

Direito administrativo e tributário, substantivo e processual, contributos da magistratura do Ministério Público •

Maio
2026

JURISDIÇÃO
ADMINISTRATIVA
E FISCAL

cej.justica.gov.pt/

C E N T R O
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS



CEJ

Diretor

Edgar Taborda Lopes, Juiz Desembargador

Diretores Adjuntos

Diogo Alarcão Ravara, Juiz Desembargador

Fernando Martins Duarte, Juiz Desembargador

Margarida Amadinho da Paz, Procuradora da República

Pedro Raposo de Figueiredo, Juiz Desembargador

Coordenador do Departamento de Relações Internacionais

Valter Batista, *Procurador da República*

Nota inicial

Ao contrário do que sucede com a magistratura judicial, a do Ministério Público não tem ainda concursos de acesso próprios, no âmbito da Jurisdição Administrativa e Fiscal.

Isso implica um esforço acrescido de empenho formativo quando um/a magistrado/a do Ministério Público é movimentado/a para esta Jurisdição.

É por isso que o Centro de Estudos Judiciários tem feito (e continuará a fazer) cursos intensivos como o que fica espelhado neste e-book, assim se procurando promover e garantir não apenas a melhor adaptação à Jurisdição, como a obtenção de resultados de excelência.

Por outro lado, com este e-book, reafirma-se o compromisso do Centro de Estudos Judiciários na divulgação junto da Comunidade Jurídica do trabalho que realiza e em contribuir para que todos possam aceder a materiais formativos úteis e de qualidade.

Com a colaboração de todos/as os/as envolvidos/as aqui fica mais um contributo para o cumprimento da missão do Centro de Estudos Judiciários.

Edgar Taborda Lopes

Nos dias 5, 12 e 19 de janeiro de 2026, no âmbito do Plano de Formação Contínua 2025-2026, o Centro de Estudos Judiciários voltou a organizar o Curso intensivo de Direito Administrativo e Tributário destinado a magistrados do Ministério Público.

Esta formação traduz a renovação do compromisso do Centro de Estudos Judiciários, cumprindo a sua função de procurar contribuir para o desenvolvimento, aprofundamento e reflexão, no âmbito do direito administrativo e tributário, e nas suas vertentes substantivas e processuais, nas matérias mais relevantes para o exercício de funções por parte dos magistrados no Ministério Público nos Tribunais Administrativos e Fiscais, designadamente a responsabilidade civil do Estado por danos resultantes do exercício das funções administrativa e jurisdicional, o contencioso da nacionalidade, as ações relativas à perda de mandato e dissolução de órgão autárquico, a importante legitimidade ativa do Ministério Público, não só na defesa dos interesses difusos e coletivos, como na defesa da legalidade democrática, a recolha de informação junto da administração pública, bem como as infrações tributárias e o processo tributário.

Com o presente e-book pretende-se a ampla divulgação, não só a toda a comunidade jurídica, mas em especial aos magistrados no Ministério Público que exercem funções nos Tribunais Administrativos e Fiscais, do acervo formativo ministrado no referido Curso intensivo de Direito Administrativo e Tributário.

Fica um especial agradecimento aos Autores dos textos publicados (pela sua qualidade, profundidade e utilidade), mas também ao esforço desenvolvido pela Jurisdição Administrativa e Fiscal do CEJ, na permanente preocupação em corresponder às necessidades formativas dos magistrados do Ministério Público.

Margarida Paz

No plano de formação contínua de 2025/2026 o Centro de Estudos Judiciários voltou a incluir um curso intensivo de direito administrativo e, este ano também, de direito tributário, destinado a magistrados do Ministério Público. No desenho do programa daquela ação de formação contínua, procurou-se abordar os temas com maior relevância, no que à atuação processual dos magistrados do Ministério Público diz respeito, no contencioso administrativo e tributário. Os oradores, magistrados do Ministério Público com vasta experiência nas áreas do direito administrativo e do direito fiscal, generosamente acederam a partilhar o seu conhecimento, também através dos elementos que agora publicamos no presente e-book. O que muito agradecemos.

A formação especializada para a magistratura do Ministério Público nestas matérias se se revelou tão profícua, virtuosa e bem-sucedida, desafia-nos ainda a procurar ir mais longe, alargando a reflexão e partilha de conhecimentos a outros temas, em futuras edições quer do curso quer do subsequente e-book.

Fernando Duarte

FICHA TÉCNICA

Nome

Direito administrativo e tributário, substantivo e processual, contributos da magistratura do Ministério Público

Coleção

Formação contínua

Jurisdição

Administrativa e Fiscal

Organização

Fernando Martins Duarte, *Juiz Desembargador e Diretor-Adjunto do Centro de Estudos Judiciários (CEJ)*

Intervenientes

Manuel Aires Magriço, *Magistrado do Ministério Público*

José Carlos Fernandes, *Procurador da República*

Lídia Pereira, *Procuradora da República*

Helena Cluny, *Procuradora-Geral-adjunta*

Orlando Machado, *Procurador-Geral-adjunto*

Catarina Valente, *Procuradora da República*

Elsa Margarida Perdigão, *Procuradora da República*

Revisão final

Pedro Raposo de Figueiredo

Notas

Para a visualização correta dos e-books recomenda-se o seu descarregamento e a utilização de um programa leitor de PDF.

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)

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.

ISBN 978-972-9122-98-9.

Registo das revisões efetuadas ao e-book	
Identificação da versão	Data de atualização
15/05/2026	

ÍNDICE

DIREITO ADMINISTRATIVO E TRIBUTÁRIO, SUBSTANTIVO E PROCESSUAL, CONTRIBUTOS DA MAGISTRATURA DO MINISTÉRIO PÚBLICO

1. A responsabilidade civil extracontratual do Estado pela duração excessiva do processo: o contributo da jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos	9
Manuel Aires Magriço	
2. O contencioso da nacionalidade	51
José Carlos Fernandes	
3. Contencioso da nacionalidade na perspetiva do Ministério Público	135
José Carlos Fernandes	
4. As ações administrativas urgentes de perda de mandato local e de dissolução de órgão autárquico – Apresentação <i>Power Point</i>	167
José Carlos Fernandes	
5. As ações administrativas urgentes de perda de mandato local e de dissolução de órgão autárquico	231
José Carlos Fernandes	
6. A legitimidade ativa do Ministério Público para a defesa de interesses difusos e coletivos	267
Lídia Pereira	
7. A legitimidade ativa do Ministério Público em defesa da legalidade	283
Helena Cluny	
8. A recolha de informação junto da Administração Pública e a gestão do dossier de acompanhamento	297
Orlando Machado	

9. Infrações tributárias – particularidades da atuação do Ministério Público	321
<i>Apresentação Power Point</i>	
Catarina Valente	
10. Infrações tributárias – particularidades da atuação do Ministério Público	351
Catarina Valente	
11. Processo tributário	367
<i>Apresentação Power Point</i>	
Elsa Margarida Perdigão	
12. Processo tributário	411
Elsa Margarida Perdigão	

1. A RESPONSABILIDADE CIVIL EXTRA CONTRATUAL DO ESTADO PELA DURAÇÃO EXCESSIVA DO PROCESSO: O CONTRIBUTO DA JURISPRUDÊNCIA DO TRIBUNAL EUROPEU DOS DIREITOS HUMANOS¹

Manuel Aires Magriço*

Resumo

Palavras-chave

I. Introdução

II. O direito a um processo em prazo razoável e a exigência de um meio de tutela efetivo

2.1. A complexidade da causa

2.2. A complexidade jurídica ou normativa

2.3. A complexidade processual ou adjetiva

2.4. O comportamento do requerente

2.5. A conduta das autoridades internas

2.6. A importância do litígio para o interessado

2.7. As funções do meio efetivo na CEDH: prevenir e reparar

III. A distinção entre o processo civil e o processo penal na jurisprudência do TEDH

3.1. O âmbito dos direitos e obrigações civis na CEDH

3.2. O âmbito da acusação criminal na CEDH

3.3. Reparação por danos morais por violação do requisito prazo razoável

IV. Conclusões

Resumo

O presente artigo analisa a responsabilidade civil extracontratual do Estado pela morosidade da administração da justiça, à luz da jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos, distinguindo o regime aplicável aos processos civis e aos processos penais. Com fundamento no artigo 6.º, n.º 1, da Convenção Europeia dos Direitos Humanos e no artigo 13.º da mesma Convenção, analisam-se os critérios de apreciação da razoabilidade da duração do processo — complexidade da causa, comportamento do requerente, conduta das autoridades e importância do litígio para o interessado — e avalia-se a conformidade do modelo português com os parâmetros convencionais, identificando-se fragilidades processuais e substantivas, e propondo vias de aperfeiçoamento do sistema.

Palavras-chave: responsabilidade civil do Estado; morosidade; prazo razoável; artigo 6.º CEDH.

Abstract

This article examines the State's non-contractual liability for undue delay in the administration of justice in the light of the case-law of the European Court of Human Rights (ECtHR), drawing a systematic distinction between civil and criminal proceedings. Grounded in Article 6 § 1 and Article 13 of the European Convention on Human Rights (ECHR), the study analyses the criteria for assessing the reasonableness of the length of proceedings — complexity of the case, conduct of the applicant, conduct of the authorities, and what is at stake for the applicant — and evaluates the conformity of the Portuguese legal framework with the Convention's requirements. The article identifies procedural and substantive weaknesses in the domestic system and proposes paths for reform.

Keywords: State liability; undue judicial delay; reasonable time; Article 6 ECHR.

¹ O presente estudo tem por base a formação ministrada pelo autor no Centro de Estudos Judiciários, no âmbito do *Curso Intensivo de Direito Administrativo e Tributário para Magistrados do Ministério Público*, que teve lugar nos dias 5, 12 e 19 de janeiro de 2026.

* Magistrado do Ministério Público.

I. Introdução

A garantia de que a justiça seja administrada em prazo razoável constitui hoje uma dimensão irredutível da tutela jurisdicional efetiva no Estado de direito democrático. A morosidade processual excessiva não se reconduz a uma disfunção organizativa do sistema judiciário, traduzindo, antes, uma compressão material de posições jurídicas subjetivas que faz perigar a confiança dos cidadãos na função jurisdicional, enquanto expressão do poder-dever do Estado de dizer o direito e de dirimir, com caráter definitivo, os conflitos jurídicos.

O artigo 6.º, n.º 1, da Convenção Europeia dos Direitos Humanos (CEDH) consagra expressamente o direito a que a causa seja examinada "num prazo razoável". A jurisprudência consolidada do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos (TEDH) tem afirmado que esta disposição impõe aos Estados uma obrigação positiva de organização do sistema judiciário em termos adequados, não podendo as deficiências estruturais, o histórico de pendências acumuladas ou o congestionamento processual justificar atrasos prolongados². Daqui decorre que a responsabilidade estadual se estende não apenas aos atrasos pontuais imputáveis a atos ou omissões concretas, mas também às disfunções sistémicas que perpetuam situações recorrentes de morosidade. O Estado responde, igualmente, pelos erros de organização do seu próprio sistema judiciário que contribuam para atrasos indevidos, não lhe sendo permitido invocar a insuficiência de meios ou a acumulação estrutural de pendências como causa de exclusão da ilicitude³.

A aferição da razoabilidade da duração do processo assenta em critérios estabilizados pela jurisprudência do TEDH, como sejam, *i*) a complexidade da causa, *ii*) o comportamento do requerente, *iii*) a conduta das autoridades internas e *iv*) a importância do litígio para o interessado⁴. Este último critério reveste-se de particular relevância, pois introduz uma dimensão subjetiva na apreciação objetiva do decurso do tempo: o mesmo lapso temporal pode ser razoável num contencioso meramente patrimonial e tornar-se manifestamente desajustado quando estão em causa situações que impõem uma resolução mais célere, como por exemplo questões relacionadas com o direito à saúde, com a família ou com a situação laboral.

Por sua vez, o artigo 13.º da CEDH impõe a existência de um recurso interno efetivo apto a reagir contra a violação do prazo razoável. No acórdão *Kudła c. Polónia*⁵, o TEDH afirmou que os Estados devem assegurar um meio de tutela específico — preventivo e/ou indemnizatório — destinado a reparar a duração excessiva dos processos. Esta orientação foi densificada no acórdão *Scordino c. Itália* (n.º 1), no qual o Tribunal estabeleceu parâmetros rigorosos quanto à suficiência indemnizatória e à celeridade do mecanismo compensatório⁶.

