.

**12.** Entretanto, também não se compreende a razão de ser de restringir a aplicação das soluções de aceleração da marcha processual previstas nos n.ºs 3, 5, 6 e 7 do artigo 99.º àquelas três categorias de procedimentos de massa tipificadas no n.º 1 desse mesmo artigo (e aos casos pontuais previstos na legislação especial).

Com efeito, se o mérito dessas soluções de urgencialização processual consiste realmente em assegurar (ou, pelo menos, promover) a adequação do “ritmo” dos processos nos tribunais administrativos ao “horizonte de vigência ou de execução temporal” dos procedimentos que reclamam uma resolução especialmente acelerada ou agilizada dos litígios deles emergentes, a verdade é que *i) por um lado*, esta exigência temporal pode, em abstrato, verificar-se não apenas no caso de procedimentos de massa (e, por maioria de razão, não apenas naquelas três categorias delimitadas no n.º 1 do artigo 99.º), mas sim em *quaisquer* procedimentos administrativos; e *ii) por outro lado*, nem todos os procedimentos de massa são caracterizados pela presença de um “horizonte de vigência ou de execução temporal” restrito.

<sup>18</sup> Assim sendo, é inevitável que esta irracionalidade normativa se agrave quando o n.º 1 do artigo 99.º veio limitar ainda mais o âmbito de aplicação de todo o regime de contencioso urgente dos procedimentos de massa.

<sup>19</sup> Com efeito, citando o exemplo dado por ELISABETH FERNANDEZ, “...havendo várias impugnações do ato final de homologação de uma lista final que gradue os concorrentes, a decisão judicial só pode ser a mesma para qualquer uma das impugnações, pois o mesmo ato não pode ser ao mesmo tempo válido para um concorrente e inválido para outro”, cfr. ELISABETH FERNANDEZ, “O processo...”, *ob cit.*, p. 15, nota 8.

<sup>20</sup> A este propósito, vide ELISABETH FERNANDEZ, “O processo...”, *ob cit.*, *maxime*, pp.13-14.

Assim sendo, está desprovida de sustentação jurídica a presunção legislativa absoluta da existência da “necessidade de urgencialização processual” em todos os procedimentos administrativos subsumíveis a uma das alíneas do n.º 1 do artigo 99.º, e apenas nesses procedimentos de massa.

Atendendo ao facto de que a verificação desta “necessidade de urgencialização” é forçosamente casuística, afigura-se-nos que as soluções de aceleração processual consagradas no artigo 99.º (talvez, com a exceção do n.º 3 desse artigo, que impõe a utilização de um modelo especial na elaboração dos articulados) não devem ser, por determinações legais gerais abstratas e rígidas, reservadas a determinados tipos de processos nos tribunais administrativos.

**13.** Aqui chegados, não podemos deixar de concordar com a observação pertinente de ELISABETH FERNANDEZ, no sentido de que “... *por um lado, a solução legislativa* [do artigo 99.º do CPTA] *ficou aquém do que podia e devia ter sido... num outro ponto, foi além do que seria necessário para o efeito*”, e concluir pela irracionalidade da solução restritiva plasmada no n.º 1 do artigo 99.º.

Na nossa perspetiva, tendo passado já a fase “transitória” ou “experimental”, que poderia justificar a limitação de aplicação (de algumas) das soluções “inovatórias” constantes do artigo 99.º apenas a determinados tipos de procedimentos de massa mais litigiosos na prática, o legislador deveria ter aproveitado a reforma de 2019 para “desmontar” o artigo 99.º, delimitando o âmbito de aplicação das soluções nele previstas de acordo com as respetivas teleologias (que, como se viu, não pressupõem necessariamente a presença de um procedimento de massa, e muito menos a existência de um dos três tipos procedimentais definidos no n.º 1 do artigo 99.º).

Concretamente, mas sem prejuízo de desenvolvimento mais profundo que não pode ser alcançado no presente texto, julgamos que, *de iure condendo*, em substituição do artigo 99.º, será recomendável que o legislador:

- i)* Generalize (mas torne excepcional) a aplicação da solução de redução do prazo de propositura de ação para 1 mês, tal como defendemos *supra* na Parte II.I.
- ii)* Não tipifique, de modo rígido, as situações em que se deve aplicar as soluções de aceleração processual em função do “horizonte de vigência ou de execução temporal” dos procedimentos que reclamam uma resolução especialmente acelerada ou agilizada dos litígios deles emergentes.

Com efeito, sendo forçosamente casuístico o juízo sobre a verificação ou não de uma situação que justifique esta aceleração processual, o legislador deve, em regra, deixar ao tribunal a agilização e adequação formal dos processos de acordo com as necessidades de cada caso concreto. A este propósito, cumpre recordar que, nos processos administrativos, vigora plenamente o princípio da adequação formal, que confere ao juiz o poder-dever de desviar da tramitação regular das ações prevista na lei para construir uma tramitação “*tailor-made*” em

função das características do próprio caso *sub iudice*, nomeadamente através de “providenciar pelo seu andamento célere” e “adotar mecanismos de simplificação e agilização processual que garantam a justa composição do litígio em prazo razoável” – cfr. n.º 1 do artigo 7.º-A do CPTA<sup>21</sup>.