² Ac. TEDH (GC), *H. c. França*, 24.10.1989, proc. n.º 100/73 §§ 56-58, <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57502>.

³ Ac. TEDH, *Zimmermann e Steiner c. a Suíça*, 13.07.1983, proc. n.º 8737/79, §§ 29-32, <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57609..>

⁴ Ac. TEDH (GC), *Scordino c. Itália* (n.º 1), 29.03.2006, proc. n.º 36813/97, § 177, <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-72925>.

⁵ Ac. TEDH (GC), *Kudła c. Polónia*, 26.10.2000, proc. n.º 30210/96, §§ 156-158, <https://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-58920>

⁶ Ac. TEDH (GC), *Scordino c. Itália* (n.º 1), *op. cit.*, §§ 182-189 e 195-206.

No plano interno, a Constituição da República Portuguesa (CRP) consagra, no artigo 20.º, o direito à tutela jurisdicional efetiva, prescrevendo no seu n.º 4 que todos têm direito a que a causa em que intervenham seja decidida em prazo razoável. O Tribunal Constitucional tem afirmado que a garantia de acesso aos tribunais não se esgota na possibilidade formal de instauração da ação, antes implicando a obtenção de uma decisão em prazo razoável, sob pena de esvaziamento do conteúdo essencial do direito; efetivamente «a jurisprudência do Tribunal Constitucional [...] tem caracterizado o direito de acesso aos tribunais como sendo entre o mais um direito a uma solução jurídica dos conflitos, a que se deve chegar em *prazo razoável* e com observância de garantias de imparcialidade e independência, possibilitando-se, designadamente, um correto funcionamento das regras do contraditório, em termos de cada uma das partes poder deduzir as suas razões (de facto e de direito), oferecer as suas provas, controlar as provas do adversário e discreter sobre o valor e resultado de umas e outras»⁷.

Por seu turno, o artigo 22.º da Constituição estabelece o princípio da responsabilidade civil do Estado por ações ou omissões praticadas no exercício das suas funções, norma que constitui fundamento direto da responsabilidade por funcionamento anormal da justiça, traduzindo a superação das conceções clássicas de irresponsabilidade ou imunidade do Estado-juiz enquanto titular da função jurisdicional.

No plano infraconstitucional, a Lei n.º 67/2007 consagra expressamente o regime de responsabilidade civil extracontratual do Estado por funcionamento anormal da administração da justiça, nos termos do seu artigo 12.º. A jurisprudência do Supremo Tribunal Administrativo tem progressivamente densificado o conteúdo normativo deste preceito, reconhecendo que a demora processual excessiva é suscetível de integrar o conceito de funcionamento anormal do serviço da justiça, configurando um facto ilícito gerador de responsabilidade civil extracontratual do Estado⁸.

⁷ Ac. do Tribunal Constitucional, 08.12.2023, n.º 747/2023, <https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20230747.html>. Cfr. também, os acórdãos do Tribunal Constitucional n.ºs 404/87, 86/88 e 222/90, *Diário da República*, II série, de, respetivamente, 21 de dezembro de 1987, 22 de agosto de 1988 e 17 de setembro de 1990.

⁸ Ac. do STA, de 27.11.2013, proc. n.º 0144/13, <https://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fb9bbf22e1bb1e680256f8e003ea931/11b922acc146e45b80257c38004e603a?OpenDocument>.

II. O direito a um processo em prazo razoável e a exigência de um meio de tutela efetivo

À luz da jurisprudência consolidada do TEDH, o direito a que a causa seja decidida em prazo razoável — consagrado no artigo 6.º, n.º 1, da CEDH — assume natureza jurídica autónoma no âmbito das garantias do processo equitativo.

Efetivamente, a violação do requisito do “prazo razoável” é aferida de modo independente, não dependendo da demonstração de um prejuízo material concreto nem da verificação cumulativa de outras violações processuais. Trata-se de uma garantia dotada de conteúdo normativo próprio, cuja finalidade reside na proteção dos sujeitos processuais contra a incerteza prolongada e a excessiva duração dos litígios, enquanto fatores suscetíveis de comprometer a confiança na administração da justiça e a efetividade de exercício dos direitos.

Por conseguinte, a apreciação da razoabilidade da duração do processo não se confunde com o juízo sobre a justiça da decisão final, nem com a conformidade global do iter processual com os demais parâmetros convencionais. Ainda que não se verifique qualquer ofensa ao direito de acesso a um tribunal independente e imparcial — nas suas dimensões objetiva e subjetiva — estabelecido por lei, à garantia de realização de audiência pública, ao princípio da igualdade de armas, ao princípio do contraditório ou ao dever de fundamentação das decisões quanto às questões essenciais suscitadas pelas partes, poderá, não obstante, ocorrer violação autónoma do artigo 6.º, n.º 1, exclusivamente em virtude da duração excessiva do processo.

Esta construção jurisprudencial evidencia que o prazo razoável não constitui mero elemento acessório do processo equitativo, mas antes uma dimensão estrutural da tutela jurisdicional efetiva no sistema da Convenção.

Em síntese, a autonomia do direito a uma decisão em prazo razoável, embora articulada com o direito a um processo justo e equitativo, confirma-se como um elemento estrutural da tutela jurisdicional efetiva, com um patamar de proteção próprio, que não depende da violação de outras garantias processuais ou de prejuízos materiais demonstráveis, mas sim do reconhecimento de que a justiça tardia é, por si só, merecedora de tutela jurídica própria.

A avaliação da razoabilidade da duração dos processos realiza-se mediante um exame global e circunstanciado do caso concreto, atendendo aos critérios enunciados pelo TEDH: a complexidade da causa, a conduta das partes, a atuação dos órgãos jurisdicionais e a importância do litígio para o interessado.

2.1. A complexidade da causa

Relativamente ao critério da complexidade a jurisprudência de Estrasburgo revela uma abordagem tridimensional, permitindo ao intérprete distinguir entre as dificuldades inerentes aos factos, ao direito subjacente e à própria tramitação processual. Por conseguinte, a correta aplicação deste critério exige, então, que se identifiquem, de forma fundamentada, as dificuldades concretas que justificaram o prolongamento do caso no tempo.

2.1.1. A complexidade factual

A complexidade factual emerge da dificuldade intrínseca em reconstituir e compreender os eventos respeitantes ao litígio subjacente ao processo interno. O TEDH tem considerado que a morosidade pode ser justificada quando o tribunal nacional se depara com um acervo probatório vasto ou de difícil assimilação⁹.

A pluralidade de acusações em processo penal constitui um dos fatores relevantes na aferição da complexidade objetiva do processo para efeitos de apreciação do cumprimento da exigência de decisão em prazo razoável. Efetivamente, a imputação de múltiplos ilícitos, particularmente quando entre si conexos ou integrados numa atividade criminosa continuada, impõe ao julgador um acrescido ónus de análise, sistematização, valoração probatória e fundamentação da decisão. Tal circunstância exige não apenas a reconstituição rigorosa de um quadro factual frequentemente extenso e fragmentado, mas também a individualização precisa das condutas, a sua adequada qualificação jurídica e a determinação autónoma das responsabilidades de cada arguido. A jurisprudência do TEDH tem reconhecido que este tipo de complexidade pode relevar na ponderação da razoabilidade da duração do processo. No caso *Wemhoff c. Alemanha* (1968), o Tribunal admitiu que a natureza e a multiplicidade de infrações económicas em causa, bem como as exigências instrutórias daí decorrentes, constituíam elementos suscetíveis de justificar, em certa medida, a duração do processo. Todavia, tal reconhecimento não equivale à consagração de uma justificação automática: a complexidade do objeto processual deve ser concretamente demonstrada e não dispensa as autoridades do dever de conduzirem o processo com diligência especial, compatível com as garantias consagradas no artigo 6.º, n.º 1, da Convenção.

⁹ Ac. TEDH, *Arap Yalgin and Others c. Turquia*, 25.12.2001, proc. n.º 33370/96, §§ 24-31, <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-59674>. Não obstante a inegável complexidade do processo — os requerentes eram acusados da prática de mais de vinte crimes e vieram a ser condenados por infrações de particular gravidade —, bem como o facto de o julgamento abranger 723 arguidos, incluindo os próprios requerentes, exigindo das autoridades um esforço acrescido para delimitar o âmbito e as atividades da alegada rede terrorista de que fariam parte, o TEDH concluiu pela violação do direito a uma decisão em prazo razoável. Com efeito, o processo teve a duração de quinze anos relativamente a um dos requerentes e de catorze anos e nove meses relativamente ao outro, ultrapassando manifestamente o que pode ser considerado um prazo razoável.

A presença de **elementos probatórios** localizados no estrangeiro ou na esfera de arguidos estrangeiros constitui um fator objetivo de **complexidade processual** capaz de se repercutir de forma significativa na duração dos procedimentos judiciais. Tal complexidade pode exigir a mobilização de serviços de **tradução e interpretação**, a observância de formalidades específicas relativas à **comunicação processual e assistência consular** nos termos do direito internacional, bem como a articulação com autoridades de outros Estados para fins de obtenção de prova, realização de diligências ou execução de atos processuais em território estrangeiro, convocando os mecanismos relativos ao auxílio judiciário mútuo em matéria penal¹⁰. Neste âmbito, a jurisprudência do TEDH tem reconhecido a influência desses fatores na avaliação da razoabilidade da duração dos processos. Acresce que o confronto com diferentes sistemas jurídicos de origem — nomeadamente quanto a institutos processuais, garantias de defesa ou enquadramentos normativos — pode exigir um esforço acrescido de harmonização na cooperação judiciária internacional. Estes elementos, embora não constituam fundamento autónomo de dilação excessiva, devem ser considerados na apreciação da complexidade global do processo e, conseqüentemente, na avaliação da razoabilidade da sua duração.

A natureza especialmente sensível do objeto do processo — incluindo, por exemplo, crimes contra a humanidade, questões envolvendo segredo de Estado ou matérias que exijam avaliações técnicas de elevada complexidade e risco — impõe uma tramitação judiciária cautelosa, que pode justificar uma extensão razoável da duração do processo. Nestes contextos, o TEDH reconhece que a sensibilidade e a complexidade intrínsecas de determinados casos constituem fatores legítimos a considerar na ponderação da razoabilidade temporal dos procedimentos, sem que tal implique, por si só, a não violação do artigo 6.º da CEDH¹¹.

O estado de saúde debilitado ou a idade avançada do arguido constituem, na prática, elementos objetivos de complexidade processual, na medida em que podem exigir a realização de diligências probatórias e organizativas específicas, como perícias médicas, adaptações do calendário das audiências e cuidados especiais na participação processual, bem como a adoção de um procedimento compatível com as limitações físicas ou cognitivas do arguido¹². A

¹⁰ Ac. TEDH, *Petr Korolev c. Rússia*, 21.10.2010, proc. n.º 38112/04, §§ 60-64, <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-101195>. Neste processo, o governo russo argumentou que o caso era complexo, uma vez que dizia respeito a uma acusação de fraude cometida num Estado estrangeiro e envolvia múltiplas provas numa língua estrangeira. O processo exigiu também a análise de cerca de trinta e quatro volumes de documentos, quarenta testemunhas e três peritos. Por último, alegou que o tribunal nacional não tinha ficado inativo, tendo marcado audiências regulares e analisado rapidamente todas as questões processuais, o que foi aceite pelo Tribunal de Estrasburgo, concluindo pela não violação do direito a uma decisão em prazo razoável. O caso teve uma duração de cinco anos e quatro meses na primeira instância.

¹¹ Ac. TEDH, *Dobbertin c. França*, 25.02.1993, proc. n.º 13089/87, § 42, <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57807>. T. do original: «42. Tal como a Comissão, o Tribunal observa que, embora o caso do Sr. Dobbertin apresentasse dificuldades reais decorrentes da natureza altamente sensível das infrações imputadas, relacionadas com a segurança nacional, essas dificuldades não podem, por si só, justificar a duração total do processo.». Assim, neste caso, pese embora reconhecendo a complexidade inerente ao caso interno, o Tribunal considerou, também, que a duração do processo foi, em geral, excessiva, tendo em conta que esteve pendente durante doze anos e dez meses, o que, na opinião do Tribunal, não é razoável.

¹² Ac. TEDH, *Konashevskaya e outros c. Rússia*, 03.06.2010, proc. n.º 3009/07, <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-99016>, §§ 57-59. T. do original:

jurisprudência do TEDH reconhece que as condições pessoais do arguido podem influenciar a razoabilidade da duração dos processos, na medida em que a sua adequada consideração e proteção integra os critérios objeto da ponderação global do “prazo razoável” ao abrigo do artigo 6.º da CEDH.

A realização de diligências probatórias que exigem elevado grau de especialização constitui um fator relevante de complexidade objetiva do processo. Em particular, a necessidade de recorrer a exames periciais sofisticados — tais como perícias financeiras complexas, análises relativas à pesquisa de ácido desoxirribonucleico (ADN) ou perícias informáticas forenses — impõe prazos técnicos que não podem ser abreviados sem comprometer a fiabilidade dos resultados. O TEDH tem reconhecido que este tipo de diligências, pela sua natureza técnica e pelo cuidado exigido na obtenção e interpretação dos elementos probatórios, pode justificar, em certa medida, a extensão da duração do processo^{13 14}.

Contudo, o TEDH não deixa de referir na sua jurisprudência no sentido de que, mesmo em sistemas jurídicos que aplicam o princípio segundo o qual a iniciativa processual cabe às partes, a conduta das partes não dispensa os tribunais de assegurarem a tramitação célere exigida pelo artigo 6.º, n.º 1, da CEDH, nomeadamente quando a cooperação de um perito é necessária durante o processo, dado que a obtenção de elementos técnicos não exonera o tribunal da sua obrigação de garantir uma tramitação eficaz e célere do processo¹⁵. Na verdade, o artigo 6.º, n.º 1, da CEDH impõe aos Estados Contratantes a obrigação de estruturar os seus sistemas judiciais de forma a garantir que os tribunais possam cumprir plenamente cada um dos requisitos dessa disposição, incluindo, nomeadamente, o dever de assegurar que os processos sejam julgados num prazo razoável.

2.2. A complexidade jurídica ou normativa

A complexidade jurídica ou normativa constitui uma das dimensões relevantes na aferição da razoabilidade da duração do processo, reportando-se às dificuldades hermenêuticas e de aplicação do direito ao caso concreto. A demora na resolução da causa pode revelar-se objetivamente justificada quando o órgão jurisdicional é confrontado com questões de direito inéditas, estruturalmente densas ou particularmente intrincadas, que reclamem um esforço acrescido de interpretação, sistematização e fundamentação.

«57. O processo penal contra a Sra. Gorokhova foi instaurado em 12 de abril de 2002 e concluído em 25 de junho de 2008. Durante o período de 5 de maio de 2004 a 25 de fevereiro de 2008, o processo foi suspenso. Este atraso de três anos, nove meses e vinte e dois dias deve ser atribuído à requerente, uma vez que a suspensão foi causada pela sua doença. 58. Tendo em conta que o processo penal durou aproximadamente dois anos antes da doença da requerente e quatro meses após a sua recuperação, o Tribunal considera que a duração efetiva do processo pode ser considerada razoável. 59. Por conseguinte, não houve violação do artigo 6.º, n.º 1, da Convenção.».

¹³ Ac. TEDH, *Scopelliti c. Itália*, 23.11.1993, proc. n.º 15511/89, §§ 23 e 25, <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57859>.

¹⁴ Veja-se o Ac. TEDH, *Martins Moreira c. Portugal*, 26.10.1988, §§ 36, 48 e 59-60, <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57535>, em que Portugal foi condenado pela demora excessiva do processo, pese embora ter sido necessário fazer uma perícia médica aos requerentes – o processo declarativo durou oito anos e três meses, a que depois acresceu a fase executiva.

¹⁵ Ac. TEDH (GC), *Sürmeli c. Alemanha*, 8.6.2006, § 129, <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-75689>.

A complexidade pode, desde logo, decorrer da própria estrutura normativa e do conteúdo típico de determinadas categorias de crimes, sobretudo quando estejam em causa tipos legais que integrem elementos normativos ou conceitos jurídicos indeterminados, ou que exijam uma delimitação rigorosa face a figuras afins. Nesses casos, a tarefa de subsunção ultrapassa a aplicação mecânica da lei, impondo uma reflexão dogmática aprofundada. A jurisprudência do TEDH tem reconhecido que a necessidade de interpretar conceitos jurídicos indeterminados ou de enfrentar problemas jurídicos particularmente complexos pode constituir fator relevante para efeitos de apreciação da duração do processo¹⁶.

A complexidade jurídica pode igualmente resultar da necessidade de interpretar e aplicar fontes de direito internacional, designadamente tratados ou convenções, sobretudo quando se coloca a questão da sua articulação com o direito interno. Tal tarefa pode implicar o recurso a jurisprudência estrangeira, a elementos de direito comparado e a critérios próprios de interpretação do direito internacional, ampliando o tempo de maturação e densificação argumentativa da decisão¹⁷.

Acresce que a aplicação de diplomas legais de redação ambígua¹⁸, lacunar ou de constitucionalidade duvidosa exige do julgador um exercício integrativo e sistemático que transcende a mera subsunção automática dos factos à norma, podendo envolver a ponderação de princípios, a reconstrução teleológica do regime jurídico aplicável ou mesmo a suscitação de incidentes de fiscalização da constitucionalidade.

Por fim, a existência de questões de competência ou de jurisdição — seja em razão da matéria, do território ou da conexão internacional do litígio —, bem como a ocorrência de conflitos positivos ou negativos entre tribunais de diferentes ordens ou de distintos Estados, constitui um fator adicional de complexidade normativa, na medida em que tais incidentes processuais podem suspender o andamento da causa até à sua resolução definitiva.

Considerados isolada ou cumulativamente, estes elementos evidenciam que a complexidade jurídica ou normativa pode constituir fundamento objetivo suscetível de justificar uma maior duração do processo, sem que tal implique, por si só, a violação ou a não violação do direito a uma decisão em prazo razoável.

¹⁶ Ac. TEDH (GC), 27.06.2017, *Satakunnan Markkinapörssi Oy and Satamedia Oy c. Finlândia*, proc. n.º 931/13, § 212, <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-175121>. T. do original:

«212. O Tribunal considera que o caso era, de facto, juridicamente complexo, facto demonstrado pela escassez de jurisprudência nos tribunais finlandeses a esse respeito, pela necessidade de submeter questões relativas à interpretação do direito da União Europeia ao TJUE e pelo próprio facto de o caso ter sido remetido para a Grande Câmara deste Tribunal. No entanto, não se pode afirmar que a complexidade jurídica do caso, por si só, justificasse toda a duração do processo. Parte dessa complexidade foi, além disso, causada pelo facto de o processo ter sido devolvido à Comissão de Proteção de Dados para uma nova análise.»

¹⁷ *Ibidem*, § 208, em que o TEDH observa que o período de tempo em que o processo interno esteve suspenso, a aguardar uma decisão prejudicial por parte do Tribunal de Justiça da União Europeia, deve ser excluído da duração imputável às autoridades nacionais.

¹⁸ Ac. TEDH (GC), *Pretto and Others c. Itália*, 8.12.1983, § 32, <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57561>.

2.3. A complexidade processual ou adjetiva

A terceira dimensão relevante na aferição da complexidade do processo reporta-se à sua configuração estrutural e adjetiva, isto é, à conformação sistemática da instância em função dos sujeitos processuais envolvidos e da arquitetura procedimental que daí resulta. Nesta perspetiva, a dilação temporal não decorre primordialmente da densidade normativa das questões jurídicas suscitadas, mas antes da própria estrutura relacional do processo e das exigências que ela projeta sobre a dinâmica processual.

A pluralidade de sujeitos processuais constitui, neste plano, um elemento estrutural de complexificação. A presença de múltiplos arguidos, assistentes, partes civis ou testemunhas não representa apenas um dado quantitativo, mas antes uma realidade qualitativamente relevante, na medida em que multiplica as posições jurídicas subjetivas a tutelar, amplia o espectro do contraditório e intensifica as exigências de fundamentação individualizada das decisões.

A necessidade de assegurar, de forma efetiva, a participação processual de todos os intervenientes — garantindo a igualdade de armas e o exercício pleno dos direitos de defesa — introduz um nível acrescido de densidade procedimental que pode repercutir-se na duração global da causa. A jurisprudência do TEDH tem, aliás, reconhecido que processos com múltiplos arguidos apresentam, pela sua própria configuração estrutural, um grau superior de complexidade suscetível de justificar maior extensão temporal.

De igual modo, a inserção do processo num contexto transnacional, através da ativação de mecanismos de cooperação judiciária internacional, projeta sobre a instância uma dimensão externa que interfere na sua autonomia funcional. A necessidade de obtenção de prova localizada no estrangeiro, mediante instrumentos formais de auxílio judiciário, não constitui mero incidente accidental, mas antes expressão de uma estrutura processual que transcende o âmbito jurisdicional interno. Esta articulação entre ordens jurídicas distintas implica a observância de procedimentos próprios e a dependência de autoridades externas, circunstância que introduz um elemento estrutural de imprevisibilidade temporal.

Em síntese, a complexidade estrutural do processo — entendida como resultante da pluralidade de sujeitos ou da projeção transnacional da instância — constitui um fator sistematicamente relevante na apreciação da razoabilidade da sua duração, porquanto afeta a própria conformação da relação processual e intensifica as exigências de garantia, coordenação e fundamentação que recaem sobre o tribunal.

A jurisprudência do TEDH demonstra que o critério da complexidade do caso atua como uma cláusula de flexibilidade objetiva na aferição da duração razoável. A sua correta aplicação exige que os tribunais nacionais não se limitem a invocar genericamente a complexidade, mas que identifiquem, de forma fundamentada, em qual das suas dimensões — fática, jurídica ou processual — residem as dificuldades concretas que justificaram o prolongamento do processo.

A tipologia ora analisada, extraída da casuística do Tribunal de Estrasburgo, visa disponibilizar aos operadores do direito um quadro analítico que lhes permita aferir, com maior rigor, se a duração de um processo concreto se manteve dentro dos limites do razoável ou se, pelo contrário, consubstanciou uma violação do artigo 6.º, n.º 1, da CEDH.

No quadro da densificação normativa do critério do prazo razoável, a complexidade da causa constitui um parâmetro estruturante do juízo de conformidade convencional. Tal complexidade pode revestir natureza objetiva — quando estejam em causa matéria factual intrincada, pluralidade de sujeitos processuais ou questões jurídicas inovadoras — ou natureza adjetiva (ou procedimental), designadamente quando a tramitação se revele particularmente exigente em virtude da dificuldade na obtenção de meios de prova ou da necessidade de ativação de mecanismos de cooperação judiciária internacional.

2.4. O comportamento do requerente

Por seu turno, o comportamento do requerente assume relevo enquanto fator de imputação no âmbito da aferição da razoabilidade da duração processual.

Existem muitos exemplos das várias formas como as partes podem contribuir para o prolongamento dos processos, como sejam, a apresentação de uma petição inicial num tribunal incompetente¹⁹; pedidos de adiamento, novas investigações preliminares ou prorrogação de prazos²⁰; mudanças repetidas de advogado ou um número muito elevado de advogados presentes nas audiências²¹; apresentação de novas alegações de facto que têm de ser verificadas e que se revelam incorretas²²; a não comparência numa audiência, de julgamento em processo penal²³ ou, por exemplo, o caso em que um arguido foge²⁴.

O juízo de violação não pode abstrair de atrasos que sejam objetivamente atribuíveis ao requerente, ficando excluída qualquer vantagem decorrente de delongas provocadas por condutas dilatórias, utilização abusiva de expedientes processuais ou omissões injustificadas.

¹⁹ Ac. TEDH, *Beaumartin c. França*, 24.01.1994, proc. n.º 15287/89, §§ 12-13 e 33, <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57898>.

²⁰ Ac. TEDH, *Buchholz c. República Federal da Alemanha*, 6.05.1981, proc. n.º 7759/77, §§ 56-57, <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57451>.

²¹ Ac. TEDH (GC), *König c. República Federal da Alemanha*, 28.06.1978, §§ 103 e 108, <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57512>.

²² Ac. TEDH, *Buchholz c. República Federal da Alemanha*, *op. cit.*, §§ 56 e 59.

²³ Ac. TEDH, *Kemmache c. França* (n.ºs 1 e 2), 27.11.1991, procs. n.ºs 12325/86 e 14992/89, §§ 63-64, <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57702>.