Nessa senda, julgamos que, só quando seja seguro constatar que determinados procedimentos administrativos regulados em alguma lei especial possua, *frequentemente*, um “horizonte de vigência ou de execução temporal” restrito (justificando assim o estabelecimento de uma presunção legislativa de necessidade de aceleração ou urgencialização processual), pode passar a ser legítima a consagração nessa lei especial (não no CPTA) das regras que impõem um determinado modo pré-fixado de aceleração da marcha processual, em complemento da referida solução principiológica já disponível no sistema positivo.

*iii)* Preveja soluções processuais *gerais* suscetíveis de garantir a uniformidade jurisprudencial e o tratamento unitário dos litígios emergentes de uma mesma relação jurídico-administrativa multipolar.

Neste quadro, considerando a virtualidade das soluções atualmente previstas no disposto do artigo 99.º para esse efeito, é pensável generalizar a sua aplicação (pelo menos) a todas as ações administrativas de impugnação de atos administrativos e de condenação à prática do ato devido, de modo a que:

*a)* Quando esteja em causa uma decisão (ou omissão) administrativa adotada no âmbito de um procedimento em que existe, para além do próprio requerente do procedimento, uma ou mais pessoas constituídas como interessados nos termos do artigo 68.º do CPA, a competência em função do território deverá ser atribuída ao tribunal da área da sede da entidade demandada – o que implicará a alteração ao disposto no artigo 20.º do CPTA;

*b)* Uma vez que esteja intentada uma ação, por qualquer sujeito, contra um ato (ou uma omissão) adotado no âmbito desse tipo de procedimento, todas as pessoas constituídas como interessados no procedimento, incluindo o próprio requerente (quando não seja o

<sup>21</sup> Como a doutrina tem pertinentemente explicado, a concretização do princípio da adequação formal, que pressupõe um exercício judicativo de ponderação dos valores e interesses em concreto, pode traduzir-se na adoção pelo tribunal de providências com diferentes configurações com vista a suprir ou atenuar a rigidez do regime processual legal, de forma a que a segurança jurídica subjacente à previsão legal de regras processuais não seja degradada em qualquer obsessão pelo formalismo, pondo em causa o princípio da tutela jurisdicional efetiva. Desta forma, para além da existência de regras legais processuais, o próprio sistema jurídico positivo legitima a constituição de regras processuais *ad hoc* pelo tribunal, que podem consistir na determinação de notificação urgente da entidade condenada, na simplificação das fases processuais legalmente previstas (designadamente, através de modelar o exercício de contraditório pelo princípio da concentração e/ou da oralidade), e até na redução dos prazos legalmente fixados para a prática de determinados atos processuais.

*Vide* ELIZABETH FERNANDEZ, “O Código de Processo no Tribunais Administrativos à luz do novo Código de Processo Civil”, *Cadernos de Justiça Administrativa*, n.º 102, Braga, 2013, p.11; AROSO DE ALMEIDA/CARLOS CADILHA, *Comentário...*, *cit.*, p.80; e TEIXEIRA DE SOUSA, “Apontamento sobre o princípio da gestão processual no novo Código de Processo Civil”, *Cadernos de Direito Privado*, n.º 43, Braga, 2013, pp.11-12.

autor do processo), devem ser citadas para, consoante a respetiva posição em face dos efeitos do ato ou omissão administrativa em causa, apresentar articulados.

Em relação aos sujeitos que assumam a posição de “co-interessado”, só podem ser apresentados articulados próprios se ainda estiver dentro do prazo de propositura da ação aplicável nos termos da lei. Caso contrário, será apenas admissível a adesão à posição do autor do processo ou à posição do(s) outro(s) co-interessado(s) que tenha(m) apresentado articulados.

Caso os interessados devidamente citados não se pronunciem tempestivamente, e ainda que não tenham intervenções algumas ao longo do processo, devem ser considerados como partes do processo, relativamente aos quais a sentença proferida produz os seus efeitos.

*c) Finalmente, transpondo integralmente a solução prevista no n.º 4 do artigo 99.º, “quando, por referência ao mesmo procedimento, sejam propostas diferentes ações em relação às quais se preencham os pressupostos de admissibilidade previstos para a coligação e a cumulação de pedidos, os respetivos processos são objeto de apensação obrigatória àquele que tiver sido intentado em primeiro lugar, segundo o disposto no artigo 28.º”.*

**14.** Sem dúvida, tendo em conta a complexidade que a problemática de relações jurídico-administrativas multipolares tem introduzido ao sistema de contencioso administrativo, as soluções acima apresentadas – que configura um mero aproveitamento ajustado das soluções já previstas no atual artigo 99.º – são manifestamente insuficientes para resolver a miríade de *vexatae quaestiones* suscitada a propósito de modelação da justiça administrativa em função da tendencial multipolarização das relações jurídico-administrativas<sup>22</sup>.

No entanto, e em jeito de conclusão, apesar das assinaladas irracionalidades que inquinam a coerência sistemática das soluções plasmadas no artigo 99.º – devendo, por isso, ser supridas, conforme defendemos anteriormente –, até que chegue a próxima oportunidade de reforma do CPTA, a sua aplicação na prática e o respetivo “aproveitamento dogmático” não podem deixar de ser valorizados como um “laboratório” com espaço adequado, ainda que limitado, para o estudo em torno da possível e inevitável metamorfose da justiça administrativa em função das especificidades que caracterizam as relações jurídico-administrativas multipolares e/ou os procedimentos de massa.

<sup>22</sup> Para mais desenvolvimento sobre o tema de contencioso administrativo multipolar, vide FRANCISCO PAES MARQUES, *Conflitos...*, *ob cit.*, *maxime*, pp.857 e seguintes.

### Vídeo da apresentação Parte I



<https://educast.fccn.pt/vod/clips/1nrwopu0p4/streaming.html?locale=pt>


### Vídeo da apresentação Parte II



<https://educast.fccn.pt/vod/clips/4fj972yze/streaming.html?locale=pt>

C E N T R O  
DE ESTUDOS  
JUDICIÁRIOS





## 5. A execução de sentenças

Cecília Anacoreta Correia

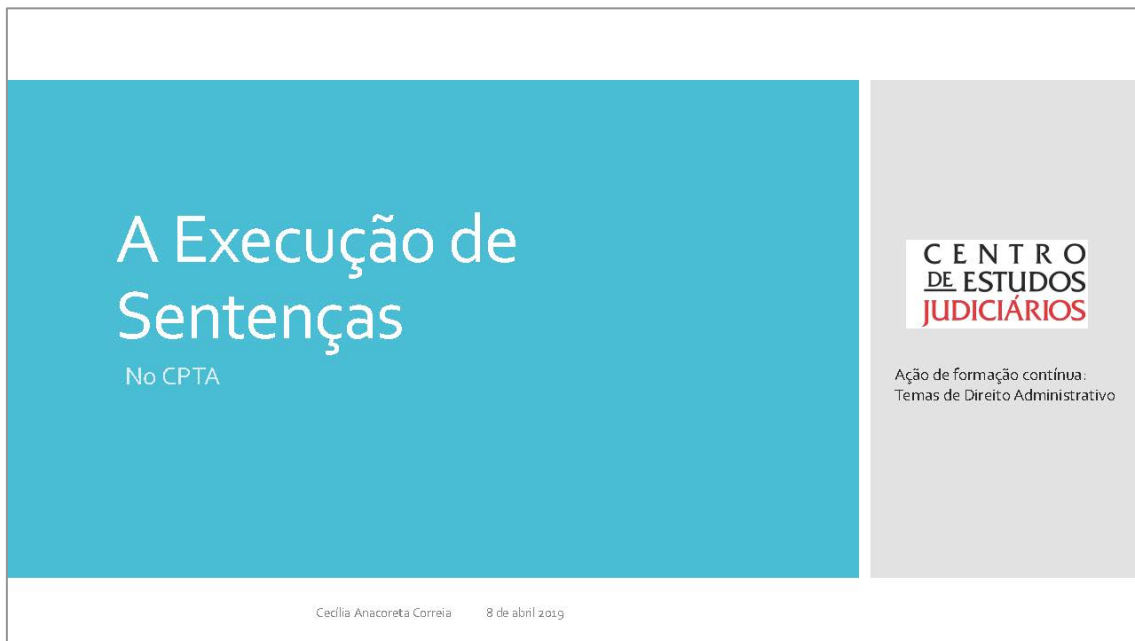
C E N T R O  
DE ESTUDOS  
JUDICIÁRIOS

## 5. A EXECUÇÃO DE SENTENÇAS

Cecília Anacoreta Correia\*

Apresentação *Power Point*

Vídeo



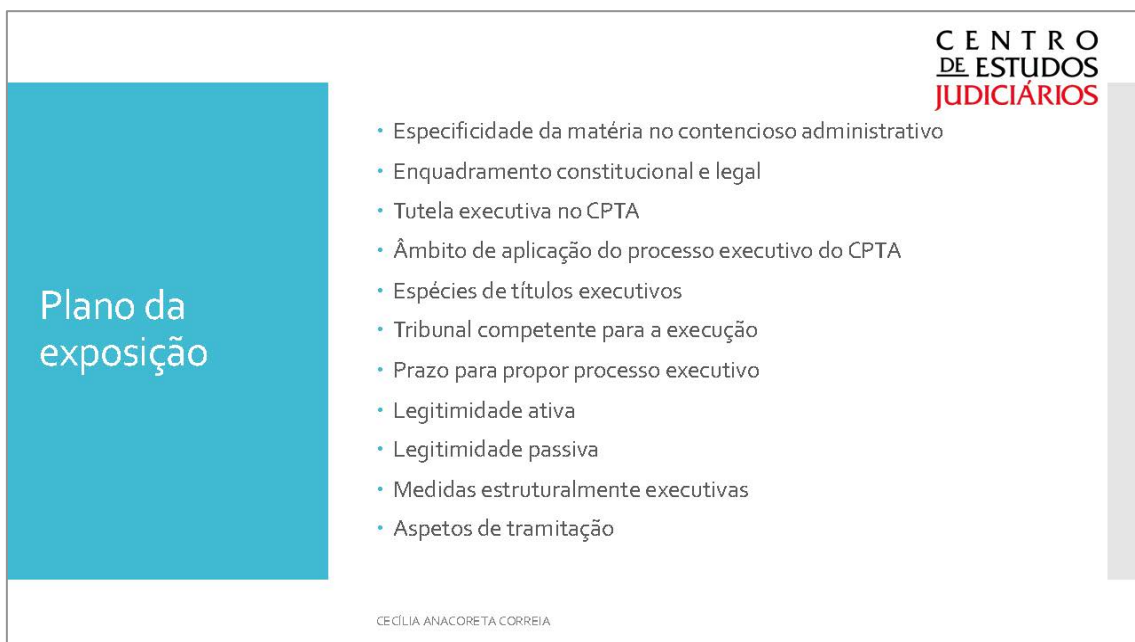
A Execução de Sentenças

No CPTA

CENTRO DE ESTUDOS JUDICIÁRIOS

Ação de formação contínua:  
Temas de Direito Administrativo

Cecília Anacoreta Correia 8 de abril 2019



Plano da exposição

- Especificidade da matéria no contencioso administrativo
- Enquadramento constitucional e legal
- Tutela executiva no CPTA
- Âmbito de aplicação do processo executivo do CPTA
- Espécies de títulos executivos
- Tribunal competente para a execução
- Prazo para propor processo executivo
- Legitimidade ativa
- Legitimidade passiva
- Medidas estruturalmente executivas
- Aspetos de tramitação

CÉCILIA ANACORETA CORREIA

CENTRO DE ESTUDOS JUDICIÁRIOS

\* Professora na Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa.

## Especificidade da matéria no contencioso administrativo

CENTRO  
DE ESTUDOS  
JUDICIÁRIOS

### Dever de executar nasce por referências às sentenças de anulação de a.a. e sob o paradigma da inexecutabilidade jurisdicional

1. Limites do controlo judicial sobre a AP = Contencioso de mera cassação = sentenças de anulação

2. Aprofundamento dogmático sobre os efeitos das sentenças de anulação para além do efeito declarativo ou constitutivo *anulatório* (direto e automático):

#### efeitos ultraconstitutivos vs. conceito amplo de "execução"

- + **efeito conformativo e inibidor**: não reincidir na ilegalidade(s) que motivou(aram) a anulação (respeito pelo caso julgado)
- + **efeito reconstitutivo e repristinatório**: dever de reconstituir a situação que existiria caso o ato anulado não tivesse sido praticado, de dar cumprimento aos deveres não cumpridos com fundamento no ato entretanto anulado (art. 173.º CPTA).

CECÍLIA ANACORETA CORREIA

## Especificidade da matéria no contencioso administrativo

CENTRO  
DE ESTUDOS  
JUDICIÁRIOS

### Condenações implícitas das sentenças de anulação = Decreto-Lei n.º 256-A/77: "processo de execução de sentenças dos TÁ": processo declarativo complementar

Permite obter condenações explícitas na adoção de atos e comportamentos devidos