²⁴ Ac. TEDH, *Girolami c. Itália*, 19.02.1991, proc. n.º 15/1990/206/266, §§ 13 e 15, <https://hudoc.echr.coe.int/app/conversion/docx/pdf?library=ECHR&id=001-57666&filename=CASE%20OF%20GIROLAMI%20v.%20ITALY.pdf&logEvent=False>.

2.5. A conduta das autoridades internas

Finalmente, a atuação das autoridades judiciais constitui o parâmetro mais sensível no âmbito do juízo de conformidade com a exigência do prazo razoável. A jurisprudência do TEDH tem afirmado reiteradamente que os Estados não podem eximir-se à responsabilidade convencional invocando situações estruturais de congestionamento dos tribunais ou insuficiência de meios humanos e materiais. Incumbe-lhes, antes, organizar o respetivo sistema de administração da justiça de modo a assegurar, em termos efetivos, o cumprimento das exigências decorrentes do artigo 6.º, n.º 1, da CEDH.

Nesta perspetiva, atrasos imputáveis a deficiências organizativas, inércias processuais ou falhas de coordenação entre instâncias são, em regra, suscetíveis de desencadear a responsabilidade internacional do Estado, por traduzirem uma disfunção estrutural incompatível com o dever de garantia de assegurar uma decisão em prazo razoável que sobre ele impende.

2.6. A importância do litígio para o interessado

O critério da importância do litígio para o interessado merece especial ponderação. O TEDH considera que o que está em jogo para o requerente pode exigir uma diligência acrescida por parte das autoridades. Por conseguinte, processos que digam respeito ao estado das pessoas, como sejam os processos de averiguação ou de investigação da paternidade, à capacidade civil como sejam os processos relativos ao maior acompanhado, ao direito ao trabalho, como sejam as ações de impugnação judicial da regularidade e licitude do despedimento, os litígios relacionados com a atribuição de pensões de sobrevivência ou o direito a prestações sociais essenciais devem ser tratados com particular celeridade.

No que respeita especificamente a Portugal, o TEDH aplicou este critério de diligência reforçada no acórdão *Silva Pontes c. Portugal*²⁵, em que declarou violado o artigo 6.º, n.º 1, numa ação de indemnização por acidente de viação, de que advieram sequelas físicas graves para o requerente. O Tribunal sublinhou que, em litígios que envolvam danos à integridade física de uma pessoa em situação de vulnerabilidade, impõe-se uma tramitação especialmente célere, dada a repercussão direta e continuada da mora sobre a esfera vital do requerente. O mesmo princípio havia sido enunciado, para Portugal, no acórdão *Martins Moreira c. Portugal*²⁶, e que constitui um dos primeiros acórdãos de condenação de Portugal pela duração excessiva de um processo cível com dimensão na saúde e na integridade física. Este critério introduz uma dimensão subjetiva na apreciação objetiva do decurso do tempo e implica uma ponderação casuística a observar pelos tribunais nas respetivas decisões.

²⁵ AC. TEDH, *Silva Pontes c. Portugal*, proc. n.º 14940/89, § 39, <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57873>. T. do original «39. A razoabilidade da duração do processo deve ser determinada à luz das circunstâncias do caso e com referência aos critérios estabelecidos na jurisprudência do Tribunal, em particular a complexidade do caso, a conduta do requerente e das autoridades competentes e o que estava em jogo para o requerente no litígio (...). No que se refere a este último ponto, é necessária uma diligência especial na determinação da indemnização das vítimas de acidentes rodoviários, o que é, aliás, reconhecido pela legislação portuguesa.».

²⁶ AC. TEDH, *Martins Moreira c. Portugal*, 26.10.1988, proc. n.º 11371/83, §§ 10 e 56, <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57535>

2.7. As funções do meio efetivo na CEDH: prevenir e reparar

Numa dimensão distinta, o artigo 13.º da CEDH exige que o ordenamento interno preveja um mecanismo que permita prevenir ou reparar a violação. O TEDH tem entendido que a ação indemnizatória pode, por si só, satisfazer essa exigência, desde que seja acessível, célere e proporcione compensação adequada. A suficiência indemnizatória mede-se por referência aos padrões praticados pelo próprio Tribunal Europeu, admitindo-se alguma margem de apreciação nacional, mas não uma divergência substancial.

O critério decisivo é, portanto, o da efetividade material. A mera previsão legal de responsabilidade do Estado não basta: é necessário que o mecanismo funcione, na prática, como meio real de tutela. Esta exigência de efetividade convoca dois planos distintos: o plano preventivo, consistente na existência de meios para acelerar a resolução do processo e o plano reparatório, consistente na existência de meios para compensar a demora já verificada. O sistema português, sobretudo no âmbito das obrigações de natureza civil, privilegia claramente a via reparatória, o que torna ainda mais exigente o controlo da sua efetividade concreta.

Acresce que o TEDH, no acórdão *Riccardi Pizzati c. Itália* (2006)²⁷, proferido em Grande Câmara, estabeleceu parâmetros fundamentais para a avaliação dos recursos internos de natureza compensatória. O Tribunal entendeu que, para que um recurso como a "Lei Pinto" italiana seja considerado efetivo, não basta que o Estado reconheça a violação; é necessário que a compensação concedida não seja irrisória face aos seus próprios padrões e que o pagamento seja efetuado dentro de um prazo razoável, não devendo exceder seis meses a contar da data em que a decisão de indemnização se tornou executória. A este propósito o Tribunal de Estrasburgo enfatizou no mencionado acórdão o seguinte:

«88. O Tribunal também declarou que é inadequado exigir que um indivíduo que obteve uma sentença contra o Estado no final de um processo judicial tenha de instaurar um processo de execução para obter satisfação. Daí decorre que o pagamento tardio, na sequência de um processo de execução, dos montantes devidos ao requerente não pode remediar o incumprimento prolongado de uma sentença por parte das autoridades nacionais e não constitui uma reparação adequada (...). Além disso, alguns Estados, como a Eslováquia e a Croácia, chegaram mesmo a estipular uma data para o pagamento, nomeadamente dois e três meses, respetivamente (...).

O Tribunal pode aceitar que as autoridades necessitem de tempo para efetuar o pagamento. No entanto, no que diz respeito a uma reparação compensatória destinada a corrigir as consequências de um processo excessivamente moroso, esse prazo não deve, em geral, exceder *seis meses* a contar da data em que a decisão que concede a indemnização se torna executória.

²⁷ Ac. TEDH (GC), *Riccardi Pizzati c. Itália*, 29.03.2006, proc. n.º 62361/00, §§ 88 e 94-97, <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-72930>.

89. Como o Tribunal já reiterou em muitas ocasiões, uma autoridade estatal não pode invocar a falta de fundos como desculpa para não honrar uma dívida judicial (...)»²⁸.

O cumprimento diferido das decisões judiciais neste tipo de casos, sem justificação bastante — em especial quando obriga os lesados a lançarem mão de ações executivas contra o Estado — não só compromete a efetividade do sistema indemnizatório, como também esvazia de conteúdo útil o comando jurisdicional, em manifesto desrespeito pelos padrões de proteção convencional dos direitos fundamentais dos lesados.

O processo interno deve, assim, assegurar uma tutela jurisdicional efetiva, tempestiva e materialmente justa. A imposição ao lesado do ónus de instaurar uma ação executiva autónoma — com vista ao cumprimento de uma decisão judicial já proferida — subverte a função instrumental do processo, viola o princípio da economia processual e compromete a própria justiça material da decisão, ao sujeitar o titular do direito reconhecido à necessidade de desencadear um novo ciclo processual para obter a efetiva satisfação dos danos judicialmente reconhecidos.

2.7.1. A obrigação de estabelecer um recurso perante uma autoridade nacional

Embora os Estados europeus tenham a obrigação de prever um recurso perante uma autoridade nacional para alegadas violações do requisito do prazo razoável, gozam, todavia, de liberdade quanto ao tipo de mecanismo a adotar, podendo este destinar-se a prevenir a duração excessiva dos processos, a assegurar a correspondente reparação, ou a cumular ambas as finalidades.

Apenas a partir do ano 2000 é que, na sequência de uma evolução da sua jurisprudência, o Tribunal passou a afirmar que os Estados europeus estão obrigados a assegurar a existência de um recurso efetivo perante uma autoridade nacional destinado a reagir contra a duração excessiva dos processos judiciais. Até então, o Tribunal entendia que a constatação de uma violação do artigo 6.º, n.º 1, da Convenção — que consagra o direito a que a causa seja apreciada num prazo razoável — tornava desnecessário proceder ao exame autónomo de uma queixa fundada no artigo 13.º. Efetivamente, considerava-se que a declaração de violação do artigo 6.º, n.º 1, constituía uma resposta suficiente à alegação de inexistência, na ordem jurídica interna,

²⁸ T. do original: «88. The Court has also stated that it is inappropriate to require an individual who has obtained judgment against the State at the end of legal proceedings to then bring enforcement proceedings to obtain satisfaction. It follows that the late payment, following enforcement proceedings, of amounts owing to the applicant cannot cure the national authorities' long-standing failure to comply with a judgment and does not afford adequate redress(...) Moreover, some States, such as Slovakia and Croatia, have even stipulated a date by which payment should be made, namely two and three months respectively.

The Court can accept that the authorities need time in which to make payment. However, in respect of a compensatory remedy designed to redress the consequences of excessively lengthy proceedings that period should not generally exceed *six months* from the date on which the decision awarding compensation becomes enforceable.

89. As the Court has already reiterated on many occasions, it is not open to a State authority to cite lack of funds as an excuse for not honouring a judgment debt (...).».

de um recurso que permitisse ao requerente contestar, perante uma autoridade nacional, o incumprimento da exigência do prazo razoável.

Em 2000, o Tribunal foi levado a alterar a sua interpretação da relação entre estes dois artigos, em particular devido ao aumento acentuado do número de queixas individuais que lhe foram apresentados: entre 1988 e 2000, o número de queixas individuais registados pelo Tribunal aumentou de 4.044 para 26.398, um aumento de mais de 500 %; além disso, dos 695 acórdãos sobre o mérito proferidos em 2000, 485 – 70 % – diziam respeito à duração excessiva dos processos. Este aumento continuou em 2004: o número de queixas individuais ascendeu a 40 943442 e, no final de 2006, a quase 90.000.

Foi neste contexto de atrasos que o Tribunal proferiu um acórdão extremamente importante, *Kudła c. Polónia*, em 26 de outubro de 2000. O Tribunal adotou a seguinte posição:

«Na opinião do Tribunal, chegou o momento de rever a sua jurisprudência à luz da acumulação contínua de queixas que lhe são apresentadas, nos quais a única ou principal alegação é a de não ter sido garantida uma audiência num *prazo razoável*, em violação do artigo 6.º, n.º 1. A frequência crescente com que se verificam violações a este respeito levou recentemente o Tribunal a chamar a atenção para «o importante perigo» que existe para o Estado de direito nas ordens jurídicas nacionais quando ocorrem «atrasos excessivos na administração da justiça» “relativamente aos quais os litigantes não dispõem de qualquer recurso interno”»²⁹.

Por conseguinte,

«O artigo 13.º, que expressa diretamente a obrigação dos Estados de proteger os direitos humanos em primeiro lugar no seu próprio sistema jurídico, estabelece uma garantia adicional para o indivíduo, a fim de assegurar que ele ou ela goze efetivamente desses direitos. O objetivo do artigo 13.º, tal como resulta dos trabalhos preparatórios, é proporcionar um meio pelo qual os indivíduos possam obter reparação a nível nacional por violações dos seus direitos consagrados na Convenção, antes de terem de acionar a nível internacional o mecanismo de queixa perante o Tribunal. Nesta perspetiva, o direito de um indivíduo a um julgamento num prazo razoável será menos eficaz se não existir a possibilidade de apresentar primeiro, perante uma autoridade nacional, uma queixa ao abrigo da Convenção; e os requisitos do artigo 13.º devem ser considerados como reforçando os do artigo 6.º, n.º 1³⁰.

²⁹ Ac. TEDH (GC), *Kudła c. Polónia*, *op. cit.*, § 148. T. do original: «148. In the Court’s view, the time has come to review its case-law in the light of the continuing accumulation of applications before it in which the only, or principal, allegation is that of a failure to ensure a hearing within a reasonable time in breach of Article 6 § 1. The growing frequency with which violations in this regard are being found has recently led the Court to draw attention to “the important danger” that exists for the rule of law within national legal orders when “excessive delays in the administration of justice” occur “in respect of which litigants have no domestic remedy”».

³⁰ *Ibidem*, § 152, T. do original: «In that way, Article 13, giving direct expression to the States’ obligation to protect human rights first and foremost within their own legal system, establishes an additional guarantee for an individual in order to ensure that he or she effectively enjoys those rights. The object of Article 13, as emerges from the travaux préparatoires, is to provide a means whereby individuals can

Tendo em conta as considerações acima expostas, o Tribunal considera que a interpretação correta do artigo 13.º é que essa disposição garante um meio de recurso efetivo perante uma autoridade nacional por uma alegada violação do requisito previsto no artigo 6.º, n.º 1, de julgar um processo num prazo razoável.»³¹.

O TEDH entende, assim, que o Artigo 13.º da CEDH exige a existência, na ordem jurídica interna, de um recurso efetivo que permita invocar e reparar a violação dos direitos garantidos pela Convenção. Na ausência de tal recurso, o Tribunal pode declarar a violação dessa disposição. Essa constatação pode ser efetuada autonomamente, sem apreciação da alegada violação do Artigo 6.º, n.º 1 da CEDH, ou cumulativamente com a declaração de violação desta norma, quando se conclua que o ordenamento jurídico interno não disponibilizava um meio efetivo apto a prevenir ou reparar a violação do direito a um processo equitativo.

2.7.2. A margem de apreciação dos Estados na criação de procedimentos internos para evitar ou corrigir processos excessivamente longos

No *acórdão Kudła c. Polónia*, o TEDH reiterou que os Estados Contratantes dispõem de uma certa margem de apreciação quanto às modalidades através das quais asseguram a reparação exigida pelo artigo 13.º da CEDH e cumprem as obrigações convencionais dele decorrentes. Em consequência, é reconhecido aos Estados um espaço de liberdade na definição da natureza e da configuração dos mecanismos de tutela interna destinados a garantir a efetividade dos direitos consagrados na Convenção, desde que tais mecanismos sejam aptos a oferecer uma proteção adequada e efetiva contra as violações alegadas.

Esta orientação foi ulteriormente densificada no *acórdão Scordino c. Itália* (n.º 1), de 29 de março de 2006, bem como em outros oito *acórdãos* proferidos na mesma data sobre a mesma problemática. Nesses casos, o Tribunal procurou clarificar as incertezas manifestadas por vários Estados quanto às modalidades de cumprimento das exigências convencionais em matéria de recursos internos efetivos, fornecendo indicações mais precisas sobre os requisitos que tais mecanismos devem satisfazer. As referidas decisões assumiram, em larga medida, características

obtain relief at national level for violations of their Convention rights before having to set in motion the international machinery of complaint before the Court. From this perspective, the right of an individual to trial within a reasonable time will be less effective if there exists no opportunity to submit the Convention claim first to a national authority; and the requirements of Article 13 are to be seen as reinforcing those of Article 6 § 1, rather than being absorbed by the general obligation imposed by that Article not to subject individuals to inordinate delays in legal proceedings.».

³¹ *Ibidem*, § 156, T. do original: «56. In view of the foregoing considerations, the Court considers that the correct interpretation of Article 13 is that that provision guarantees an effective remedy before a national authority for an alleged breach of the requirement under Article 6 § 1 to hear a case within a reasonable time.».

próximas das de um acórdão-piloto, na linha da Resolução Res(2004)6 do Comité de Ministros do Conselho da Europa³², adotada no contexto da aprovação do Protocolo n.º 14 à CEDH³³.

Neste contexto, o Tribunal procurou explicitar, com maior precisão, os parâmetros que devem orientar a conceção e o funcionamento dos mecanismos internos destinados a assegurar a tutela efetiva dos direitos convencionais, afirmando:

«Na medida em que as partes (...) procuram orientações sobre as vias de recurso internas mais eficazes possíveis, o Tribunal propõe abordar a questão num contexto mais amplo, dando certas indicações sobre as características que tal via de recurso interna deve ter, tendo em conta o facto de, neste tipo de caso, a capacidade do requerente de alegar ser uma vítima depender da reparação que a via de recurso interna lhe terá concedido.

A melhor solução em termos absolutos é, sem dúvida, como em muitas esferas, a *prevenção*. O Tribunal recorda que afirmou em várias ocasiões que o artigo 6.º, n.º 1, impõe aos Estados Contratantes o dever de organizar os seus sistemas judiciais de forma a que os seus tribunais possam cumprir cada um dos seus requisitos, incluindo a obrigação de julgar os processos num prazo razoável. Quando o sistema judicial é deficiente a este respeito, a solução mais eficaz é uma medida destinada a acelerar os processos, a fim de evitar que se tornem excessivamente morosos. Tal medida oferece uma vantagem inegável em relação a uma medida que apenas concede uma indemnização, uma vez que também evita a constatação de violações sucessivas relativamente ao mesmo conjunto de processos e não se limita a reparar a violação *a posteriori*, como acontece com uma medida compensatória do tipo previsto, por exemplo, na legislação italiana.

O Tribunal reconheceu em várias ocasiões que este tipo de recurso é «eficaz», na medida em que acelera a decisão do tribunal em causa.

É também evidente que, nos países onde já existem violações relacionadas com a duração dos processos, um meio preventivo destinado a conferir celeridade os processos – embora desejável para o futuro – pode não ser adequado para corrigir uma situação em que a duração dos processos já é excessivamente longa.

Diferentes tipos de reparação podem corrigir a violação de forma adequada. *O Tribunal já afirmou isto em relação a processos penais, nos quais considerou que a duração do processo tinha sido tida em conta ao reduzir a pena de forma expressa e mensurável.*

³² CONSELHO DA EUROPA, Recomendação REC (2004) 6 do Comité de Ministros do Conselho da Europa, dirigida aos Estados membros relativos ao melhoramento dos recursos internos, adotada em 12.05.2004, aquando da 114ª. Sessão do Comité de Ministros, https://dcjri.ministeriopublico.pt/sites/default/files/recomendacao_rec_2004_6_do_comite_de_ministros.pdf.

³³ A propósito da possibilidade do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos proferir acórdãos-piloto, veja-se o Regulamento do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos, nomeadamente o artigo 61.º, https://dgpj.justica.gov.pt/Portals/31/GRI/2020.03.01_Regulamento%20TEDH_vclean.pdf.

Além disso, alguns Estados, como a Áustria, a Croácia, a Espanha, a Polónia e a República Eslovaca, compreenderam perfeitamente a situação, optando por combinar dois tipos de reparação, um destinado a acelerar o processo e outro a conceder uma indemnização.

No entanto, os Estados também podem optar por introduzir apenas uma medida corretiva compensatória, como fez a Itália, sem que essa medida seja considerada ineficaz.

O Tribunal já teve ocasião de reiterar no acórdão *Kudła contra Polónia* que, sob reserva do cumprimento dos requisitos da Convenção, os Estados Contratantes dispõem de alguma margem de manobra quanto à forma como concedem aos indivíduos a reparação exigida pelo artigo 13.º e cumprem a sua obrigação nos termos dessa disposição da Convenção. Salientou igualmente a importância das regras relativas ao princípio da subsidiariedade, para que os indivíduos não sejam sistematicamente obrigados a recorrer ao Tribunal de Estrasburgo com queixas que, de outro modo, e na opinião do Tribunal, poderiam ter sido tratadas de forma mais adequada, em primeiro lugar, no âmbito do sistema jurídico nacional.

Por conseguinte, quando o legislador ou os tribunais nacionais concordarem em desempenhar o seu verdadeiro papel, introduzindo um recurso interno, o Tribunal terá claramente de tirar certas conclusões dessa circunstância.

Quando um Estado toma uma medida significativa ao introduzir um recurso compensatório, o Tribunal deve deixar uma margem de apreciação mais ampla ao Estado, para que este possa organizar o recurso de forma coerente com o seu próprio sistema jurídico e tradições e em consonância com o nível de vida do país em causa. Em particular, será mais fácil para os tribunais nacionais referirem-se aos montantes atribuídos a nível nacional para outros tipos de danos — danos pessoais, danos relacionados com a morte de um familiar ou danos em casos de difamação, por exemplo — e basearem-se na sua convicção mais íntima, mesmo que isso resulte na atribuição de montantes inferiores aos fixados pelo Tribunal em casos semelhantes (...).

O princípio da subsidiariedade não significa renunciar a toda a supervisão do resultado obtido com o recurso aos meios internos, caso contrário, os direitos garantidos pelo artigo 6.º ficariam desprovidos de qualquer substância. A este respeito, convém reiterar que a Convenção visa garantir direitos práticos e efetivos, e não direitos teóricos ou ilusórios. Isto é particularmente verdadeiro no que diz respeito às garantias consagradas no artigo 6.º, tendo em conta o lugar de destaque que ocupa numa sociedade democrática o direito a um julgamento justo com todas as garantias previstas no artigo 6.º.»³⁴.

³⁴ AC. TEDH, *Scordino c. Itália* (nº. 1), 29.03.2006, *op. cit.*, §§ 182-192.

Em termos gerais, a situação apresenta-se do seguinte modo: as medidas corretivas podem assumir natureza judicial — permitindo, designadamente, a aceleração do processo ou a concessão de outras formas de reparação — ou natureza não judicial, possibilitando a atribuição de uma indemnização ou a adoção de medidas disciplinares, podendo ainda verificar-se uma combinação de ambas.

Um grande número de países oferece indemnização por danos pecuniários e/ou não pecuniários causados por atrasos excessivos, como sejam Chipre, Estónia, França, Hungria, Irlanda, Itália, Lituânia, Luxemburgo, Países Baixos, Portugal, Federação Russa, Sérvia e Montenegro, Eslováquia, Espanha, Suécia e Suíça. Embora o Tribunal tenha manifestado a sua preferência por um sistema de prevenção³⁵, apenas um número relativamente pequeno de países permite atualmente a apresentação de pedidos para acelerar os processos; estes podem ser apresentados ao Tribunal Constitucional, através de uma queixa na República Checa, na Eslováquia e em Espanha; ao tribunal imediatamente superior ao tribunal que trata do processo, mediante o envio de carta registada nos Países Baixos ou em Espanha; ao tribunal encarregue do processo, na Dinamarca, na Finlândia, na Irlanda ou em Espanha, ao presidente do tribunal na Lituânia e na Eslováquia, ao tribunal de recurso na Estónia, a uma autoridade especial na Sérvia e no Montenegro ou a um juiz especial no Luxemburgo³⁶. A análise do direito comparado revela que vários ordenamentos jurídicos europeus reconhecem a possibilidade de considerar a duração excessiva do processo penal na determinação da pena, admitindo, em certos casos, a sua redução como forma de compensação pela morosidade processual. A Tabela 1 apresenta uma síntese dessas soluções, com base na análise desenvolvida pela Comissão de Veneza do Conselho da Europa³⁷.

Redução da pena em processos criminais por duração excessiva do processo

Estado	Admissibilidade	Modalidade de aplicação	Observação / Fonte
Alemanha	✓	A demora processual pode ser ponderada na determinação da pena, podendo conduzir à sua atenuação.	CDL-AD(2006)036rev, p. 21, §§ 84–86
Bélgica	✓	A duração excessiva do processo pode ser considerada pelo tribunal na determinação da pena, conduzindo eventualmente à sua redução.	CDL-AD(2006)036rev, p. 21, §§ 84–86
Estónia	✓	A demora processual pode justificar a redução da pena, mediante apreciação judicial das circunstâncias do caso.	CDL-AD(2006)036rev, p. 21, §§ 84–86
Países Baixos	✓	A duração excessiva do processo pode justificar a redução da pena aplicada.	CDL-AD(2006)036rev, p. 21, §§ 84–86

³⁵ *Ibidem*, § 183, « 183. The best solution in absolute terms is indisputably, as in many spheres, prevention. (...) ».

³⁶ COUNCIL OF EUROPE, EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW, (VENICE COMMISSION), *Report on the Effectiveness of National Remedies in respect of Excessive Length of Proceedings*, Study No. 316/2004, CDL-AD(2006)036, 03.04.2007, adotado na 69ª Sessão Plenária (Veneza, 15-16 dezembro de 2006), §§ 69-70, p. 18, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2006\)036rev-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2006)036rev-e)

³⁷ *Ibidem*, p. 21, §§ 84-86.