(declarar nulos os atos desconformes à sentença exequenda, anular os que tivessem sido praticados com fundamento na invocação de causa legítima de inexecução).

#### *Primeiro esboço de ação de condenação à prática de atos devidos*

Atual "processo de execução de sentenças de anulação de a.a."  
(art. 173.º a 179.º do CPTA)

CECÍLIA ANACORETA CORREIA

## Especificidade da matéria no contencioso administrativo

### Condenações explícitas das sentenças de anulação

=

Sentenças proferidas no "processo de execução de sentenças dos TA" (Decreto-Lei n.º 256-A/77)

+

Sentenças proferidas no "contencioso das ações" (ações de responsabilidade civil e ações sobre contratos)

#### LPTA:

- qualifica o processo de execução como um meio processual acessório (complementar); remete para o Decreto-Lei n.º 256-A/77
- admite a execução jurisdicional forçada de sentenças condenatórias da AP em obrigações de pagamento; remete para os tribunais judiciais (STA vai suprir este desaforamento)

CECÍLIA ANACORETA CORREIA


## Atual enquadramento constitucional e legal

### Dever de executar é uma imposição constitucional (artigo 205.º CRP):

- princípio da **obligatoriedade** das decisões judiciais "*para todas as entidades públicas e privadas*"
- princípio da **prevalência** das decisões judiciais "*sobre as de quaisquer outras autoridades*"
- princípio da **execução jurisdicional** das decisões judiciais "*relativamente a qualquer autoridade*"
- Princípio da responsabilidade pela inexecução "*sanções a aplicar aos responsáveis pela sua inexecução*".

- **Dimensão objetiva do dever de executar**

CECÍLIA ANACORETA CORREIA



**CENTRO  
DE ESTUDOS  
JUDICIÁRIOS**


Atual  
enquadramento  
constitucional e  
legal

Direito à execução é um direito subjetivo potestativo de base constitucional (art. 20.º e 268.º n.º 4, CRP)

- – o princípio da tutela jurisdicional *efetiva* inclui o direito de acesso a meios de execução jurisdicional contra a AP, ie, meios processualmente adequados à imediata efetivação material de obrigações certas, líquidas e exigíveis

• **Dimensão subjetiva do dever de executar**

CECÍLIA ANACORETA CORREIA



UNIVERSIDADE  
CATOLICA  
PORTUGUESA

Atual  
enquadramento  
constitucional e  
legal

**Dimensão subjetiva do dever de executar**

- Art. 2.º CPTA
- n.º 1 - valor da efetividade da tutela jurisdicional
- n.º 2 - acesso a meios processuais adequados tutelar a posição jurídica lesada
- Art. 3.º CPTA
- N.º 4 – poder jurisdicional de tutela estruturalmente executiva contra a AP: emitir sentenças substitutivas de ato administrativo devido + providenciar pela concretização material do que está pré-determinado
  - » acesso direto a meios processuais de tutela declarativa, cautelar e executiva

• TITULO II e III CPTA	Ação Administrativa e Processos urgentes
• TITULO IV	Processos cautelares
• TITULO VIII CPTA	<b>Processo executivo</b> (processo principal e autónomo)

CECÍLIA ANACORETA CORREIA



**CENTRO  
DE ESTUDOS  
JUDICIÁRIOS**

Atual  
enquadramento  
constitucional e  
legal

**Dignidade constitucional dos valores em presença**

= sanções penais aplicáveis aos responsáveis pela inexecução:

- Inexecução ilícita por titular de órgão **administrativo**:  
"Crime de desobediência qualificada" + responsabilidade disciplinar e civil (art. 159.º/1 e 2 CPTA);
- Inexecução ilícita por titular de órgão **político**:  
"crime de desacatamento ou recusa de execução de decisão de tribunal" (art. 13.º L 34/87, versão L 30/2015)\*  
\*a par de crimes como "traição à pátria", "atentado contra a CRP", "atentado contra o Estado de Direito", etc
- Inexecução ilícita por "qualquer órgão autárquico ou de entidade equiparada":  
perda de mandato e dissolução do órgão (art. 8.º e 9.º da Lei 27/96);

CECÍLIA ANACORETA CORREIA

**CENTRO  
DE ESTUDOS  
JUDICIÁRIOS**

Tutela  
"executiva"  
no CPTA

**Conceito amplo de "execução" por referência às sentenças de anulação de a.a.**

**Art. 173.º CPTA:**

- A) dever de respeitar o julgado, conformando-se com as limitações que dele resultam para o eventual exercício dos seus poderes [efeito preclusivo, inibitório ou conformativo],
- B) dever de reconstituir a situação que existiria se não tivesse sido praticado o ato anulado [efeito ripristinatório, reconstitutivo ou reconstutivo].

CECÍLIA ANACORETA CORREIA

**CENTRO  
DE ESTUDOS  
JUDICIÁRIOS**

Tutela  
"executiva"  
no CPTA

**Conceito amplo de execução por referência às sentenças de anulação de a.a.**

=

Processo executivo concretiza uma tutela estruturalmente *executiva* mas também *declarativa*:

a) **Na PI pode pedir-se (art. 164.º 3 e 176.º):**

- a declaração de nulidade dos atos desconformes com a sentença;
- a anulação daqueles que mantenham, sem fundamento válido, a situação ilegal;
- a condenação em atos e operações em que a execução deve consistir;
- o reconhecimento de inexistência de CLI ou a indemnização pela respetiva existência;
- a condenação em indemnização moratória pelo atraso na execução;

a) **A tramitação engloba necessariamente uma fase declarativa de "Oposição" à execução (art. 165.º, 171.º 3 e 177.º CPTA)**

CECÍLIA ANACORETA CORREIA

**CENTRO  
DE ESTUDOS  
JUDICIÁRIOS**

Tutela  
"executiva"  
no CPTA

TITULO VIII CPTA

PROCESSO EXECUTIVO		
<b>Execução para prestação de factos ou de coisas</b> 162º	<b>Execução para pagamento de quantia certa</b> 170º	<b>Execução de sentenças de anulação de actos administrativos</b> 173º

CECÍLIA ANACORETA CORREIA

## Âmbito de aplicação do processo executivo do CPTA

- Artigo 157.º : processo de execução contra entidades públicas:
  - ✓ “execução de sentenças” proferidas pelos TA
  - ✓ “execução de atos administrativos inimpugnáveis”
  - ✓ execução de títulos executivos extrajudiciais (703.º CPC)
- Artigo 157.º n.º 1 CPTA: execuções contra particulares correm nos TA mas seguem os termos do CPC


CECÍLIA ANACORETA CORREIA

## Âmbito de aplicação do processo executivo do CPTA

- Artigo 157.º : processo de execução contra entidades públicas:
  - ✓ CRP/ETAF = execuções no âmbito de relações jurídico-administrativas
  - ✓ Fora desse âmbito, a execução destes títulos executivos corre termos nos tribunais judiciais (n.º 4)

CECÍLIA ANACORETA CORREIA


## Espécies de títulos executivos



- Artigo 157.º n.º 1: **“sentenças”** (títulos executivos judiciais)
  - ✓ Sentenças e acórdãos proferidos em sede principal ou cautelar (eg. art. 127.º CPTA)
  - ✓ Sentenças proferidas em sede executiva – eg. art. 164.º n.º 3 e 4 CPTA
  - ✓ Despachos e quaisquer outras decisões ou atos de autoridade judicial (art. 705.º n.º 1 CPC - eg. homologatórias de confissão, desistência ou transação, que condenem ao pagamento de multas ou custas
  - ✓ Sentenças proferidas pelo tribunal arbitral (art. 705.º n.º 2 CPC).
  - ✓ Requerimentos de injunção aos quais tenha sido aposta fórmula **executória** (DL 269/98 para obrigações pecuniárias emergentes de contratos de valor não superior a €15 000)

CECÍLIA ANACORETA CORREIA

## Espécies de títulos executivos



- **Títulos executivos extrajudiciais: art. 157.º n.º 4 CPTA**

Art. 703.º CPC:

  - documentos exarados ou autenticados por notário ou por outras entidades ou profissionais com competência para tal, que importem constituição ou reconhecimento de qualquer obrigação;
  - títulos de crédito (cheque, aval, etc)
  - documentos particulares, assinados pelo devedor, que importem constituição ou reconhecimento de obrigações pecuniárias ou de obrigação de entrega de coisa ou de prestação de fato;
  - eg. guias de remessa das quais conste o preço e a declaração de recebimento,
  - contratos escritos que formalizem o reconhecimento de obrigações determinadas
  - **Documentos a que, por disposição especial, seja atribuída força executiva**
  - eg. art. 309.º CCP: atos administrativos do contraente público relativos
  - à execução de contrato público

CECÍLIA ANACORETA CORREIA

Tribunal  
competente  
para a  
execução

Art. 20.º n.º 8 CPTA: A competência territorial para os processos executivos é determinada nos termos da lei processual civil.

- Art. 85.º CPC: n.º 1 Execução fundada em sentença (próprio tribunal/processo)
- O mesmo resulta do 164.º/2 e 176.º/2 CPTA (execuções de obrigação de prestação de fatos ou de coisas e de sentença de anulação)
  - Art. 85.º n.º 3 Execução fundada em sentença arbitral exarada em PT: tribunal de comarca (círculo) do lugar da arbitragem

CECÍLIA ANACORETA CORREIA

Tribunal  
competente  
para a  
execução

Art. 20.º n.º 8 CPTA: A competência territorial para os processos executivos é determinada nos termos da lei processual civil.

- Art. 86.º CPC: Execução de sentença proferida por tribunais superiores: (tribunal de comarca (círculo) do domicílio do executado)

Mas ETAF atribui ao STA comp. executiva para "próprias" decisões (art. 24.º e 26.º)

**TCA Norte e Sul?**

- Aplicamos o 86.º CPC: execução corre na primeira instância; coincide com o critério da competência residual dos tribunais administrativos de círculo (art. 44.º/1 ETAF)- Vieira de Andrade
- Ou aplicamos o art. 164.º/2 e 176.º/2 CPTA (execuções de obrigação de prestação de fatos ou de coisas e de sentença de anulação): execução corre por apenso aos autos em que foi proferida a decisão exequenda em 1.º grau de jurisdição- STA

CECÍLIA ANACORETA CORREIA

**CENTRO  
DE ESTUDOS  
JUDICIÁRIOS**

Tribunal  
competente  
para a  
execução

**Art. 20.º n.º 8 CPTA: A competência territorial para os processos executivos é determinada nos termos da lei processual civil.**

- Art. 87.º CPC: Execução por custas, multas e indemnizações (próprio processo para a execução)
- Art. 88.º CPC: Execução por custas, multas e indemnizações derivadas de condenação em tribunais superiores (tribunal de 1.ª instância competente da área em que o processo haja corrido)
- Mas quanto a custas administrativas e tributárias, aplica-se o processo de execução fiscal (Proposta de Lei n.º 149/XIII aplica isto também para *custas cíveis*)

CECÍLIA ANACORETA CORREIA

**CENTRO  
DE ESTUDOS  
JUDICIÁRIOS**

Tribunal  
competente  
para a  
execução

**Art. 20.º n.º 8 CPTA: A competência territorial para os processos executivos é determinada nos termos da lei processual civil.**

- Art. 89.º CPC: Regra geral:
  - n.º 1 domicílio do executado, podendo o exequente optar pelo tribunal do lugar em que a obrigação deva ser cumprida;
  - n.º 2 se a execução for para entrega de coisa certa ou por dívida com garantia real, são, respetivamente, competentes o tribunal do lugar onde a coisa se encontra ou o da situação dos bens onerados (critério do art. 17.º CPTA)

CECÍLIA ANACORETA CORREIA



**CENTRO  
DE ESTUDOS  
JUDICIÁRIOS**

Tribunal  
competente  
para a  
execução

- Art. 20.º n.º 9 CPTA: Para a execução jurisdicional de a.a. “que não possam ser impostos coercivamente pela Administração”:
- O tribunal competente é o da área da sede da residência ou sede do executado ou da localização dos bens a executar (TAC).
- Norma apenas aplicável às execuções movidas contra particulares?

CECÍLIA ANACORETA CORREIA

**CENTRO  
DE ESTUDOS  
JUDICIÁRIOS**

Prazo para  
propor a ação  
executiva

- Execução de sentenças para prestação de *factos* ou entrega de *coisas* (art. 160.º, 162.º/1 e 164.º/2 CPTA):
- a) devem ser espontaneamente executadas no prazo procedimental de 90 dias (úteis) a contar do trânsito em julgado, salvo existência de CLI;
- b) findo esse prazo, 1 ANO para propor ação executiva;
- Execução de sentenças que impõem o pagamento de quantia ( art. 160.º, 162.º/1 e 164.º/2 CPTA):
- a) devem ser espontaneamente executadas pela AP no prazo procedimental de 30 dias (úteis), a contar do trânsito em julgado, salvo outro prazo imposto;
- b) findo esse prazo, 1 ANO para propor ação executiva;

CECÍLIA ANACORETA CORREIA

## Prazo para propor a ação executiva

### • Execução de atos administrativos e demais títulos executivos extrajudiciais:

- a) devem ser espontaneamente executados no prazo procedimental estabelecido no título;
- b) Obrigações em prazo depende de interpelação a cumprir (CC);

O prazo para propor ação executiva é o prazo de prescrição do direito exequendo ou o prazo de 1 ano a contar da exigibilidade da obrigação exequenda?