Dinamarca	✓	O tribunal pode considerar a duração excessiva do processo na determinação da pena aplicável.	CDL-AD(2006)036rev, p. 21, §§ 84–86
Finlândia	✓	A duração excessiva do processo pode ser tratada como circunstância atenuante na determinação da pena.	CDL-AD(2006)036rev, p. 21, §§ 84–86
Islândia	✓	O atraso excessivo do processo pode ser considerado pelo tribunal na determinação da pena.	CDL-AD(2006)036rev, p. 21, §§ 84–86
Suécia	✓	A demora processual pode ser considerada pelo tribunal para efeitos de redução da pena.	CDL-AD(2006)036rev, p. 21, §§ 84–86

Fonte: CDL-AD(2006)036rev, p. 21 §§ 84–86.

O panorama comparado evidencia, assim, que a possibilidade de considerar a duração excessiva do processo na determinação da pena se encontra amplamente disseminada em vários ordenamentos jurídicos europeus. Este dado reforça a legitimidade de uma interpretação do direito português que admita a ponderação da morosidade processual como circunstância relevante na fixação da pena concreta.

Na Alemanha, a ausência de previsão legal expressa para a morosidade processual no Código de Processo Penal (CPP) não impediu que a jurisprudência construísse um mecanismo efetivo de tutela. Pelo contrário, foi exatamente essa lacuna que levou o Tribunal Constitucional Federal Alemão (*Bundesverfassungsgericht — BVerfG*) a afirmar, com base direta na Constituição alemã, a obrigatoriedade de compensar o arguido sempre que se verifique um atraso processual imputável ao Estado. O fundamento dogmático desta construção não se encontra em normas processuais ordinárias, mas radica antes no princípio do Estado de Direito, em articulação com o direito fundamental à liberdade e com o direito a um processo justo e equitativo. Na perspetiva do Tribunal Constitucional Federal Alemão, a sujeição do arguido a um processo cuja duração excede o prazo razoável representa, por si só, um agravamento da carga sancionatória associada à reação penal do Estado, na medida em que faz recair sobre o arguido um ónus que ultrapassa a medida da culpa pelos factos praticados. Consequentemente, uma decisão penal condenatória que não tenha em consideração essa circunstância compromete o respeito pelo princípio da proporcionalidade que deve conformar o exercício da pretensão punitiva estatal.

O caso (*leading case*) que consolidou esta orientação é o acórdão de 5 de fevereiro de 2003 (processos apensos 2 BvR 327/02, 2 BvR 328/02 e 2 BvR 1473/02). Nesta decisão, o Tribunal Constitucional Federal Alemão declarou que uma sentença do tribunal regional (*Landgericht*) violara direitos fundamentais dos arguidos por não ter considerado, de forma expressa e quantificável, uma demora processual significativa no momento da fixação da pena. Em consequência, o processo foi anulado e devolvido ao tribunal *a quo* para que a dosimetria da pena fosse refeita, agora com a obrigação de compensar a morosidade de forma transparente e mensurável na nova fundamentação.³⁸

³⁸ BVerfG, Beschl. v. 05.02.2003 – 2 BvR 327/02, 2 BvR 328/02 e 2 BvR 1473/02, https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2003/02/rk20030205_2bvr032702.html.

Nos seus fundamentos, o BVerfG estabeleceu três pilares essenciais que passaram a vincular todos os tribunais alemães: Primeiro, afirmou que o princípio do Estado de Direito exige celeridade processual adequada no processo penal. Um atraso significativo no processo penal, imputável aos órgãos de persecução penal, viola o direito do acusado a um processo justo e em conformidade com o Estado de Direito. Segundo, determinou que a constatação de um atraso processual contrário ao Estado de Direito obriga as autoridades de internas a considerar este facto na realização da pretensão punitiva do Estado. Terceiro, impôs um dever de transparência: considerando a importância da celeridade processual exigida pelo princípio do Estado de Direito na Constituição alemã, é regularmente indicado que o tipo e a extensão da violação do dever de celeridade sejam expressamente constatados e que o grau de consideração desta circunstância seja determinado, em pormenor, na sanção penal aplicada. Esta exigência de quantificação clara da compensação — e não apenas uma referência genérica na fundamentação — visa permitir o controlo da proporcionalidade da reparação e evitar que a morosidade seja tacitamente absorvida pela pena, de forma invisível.

A jurisprudência do BVerfG foi posteriormente absorvida pela legislação ordinária, designadamente através dos §§ 198 e 199 da Lei de Organização Judiciária (*Gerichtsverfassungsgesetz — GVG*), que consagrou o direito à reparação por duração excessiva do processo, mas manteve a redução da pena como a forma privilegiada de compensação no âmbito penal³⁹.

Em síntese, o modelo alemão assenta numa construção dogmática que elege a própria sentença condenatória em processo penal como momento e instrumento de reparação da violação do direito fundamental a um processo célere. O juiz do processo, ao tomar conhecimento da morosidade, tem o dever constitucional de a compensar de forma expressa e mensurável na pena concreta que aplica, sob pena de a sua decisão vir a ser anulada pelo Tribunal Federal Constitucional Alemão.

No que respeita à possibilidade de prolação de uma decisão de arquivamento do processo em momento anterior à sua submissão à fase de julgamento, a Comissão de Veneza do Conselho da Europa reconhece que tal solução apresenta a vantagem de permitir a antecipação dos respetivos efeitos jurídicos, dispensando a tramitação integral da fase de julgamento e a subsequente prolação de uma decisão final quanto ao mérito da causa. Esta solução processual mostra-se, assim, suscetível de contribuir para uma maior celeridade na resposta do sistema de justiça penal, evitando o prolongamento de situações de incerteza jurídica e a mobilização desnecessária de recursos judiciais. Tal revela-se particularmente relevante nos casos de menor gravidade, em especial no domínio da denominada criminalidade bagatelar, nos quais a prossecução integral do processo até à fase de julgamento poderá revelar-se desproporcionada

³⁹ *Gerichtsverfassungsgesetz* (GVG) (Lei de Organização Judiciária). Versão em inglês. Berlim: Ministério da Justiça Federal, https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_gvg/englisch_gvg.html. Ver § 198 do GVG: «(3) Where for the benefit of the accused a criminal court or the public prosecution office has taken account of the unreasonable length of the proceedings, this constitutes, under section 198 (2) sentence 2, sufficient reparation by other means; to this extent section 198 (4) does not apply. Where the accused in criminal proceedings seeks compensation for excessive length of proceedings, the court of compensation is bound, in respect of the assessment of the reasonableness of the length of the proceedings, by a decision given by the criminal court.».

face à reduzida gravidade da infração. Todavia, continua a Comissão de Veneza, atendendo à natureza particularmente gravosa — e, em larga medida, substantiva — dos efeitos que uma decisão dessa natureza pode produzir, bem como à pluralidade de interesses públicos e privados que se encontram implicados no processo penal, pode sustentar-se que a sua adoção deve ser rodeada de especiais garantias de ponderação e controlo jurisdicional⁴⁰.

Uma solução equilibrada poderia, assim, consistir em admitir que os ordenamentos jurídicos nacionais prevejam mecanismos processuais suscetíveis de antecipar os referidos efeitos para a fase de «pré-julgamento» do processo, permitindo, em circunstâncias específicas, evitar a tramitação completa da fase do julgamento em processo penal. Todavia, tal possibilidade deveria permanecer estritamente circunscrita a situações de carácter manifestamente excecional e delimitado, de modo a evitar uma erosão das garantias estruturais do processo penal. Acresce que a antecipação da decisão processual pode suscitar (suscita) dificuldades de enquadramento dogmático nos ordenamentos jurídicos que se regem pelo princípio da legalidade, como o português, entendido como expressão do princípio da obrigatoriedade da ação penal. Nestes sistemas, a interrupção ou cessação do processo antes da prolação de uma decisão final sobre o mérito exigiria, por conseguinte, a consagração de uma base jurídica expressa, suficientemente determinada e proporcionada, que legitime tal solução no plano normativo.

Considerado em si mesmo, o princípio segundo o qual os atrasos processuais devem ser valorados no momento da determinação da pena pode ser compreendido como uma modalidade adequada de reparação no âmbito do processo penal, temos que a relevância atribuída à excessiva duração do processo pode refletir-se, designadamente, na atenuação da pena a aplicar ou, em situações-limite, na prolação de uma mera declaração de culpa, enquanto forma de resposta jurisdicional que, reconhecendo a verificação do ilícito penal, prescinde da imposição de uma sanção penal.

É certo que estas formas de reparação podem entrar em tensão com outras exigências estruturantes da justiça penal. Efetivamente, a consideração dos atrasos processuais pode conduzir a situações em que se verifica um défice de «justiça substantiva», designadamente quando a demora no funcionamento do sistema judicial torna impossível a punição do infrator ou impede a aplicação de uma pena correspondente ao nível de censura normalmente associado ao crime em causa. Pode igualmente conduzir a resultados processuais determinados predominantemente por razões de natureza processual, e não pela gravidade material do facto ilícito imputado. Todavia, tais consequências não podem ser analisadas de forma isolada, devendo antes ser compreendidas como uma manifestação necessária da garantia fundamental de julgamento num prazo razoável, que constitui um elemento estruturante do processo penal num Estado de direito democrático.

⁴⁰COUNCIL OF EUROPE, EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW, (VENICE COMMISSION), *Report on the Effectiveness of National Remedies in respect of Excessive Length of Proceedings*, op. cit., §§ 225-232, pp. 44-45.

Efetivamente, embora os objetivos do direito penal e a finalidade última da punição incluam a realização de uma justiça retributiva do ponto de vista da comunidade, bem como a reintegração social do infrator e a satisfação das legítimas expectativas das vítimas, importa reconhecer que a possibilidade de realização efetiva dessas finalidades se encontra necessariamente condicionada pelo decurso do tempo. Após um lapso temporal significativo, as perspectivas de cumprimento substancial dessas funções da pena devem ser ponderadas à luz de outros valores fundamentais, designadamente o interesse público na realização de um processo justo e célere e o interesse do arguido em não permanecer indefinidamente sujeito à incerteza quanto ao desfecho do processo penal instaurado contra si. Nesta perspetiva, a persistência de um processo penal por um período excessivamente prolongado corre o risco de degenerar numa forma de punição processual autónoma, incompatível com as exigências de um processo equitativo e afastada de qualquer lógica legítima de justiça penal, que não pode ser reconduzida a uma conceção meramente retaliatória da punição, sintetizada na vetusta Lei de Talião de «olho por olho».

Consequentemente, perante atrasos particularmente graves na tramitação do processo, a consideração desses atrasos no momento da determinação da pena surge como uma solução normativamente adequada. Efetivamente, numa tal situação, a função social da pena — enquanto instrumento de reafirmação das normas jurídicas e de prevenção geral — dificilmente poderá ainda ser plenamente alcançada, podendo mesmo verificar-se uma diminuição substancial do interesse social na punição de um crime cometido há um período temporal significativo. Nestas circunstâncias, a continuação do processo penal apenas poderá ainda encontrar justificação na dimensão estritamente retributiva da pena, cuja relevância, contudo, se encontra inevitavelmente mitigada pelo decurso do tempo.

Embora o ordenamento jurídico penal português não consagre expressamente um mecanismo autónomo de compensação penal da morosidade processual, tal lacuna normativa não impede que a duração irrazoável do processo seja considerada pelo julgador no momento da determinação da pena concreta. Efetivamente, no quadro das circunstâncias atenuantes gerais previstas no artigo 72.º do Código Penal — designadamente à luz da alínea d) do n.º 2 —, a demora excessiva pode e deve ser ponderada sempre que haja produzido consequências relevantes na esfera jurídica do arguido. Entre essas consequências avultam, desde logo, a aflição inerente à prolongada pendência do processo penal, bem como a situação de incerteza e compressão da existência que lhe está associada, afetando a estabilidade pessoal, familiar e profissional do arguido. Acresce que a sujeição prolongada ao estatuto de arguido comporta, não raras vezes, um efeito estigmatizante e uma limitação prática do exercício de direitos, designadamente em contextos laborais e sociais, o que intensifica o impacto negativo da demora. Neste sentido, a consideração da morosidade processual na determinação da pena encontra fundamento não apenas em exigências de justiça material, mas também na necessidade de assegurar a conformidade da resposta penal com os princípios da proporcionalidade da sanção e da necessidade da pena. Com efeito, a pena não pode ser fixada abstraindo das condições concretas em que o processo decorreu, sob pena de se traduzir numa reação excessiva face às finalidades preventivas do direito penal. Impõe-se, assim, que a sanção se contenha na medida estritamente necessária à proteção de bens jurídicos e à reintegração do agente.