CECÍLIA ANACORETA CORREIA

## Prazo para propor a ação executiva

### • Caducidade do Direito de ação execução

- ❖ Invocabilidade de "justo impedimento" ou "erro razoável ou induzido" pela AP para o não exercício do direito de ação executiva;
- ❖ Invocabilidade de interrupção do prazo de prescrição do direito à execução jurisdicional (eg. AP começa a executar mas não completa a execução)

CECÍLIA ANACORETA CORREIA

## Prazo para propor a ação executiva

- **Caducidade do Direito de ação execução**
- ❖ Continua a impender sobre a AP o dever de **indenizar pela inexecução ou pela execução tardia**.
- ❖ Ação de indemnização tem de ser proposta no prazo prescricional de 3 anos (art. 498.º do CC)
- ❖ Conduta processual do lesado (de não acesso à via executiva) pode ser tida em conta pelo tribunal na aferição das culpas de ambas as partes, para efeitos de determinar se a indemnização deve ser totalmente concedida, reduzida ou mesmo excluída (art. 4.º LRCCE)

CECÍLIA ANACORETA CORREIA

## Legitimidade Ativa

- a) Execução de sentenças: "o interessado" na execução : art. 164.º/1; 170.º/2; 176.º/1; 179.º n.º 5 CPTA
- b) Execução de atos administrativos: "quem possa fazer valer uma pretensão dirigida à execução desses atos" (art. 157.º n.º 2 CPTA)
- c) Execução doutros títulos extrajudiciais: CPTA nada diz.

CECÍLIA ANACORETA CORREIA

## Legitimidade Ativa

- Quem é o "interessado" na execução?

- O **destinatário** da sentença, do ato ou demais título executivo;
- **Terceiro** em cuja esfera jurídica este constitua direitos ou interesses legalmente protegidos
- **Outros terceiros** meros beneficiários da execução?

CECÍLIA ANACORETA CORREIA

## Legitimidade Ativa

- **Legitimidade ativa do MP**: prevista quanto a execuções para prestação de fato e não para pagamento de quantia (art. 164.º n.º 1 vs. 170.º n.º 1)

- Quando tenha sido o autor de onde resultou a sentença exequenda;
- Nas situações do 9.º n.º 2 CPTA (defesa de interesses difusos)

- eg. a saúde pública, o ambiente, o urbanismo, o ordenamento do território, a qualidade de vida, o património cultural e os **bens do Estado**, das Regiões Autónomas e das autarquias locais

CECÍLIA ANACORETA CORREIA

Legitimidade  
Passiva

a) **entidade ou entidades demandadas** (artigo 165.º/1, 171.º/1, 174.º/1 2 e CPTA);

- Art. 10.º n.º 2: parte demandada é a pessoa coletiva em que se insere o órgão incumbido da execução: município, instituto público ou, no caso do Estado, os ministérios ou as secretarias regionais a cujos órgãos seja exigível a execução

**Não confundir com “órgão incumbido da execução”**: será o órgão (inserido na entidade demandada) que tiver competência legal para praticar os atos ou operações materiais devidos.

- Art. 162.º n.º 2 CPTA: Na eventualidade de ser extinto ou lhe for retirada a competência na matéria, o dever de executar recai sobre o órgão que lhe tenha sucedido

CECÍLIA ANACORETA CORREIA

Legitimidade  
Passiva

b) **Terceiros prejudicados pela execução (contrainteressados)?**

- Demanda só está prevista no processo de execução de sentenças de anulação (art. 177.º CPTA)

- Nas demais formas de processo, devem ser demandados aqueles a quem a execução afete posições jurídicas novas ou autónomas das que já foram tidas em conta no procedimento que deu origem ao ato exequendo – **posição própria**

CECÍLIA ANACORETA CORREIA

**CENTRO  
DE ESTUDOS  
JUDICIÁRIOS**

Medidas  
estruturalmente  
executivas

Em que se traduz a "execução para prestação de fatos ou de coisas"?

- a) Pode redundar em "ações materiais":
  - atuações que visam produzir alterações na realidade física, que não contêm uma decisão ou declaração em si mesmas, limitando-se a dar cumprimento *material* ou *físico* a pré-determinações vinculativas
- eg. ato de apreensão ou entrega de uma coisa, remoção de objetos de determinado local, demolição de uma construção, limpeza de um local e a atribuição de um número

CECÍLIA ANACORETA CORREIA

**CENTRO  
DE ESTUDOS  
JUDICIÁRIOS**

Medidas  
estruturalmente  
executivas

Em que se traduz a "execução para prestação de fatos ou de coisas"?

- b) Pode redundar na prática de "fatos jurídicos", designadamente na emissão de "atos administrativos devidos" - art. 3.º/4, 109.º/3 e 157.º/3 CPTA)
- Eg. emissão de alvará, ordens de encerramento de um estabelecimento, ordens de pagamento de quantias pecuniárias, abertura de concursos, atuações policiais, remoção de atuações lesivas, prestação de informações
- Dúvida: atos regulamentares ou contratos devidos?