Por outro lado, esta solução revela-se coerente com os parâmetros decorrentes da CEDH, em particular com o direito a ser julgado num prazo razoável, tal como densificado pela jurisprudência do TEDH. Ainda que o sistema português não preveja um mecanismo compensatório autónomo em sede penal, a atenuação da pena constitui uma via idónea de reconhecimento, no plano interno, da violação daquele direito fundamental.

Em suma, a valoração da demora excessiva do processo como circunstância atenuante traduz uma solução que, embora implícita, permite ao julgador reequilibrar a resposta sancionatória, assegurando uma aplicação do direito penal materialmente justa e conforme às exigências do Estado de Direito.

III. A distinção entre o processo civil e o processo penal na jurisprudência do TEDH

O artigo 6.º, n.º 1, da CEDH, enquanto disposição estruturante do direito a um processo equitativo, projeta-se simultaneamente sobre dois objetos normativamente distintos: a «acusação em matéria penal» e a «determinação dos direitos e obrigações de carácter civil».

Efetivamente, a garantia do prazo razoável — dimensão temporal devida do processo — não opera com a mesma intensidade, nem se densifica segundo os mesmos parâmetros, nos dois domínios materiais. Do ponto de vista dogmático, importa questionar se estamos perante uma componente do direito fundamental de estrutura unitária da tutela jurisdicional efetiva, que admite modulações consoante o objeto do processo, ou se antes se justifica falar em duas manifestações distintas de um mesmo princípio, cada uma com a sua teleologia própria.

A jurisprudência do TEDH tem optado por uma via intermédia: reconhece a especificidade de cada âmbito — designadamente, a maior exigência temporal que recai sobre os processos penais, dada a gravidade dos interesses em jogo, como sejam a liberdade, a presunção de inocência e a segurança jurídica —, mas não chega a autonomizar conceptualmente as duas garantias.

3.1. O âmbito dos direitos e obrigações civis na CEDH

A jurisprudência dinâmica do TEDH interpretou de forma ampla o âmbito dos «direitos e obrigações civis» nos termos do artigo 6.º, de modo a abranger «todos os processos cujo resultado seja decisivo para os direitos e obrigações civis», abrangendo assim todos os litígios do direito privado.

Ao longo dos anos, a jurisprudência evolutiva do TEDH tem procedido a uma interpretação extensiva do conceito de «direitos e obrigações de carácter civil» constante do artigo 6.º, n.º 1, da CEDH. Esta construção hermenêutica, afastando-se de conceções formalistas ancoradas no direito interno dos Estados-partes, conduziu a que se considerassem abrangidos pelo preceito «todos os processos cujo resultado seja decisivo para direitos e obrigações de natureza civil», independentemente da competência do órgão jurisdicional chamado a pronunciar-se. Por conseguinte, a garantia do processo equitativo passou a tutelar, de forma ampla, a generalidade dos litígios emergentes do direito privado, mas também — e esta é a vertente mais inovadora — determinadas relações jurídicas de direito público.

Neste percurso expansivo, o caso *König c. Alemanha*⁴¹ (1978) assume-se como um marco jurisprudencial incontornável. Pela primeira vez, o Tribunal de Estrasburgo afirmou, de modo inequívoco, que o artigo 6.º, n.º 1, poderia aplicar-se a litígios emergentes da relação entre a Administração e os particulares, desde que estivesse em causa a determinação de direitos com carácter civil. Com esta decisão, o TEDH superou a dicotomia rígida entre direito público e direito privado que, até então, limitava a aplicabilidade da Convenção, substituindo-a por um critério

⁴¹ Ac. TEDH (GC), *König c. Alemanha*, 28.06.1978, proc. n.º 6232/73, <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57512>.

material assente na natureza do direito subjacente: o que releva não é a qualificação formal que o ordenamento interno atribui à relação jurídica, mas sim os efeitos concretos da decisão sobre a esfera jurídica do particular, designadamente quando estejam em jogo direitos de carácter patrimonial, profissionais ou referentes à capacidade jurídica.

O caso respeitava à seguinte facticidade: o médico *Eberhard König*, proprietário de uma clínica privada, contestou processos administrativos que visavam revogar a sua autorização profissional para o exercício da medicina e a licença da clínica para ali exercer atividade médica, alegando a violação do direito a um julgamento dentro de prazo razoável. A questão central que se colocou ao TEDH era determinar se os litígios administrativos relativos ao exercício de uma profissão liberal integravam a noção de “direitos e obrigações de carácter civil” e se a duração do processo respeitava os padrões da Convenção. O Tribunal afirmou que a classificação formal interna não define o âmbito do artigo 6.º; a proteção depende da natureza substancial do direito em causa. O Tribunal de Estrasburgo, considerou, então, que o exercício da profissão e a exploração da clínica constituíam direitos civis para efeitos da Convenção⁴². Quanto à duração, verificou-se que os atrasos imputáveis às autoridades excederam o prazo razoável, configurando, portanto, uma violação ao texto convencional.

A relevância dogmática da decisão do TEDH no caso *König* transcende, porém, a mera ampliação do âmbito de aplicação da norma, pois, inaugura uma metodologia de interpretação teleológica e material que viria a marcar a jurisprudência posterior do Tribunal de Estrasburgo, permitindo que garantias processuais concebidas para o processo civil clássico fossem estendidas a setores inteiros da atividade administrativa — como o direito das profissões e os licenciamentos administrativos — sempre que a decisão pública afete, de modo direto e determinante, direitos de natureza civil. Esta evolução revela, em última análise, a centralidade do princípio da tutela jurisdicional efetiva na ordem convencional europeia: onde há um direito materialmente civil, ainda que formalmente público, aí deve estar presente a garantia do processo equitativo.

Quanto aos domínios excluídos do âmbito de aplicação do artigo 6.º, estes correspondem, em regra, àqueles em que os processos contendem de forma mais intensa com as prerrogativas estaduais inerentes *ao jus imperii*, por se situarem no núcleo essencial do exercício do poder público, designadamente aqueles que respeitam a litígios fiscais⁴³, litígios relativos a medidas de controlo da imigração — decisões relativas à entrada, permanência e deportação de estrangeiros — ⁴⁴, litígios relativos à representação política⁴⁵ e litígios relativos a certas categorias de funcionários públicos⁴⁶.

⁴² *Ibidem*, §§ 91-95.

⁴³ Ac. TEDH (GC), *Ferrazzini c. Itália*, 12.07.2001, proc. n.º 44759/98, §§ 25-26, <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-59589>.

⁴⁴ Ac. TEDH (GC), *Maaouia c. França*, 05.10.2000, proc. n.º 39652/98, §§ 33-40 <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-58847>.

⁴⁵ Ac. TEDH, *Pierre-Bloch c. França*, 21.10.1997, proc. n.º 24194/94, §§ 49-52 e §§ 56-61, <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-58105>.

⁴⁶ Ac. TEDH, (GC) *Pellegrin c. França*, 08.12.1999, proc. n.º 28541/95, §§ 62-63, 66-71, <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-58402>

No âmbito do direito português, a jurisprudência emanada do TEDH tem sido determinante na modelação do regime jurídico que disciplina a responsabilidade do Estado por morosidade na administração da justiça. O acórdão *Comingersoll S.A. c. Portugal* (2000), por exemplo, constitui um marco importante, ao reconhecer a possibilidade de as pessoas coletivas serem indemnizadas por danos não patrimoniais decorrentes da duração excessiva de um processo⁴⁷.

Mais tarde, no acórdão *Valada Matos das Neves c. Portugal* (2015), o TEDH apreciou a efetividade da ação de responsabilidade civil extracontratual fundada na Lei n.º 67/2007, que aprova o regime da responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais entidades públicas, enquanto meio de reação à demora excessiva na administração da justiça. O Tribunal de Estrasburgo reconheceu que o regime português constitui, em abstrato, um recurso adequado, mas sublinhou que essa qualificação depende da sua efetividade concreta, designadamente quanto à duração da própria ação indemnizatória e à adequação prática dos montantes fixados⁴⁹, que veio, em sede de conclusões, a considerar apropriados.

O Tribunal advertiu, todavia, que um mecanismo cuja tramitação se revele excessivamente morosa ou cuja compensação arbitrada seja manifestamente inferior aos padrões convencionais não satisfaz as exigências decorrentes da Convenção Europeia dos Direitos Humanos.

Nesse contexto, o TEDH assinalou que,

«[o] Governo afirma que os montantes atribuídos no termo dos processos dos tribunais administrativos são pagos logo que as sentenças se tornam definitivas. O Requerente não tomou posição sobre este ponto. Por sua parte, o Tribunal entende que não existem

⁴⁷ Ac. TEDH (GC), *Comingersoll S.A. c. Portugal*, 06.04.2000, proc. n.º n.º 35382/97, § 35, <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-58562>.

⁴⁸ Veja-se, também nesse sentido, Ac. TCA Sul, 22.03.2014, proc. n.º 7822/11, <https://www.dgsi.pt/jtca.nsf/-/59EB03B1B430A00980257CE50034FAC1>;

«I – Na análise dos dados jurisprudenciais relativos à densificação dos conceitos da Convenção Europeia dos Direitos do Homem (CEDH), entre os quais os de prazo razoável de decisão, indemnização razoável e de danos morais indemnizáveis, a jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem (TEDH) desempenhará, seguramente, um papel de relevo. II – A duração global do processo em causa (processo declarativo e executivo), por mais de 21 anos, traduz, de forma manifesta, um anormal funcionamento da justiça, isto é, ultrapassa, de forma evidente, o conceito de decisão em prazo razoável e é violadora, pelo Estado, dos arts 20º n.º 4, da CRP, 6º n.º 1, da CEDH, e 2º n.º 1, do CPC. III – De acordo com a jurisprudência do TEDH, uma *sociedade comercial* (destaque nosso) pode receber uma indemnização por danos não patrimoniais, os quais podem incluir a respectiva reputação, a incerteza no planeamento da decisão, a ruptura na gestão da empresa e, por último, ainda que em menor grau, a ansiedade e incómodos causados aos membros da equipa de gestão, a ascender a cerca de € 1000, por cada ano de atraso injustificado. IV – Nos termos dessa mesma jurisprudência, a duração média de todo o processo deve corresponder, em princípio, a um período que vai de 4 a 6 anos, pelo que no caso sub judice considera-se que tudo o que excedeu cerca de cinco anos e meio consubstancia um prazo desrazoável, razão pela qual deverá ser atribuída uma indemnização que tenha em conta que existiram cerca de 16 anos de duração excessiva da causa.»

⁴⁹ Ac. TEDH, *Valada Matos das Neves c. Portugal*, 29.10.2015, proc. n.º 73798/13, §§ 70-73, 97, 100 e 101, <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-163422>.

razões para duvidar da diligência das autoridades portuguesas no pagamento das indemnizações.»⁵⁰.

Esta asserção revela que a conformidade do mecanismo com os parâmetros convencionais não se esgota na prolação de uma decisão condenatória transitada em julgado, antes exigindo a sua execução efetiva, tempestiva e integral por parte do Estado, isto é, a garantia de uma tutela jurisdicional efetiva implica que o reconhecimento do direito seja acompanhado da respetiva satisfação efetiva, mediante o pagamento célere das quantias arbitradas. Qualquer adiamento injustificado no cumprimento das decisões, designadamente através da necessidade de instaurar ações executivas contra o Estado por parte dos requerentes, comprometeria a efetividade do mecanismo indemnizatório e poderia esvaziar a utilidade da decisão judicial, em contradição com as exigências inerentes à proteção convencional dos direitos atribuídos aos lesados⁵¹.

No âmbito civil, o período a considerar corre, em regra, desde a propositura da ação (ou desde o momento em que o litígio se torna efetivo) até à decisão final transitada em julgado, incluindo a fase executiva quando esta é indispensável para a realização efetiva do direito reconhecido.