CECÍLIA ANACORETA CORREIA



Medidas  
estruturalmente  
executivas

## Em que se traduz a "execução para prestação de fatos ou de coisas"?

- c) Pode redundar, inclusiva ou exclusivamente, em prestações de fato negativo ou de *non facere* (art. 164.º/3 CPTA e art. 876.º CPC)
- não emitir determinado ato jurídico ou não praticar determinada ação material que viole o título executivo

CECÍLIA ANACORETA CORREIA

Medidas  
estruturalmente  
executivas

## Execução para prestação de fatos ou de coisas:

- a) Entrega judicial da coisa devida;
- b) Se o fato for fungível: execução subrogatória por parte do respetivo superior hierárquico, superintendente ou de terceiros (n.º 2 e 5, do artigo 167.º) ou por outrem;
- c) Se estiver em causa a emissão de a.a. de conteúdo vinculado: emissão pelo próprio tribunal de sentença que produza os efeitos do ato ilegalmente omitido;
- d) Estando em causa a prestação de fato infungível, na fixação de um prazo limite, com imposição de uma sanção pecuniária compulsória aos titulares dos órgãos incumbidos de executar a sentença;

CECÍLIA ANACORETA CORREIA

**CENTRO  
DE ESTUDOS  
JUDICIÁRIOS**

## Medidas estruturalmente executivas

**Execução para pagamento de quantia certa (art. 170º)**

- a) Na compensação do crédito exequendo com eventuais dívidas que onerem o Exequente para com a mesma pessoa coletiva ou ministério;
- b) No pagamento por conta da dotação orçamental inscrita à ordem do CSTAF (172.º/4 e 5 do CPTA);
- c) Na execução nos termos do processo civil, mediante penhora e venda jurisdicional dos bens públicos penhoráveis (172.º/6 a) do CPTA);
- d) Na fixação de um prazo limite, com imposição de uma sanção pecuniária compulsória aos titulares dos órgãos incumbidos de executar (172.º/6 b) do CPTA);

CECÍLIA ANACORETA CORREIA

**CENTRO  
DE ESTUDOS  
JUDICIÁRIOS**

## Execução para prestação de fatos ou de coisas

**O objeto desta forma de execução pode consistir num processo totalmente declarativo:**

- Na PI o exequente pode pedir a revogação dos atos desconformes com o ato exequendo (art. 164.º n.º 3);
- Pode requerer indemnização moratória a que tenha direito (art. 164.º n.º 4);
- Se AP tiver invocado a existência de causa legítima de inexecução, pode na PI deduzir as razões da sua discordância (164.º n.º 5);
- No caso de concordar com a invocação da existência de causa legítima de inexecução, o exequente pode requerer a fixação da indemnização devida, segundo o disposto no artigo 166.º (164.º n.º 6).

CECÍLIA ANACORETA CORREIA

**CENTRO  
DE ESTUDOS  
JUDICIÁRIOS**

## Aspetos de Tramitação comuns

A tramitação engloba uma fase necessariamente declarativa de Oposição, que implica:

- A imediata suspensão da execução
- A notificação do Exequente para replicar no curto prazo de 10 dias (n.º 2 do artigo 165.º e n.º 3 do artigo 171.º CPTA):
- A averiguação pelo tribunal dos fundamentos de oposição antes de se iniciarem as diligências executivas

CECÍLIA ANACORETA CORREIA

**CENTRO  
DE ESTUDOS  
JUDICIÁRIOS**

## Aspetos de Tramitação comuns

Fundamentos da Oposição à execução:

- a) inexistência de “causa legítima de inexecução”;
- b) circunstância da obrigação ter sido entretanto executada
- c) fundamentos modificativos ou extintivos da obrigação exequenda admissíveis em processo civil, como:
  - Inexistência ou inexecutabilidade do título;
  - Falsidade do processo ou do traslado ou infidelidade deste;
  - Falta de qualquer pressuposto processual de que dependa a regularidade da instância executiva;
  - Incerteza, inexigibilidade ou iliquidez da obrigação exequenda, não supridas na fase introdutória da execução;
  - Caso julgado anterior à sentença que se executa;
  - A prescrição do direito ou da obrigação pode ser provada por qualquer meio;

CECÍLIA ANACORETA CORREIA

## Bibliografia de apoio

**CENTRO  
DE ESTUDOS  
JUDICIÁRIOS**

- CECÍLIA ANACORETA CORREIA, *A Tutela Executiva dos Particulares no CPTA*, Almedina, 2013.
- CECÍLIA ANACORETA CORREIA, "O Princípio da cumulação de pedidos no Código de Processo nos Tribunais Administrativos, em especial em sede executiva", *in Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Jorge Miranda*; Vol. IV, Coimbra Editora, 2012;
- CECÍLIA ANACORETA CORREIA, "A tutela executiva dos particulares no novo Código do Procedimento Administrativo", *in Cometários ao novo CPA*, AAFDL Editora, 2016.

### Vídeo da apresentação



<https://educast.fccn.pt/vod/clips/2d3t1xs0b9/ipod.m4v?locale=pt>

Título:

**Processo administrativo**

Ano de Publicação: 2020

ISBN: 978-989-9018-29-7

Série: Formação Contínua

Edição: Centro de Estudos Judiciários

Largo do Limoeiro

1149-048 Lisboa

[cej@mail.cej.mj.pt](mailto:cej@mail.cej.mj.pt)