Nos termos da jurisprudência constante do TEDH, o artigo 6.º, n.º 1, garante a todos o direito de submeter qualquer litígio relativo a direitos e obrigações de carácter civil a um tribunal — o chamado «direito a um tribunal», de que o direito de acesso — a faculdade de instaurar uma ação — constitui um aspeto fundamental⁵². No entanto, como o Tribunal sublinhou no paradigmático acórdão *Hornsby c. Grécia*⁵³ (1997), este direito seria ilusório se a ordem jurídica interna de um Estado contratante permitisse que uma decisão judicial definitiva e vinculativa permanecesse inoperante em detrimento de uma das partes. A execução de uma sentença proferida por qualquer tribunal deve, portanto, ser considerada parte integrante do «julgamento» para efeitos do artigo 6.º da CEDH. A *ratio decidendi* deste aresto assenta num argumento de coerência sistemática e teleológica: seria incompreensível — e normativamente insustentável — que o artigo 6.º, n.º 1, descrevesse minuciosamente as garantias processuais concedidas às partes (processo equitativo, público e em prazo razoável) sem depois proteger a execução das decisões judiciais. Interpretar a disposição como referindo-se exclusivamente ao acesso aos tribunais e à tramitação do processo conduziria a situações incompatíveis com o princípio do Estado de Direito, que os Estados contratantes se comprometeram a respeitar ao ratificarem a Convenção (cfr. *mutatis mutandis*, *Golder c. Reino Unido*⁵⁴, 21 de fevereiro de 1975, §§ 34-36).

⁵⁰ *Ibidem*, § 100.

⁵¹ Neste contexto, sempre que o Ministério Público atue em representação do Estado numa ação de responsabilidade civil extracontratual fundada em morosidade da justiça, deverá comunicar, com a devida celeridade, a decisão condenatória e a inerente obrigação de pagamento ao departamento governamental competente.

⁵² Ac. TEDH, *Philis c. Grécia*, 27.08.1991, procs. n.ºs 12750/87; 13780/88; 14003/88, § 59, <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57681>.

⁵³ Ac. TEDH, *Hornsby c. Grécia*, 19.03.1997, proc. n.º 18357/91, § 40, <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-58020>.

⁵⁴ Ac. TEDH (GC), *Golder c. Reino Unido*, 21.02.1975, proc. n.º 4451/70, §§ 34-36, <https://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-57496>.

Por conseguinte, o TEDH afirmou, de forma clara e vinculativa, que a execução de uma decisão proferida por qualquer tribunal deve ser considerada parte integrante do «processo» para efeitos do artigo 6.º da CEDH. Esta jurisprudência revela a dimensão temporal da tutela jurisdicional efetiva numa perspetiva mais ampla do que a tradicionalmente associada ao prazo razoável. Efetivamente, a exigência de tempestividade da justiça projeta-se também sobre a fase executiva: uma execução morosa ou ineficaz pode comprometer, tanto quanto um processo declarativo demorado, a efetividade do direito reconhecido judicialmente.

A posição do TEDH em *Hornsby* constitui, assim, um desenvolvimento natural da interpretação teleológica do artigo 6.º, iniciada em *Golder* reconhecimento do direito de acesso aos tribunais e prosseguida em *König* extensão a litígios de direito público com incidência em direitos civis. Este percurso jurisprudencial revela uma conceção integrada e substantiva da tutela jurisdicional, que abrange todo o ciclo processual — desde o acesso inicial ao tribunal até à efetiva concretização prática da decisão final — e que se impõe como elemento estruturante do Estado de direito democrático. De notar, ainda, que o tempo razoável de duração do processo pode incluir a decisão final em matéria de custas⁵⁵ e despesas processuais, sobretudo num caso em que o requerente reclamar dos honorários relacionados com a realização de uma perícia.

3.2. O âmbito da acusação criminal na CEDH

A qualificação de uma infração como “penal” para efeitos do artigo 6.º da CEDH obedece aos chamados “critérios Engel”, enunciados no acórdão *Engel e Outros c. Países Baixos*⁵⁶. O Tribunal estabeleceu três critérios para determinar se imputações formalmente qualificadas como disciplinares pelo direito interno devem ser consideradas “penais” para efeitos convencionais⁵⁷:

- (i) a classificação jurídica da infração no ordenamento interno;
- (ii) a natureza intrínseca da infração; e
- (iii) a natureza e gravidade da sanção suscetível de ser aplicada.

⁵⁵ Ac. TEDH, *Čičmanec c. Eslováquia*, 17.05.2016, proc. n.º 65302/11, §§ 22, 29 e 50, <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-164165>. Veja-se o § 50 «50. In addition, the Court reiterates that Article 6 § 1 of the Convention requires that all stages of legal proceedings concerning the determination of civil rights and obligations, not excluding stages subsequent to a judgment on the merits, be resolved within a reasonable time, and that this also includes in principle the stage of proceedings concerning costs».

⁵⁶ Ac. TEDH (GC), *Engel e Outros c. Países Baixos*, 08.06.1976, proc. n.º 5100/71, § 82, <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57479>. T. do original: «The very nature of the offence is a factor of greater import. (...) Such supervision would generally prove to be illusory if it did not also take into consideration the degree of severity of the penalty that the person concerned risks incurring. In a society subscribing to the rule of law, there belong to the ‘criminal’ sphere deprivations of liberty liable to be imposed as a punishment, except those which by their nature, duration or manner of execution cannot be appreciably detrimental.».

⁵⁷ O caso dizia respeito a sanções disciplinares aplicadas a militares dos Países Baixos por comportamentos ocorridos no contexto da vida castrense. O processo foi instaurado por cinco soldados do exército dos Países Baixos, entre os quais Johan Engel, que contestaram a natureza e as garantias processuais associadas às punições que lhes foram impostas.

Nas palavras do Tribunal (§ 82):

« [a] própria natureza da infração é um fator de maior importância. Tal supervisão seria, em geral, ilusória se não levasse também em consideração o grau de severidade da pena a que a pessoa em causa está sujeita. Numa sociedade que respeita o Estado de direito, as privações de liberdade passíveis de serem impostas como punição pertencem à esfera «criminal», exceto aquelas que, pela sua natureza, duração ou forma de execução, não podem causar danos consideráveis.»

A autonomia do conceito de “acusação em matéria penal” na Convenção significa que a qualificação formal atribuída pelo Estado não é determinante. Conforme enunciado em *Deweert c. Bélgica* (§ 46) a “acusação” pode ser definida como:

«A notificação oficial dada a um indivíduo pela autoridade competente de uma alegação de que cometeu um crime», [definição que corresponde igualmente ao critério de saber se] “a situação do suspeito foi substancialmente afetada”»⁵⁸.

No acórdão *Deweert c. Bélgica* (1980), o TEDH considerou que o procedimento instaurado contra o requerente constituía uma acusação em matéria penal, nos termos do artigo 6.º da CEDD, apesar de a legislação belga o qualificar formalmente como um ilícito administrativo, no caso uma contraordenação económica. Os factos relevantes demonstram que o requerente, talhante de profissão, foi acusado de violar normas legais relativas à fixação de preços e que as autoridades ordenaram o encerramento provisório da sua loja. Para poder reabrir o estabelecimento, foi-lhe proposta uma transação mediante pagamento de uma quantia em dinheiro, o que resultou de uma pressão económica significativa, já que manter a loja fechada implicava prejuízos imediatos e graves.

O Tribunal avaliou a natureza material da infração e da sanção, aplicando “critérios Engel”. Verificou que, apesar da qualificação administrativa conferida pelo direito interno, a infração tinha uma finalidade punitiva e dissuasora, dirigindo-se a todos os comerciantes em situação semelhante, o que lhe conferia carácter penal. Além disso, a sanção imposta, consistente no pagamento de uma quantia e na ameaça de manter o estabelecimento encerrado, possuía um carácter coercitivo e punitivo, reforçando a natureza penal do procedimento. O Tribunal concluiu, portanto, que o processo se enquadrava como penal na aceção da Convenção, de modo que o direito a um julgamento justo se aplicava integralmente. Neste contexto, a renúncia do requerente ao direito de ir a tribunal, obtida sob pressão económica, não pôde ser considerada válida, resultando em violação do artigo 6.º. O caso ilustra de forma clara que, para o TEDH, a qualificação formal do procedimento pelo direito interno é irrelevante, devendo prevalecer a análise da realidade material da infração e da sanção, sobretudo quando estas possuem um efeito sancionatório e coercitivo sobre o indivíduo.

⁵⁸ Ac. TEDH (GC), *Deweert c. Bélgica*, 27.02.1980, proc. n.º 6903/75, <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57469>, T. do original:

«46. (...) the official notification given to an individual by the competent authority of an allegation that he has committed a criminal offence (...) "the situation of the [suspect] has been substantially affected».

A relevância dos critérios *Engel* é dupla. Por um lado, permitem determinar se a garantia do prazo razoável se aplica a determinadas infrações sancionadas administrativamente (*e.g.*, coimas de elevado montante, sanções restritivas de direitos). Por outro, delimitam o momento inicial do período relevante para a contagem do prazo: desde que a situação do suspeito seja “substancialmente afetada” pelas medidas das autoridades, o prazo começa a correr, independentemente de ter sido proferido despacho de acusação em sentido processual interno. Esta construção é de particular importância no contexto português, sobretudo quando uma pessoa é detida para 1.º interrogatório judicial de arguido detido na fase do inquérito ou quando lhe é aplicada medida de coação restritiva da liberdade, antes de deduzida acusação em processo penal.

No âmbito penal, o período relevante inicia-se, em regra, a partir do momento em que o indivíduo é “acusado” (no sentido autónomo da Convenção) — isto é, quando as autoridades lhe comunicam oficialmente a suspeita da prática de uma infração, ou quando a sua situação é substancialmente afetada pelas medidas adotadas⁵⁹ — e estende-se até à decisão final de condenação ou absolvição. As exigências de celeridade são mais rigorosas no domínio penal, por diversas razões: a pendência de uma acusação afeta gravemente a esfera pessoal do arguido; a prova pode deteriorar-se; e, sobretudo quando o arguido se encontra em prisão preventiva, a liberdade pessoal está diretamente em causa. Neste último caso, o artigo 5.º, n.º 4, da CEDH impõe ainda a apreciação “em curto espaço de tempo” da legalidade da detenção, como ilustra o acórdão *Martins O’Neill Pedrosa c. Portugal* (2017), que de seguida se analisará. As garantias específicas do artigo 6.º, n.ºs 2 e 3 (presunção de inocência, direitos de defesa) complementam, no domínio penal, a exigência do prazo razoável, impondo uma atenção reforçada à equidade global do processo.

O acórdão *Philippe Bertin-Mouroit c. França* (2000), resume a jurisprudência estabelecida neste domínio:

«O Tribunal recorda que o prazo a ter em conta nos termos do artigo 6.º, n.º 1, começa a correr logo que uma pessoa é formalmente acusada ou quando as suspeitas relativas a essa pessoa afetaram substancialmente a sua situação devido a medidas tomadas pelas autoridades judiciais. Consequentemente, tal pode ter ocorrido numa data anterior à apresentação do processo ao tribunal de primeira instância ..., como a data da detenção, a data em que a pessoa em causa foi oficialmente notificada de que seria processada ou a data em que foram iniciadas as investigações preliminares ... Embora a «acusação», para efeitos do artigo 6.º, n.º 1, possa, em geral, ser definida como «a notificação oficial dada a um indivíduo pela autoridade competente de uma alegação de que cometeu uma infração penal», em alguns casos pode assumir a forma de outras medidas que implicam tal alegação e que, da mesma forma, afetam substancialmente a situação do suspeito.»⁶⁰.

⁵⁹ Ac. TEDH, *Eckle c. Alemanha*, 15.07.1982, proc. n.º 8130/78, § 73, <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57476>.

⁶⁰ Ac. TEDH, *Bertin-Mouroit c. França*, 02.08.2000, proc. n.º 36343/97, § 52, <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-63645>.

Resulta do exposto que, embora os critérios de apreciação do prazo razoável sejam estruturalmente comuns aos domínios civil e penal, o seu peso relativo e a intensidade do escrutínio exercido pelo TEDH diferem significativamente entre os dois regimes.

3.3. Reparação por danos morais por violação do requisito prazo razoável

Uma decisão que declare uma violação implica, nos termos da Convenção, a obrigação legal de o Estado requerido pôr termo à mesma e reparar os seus efeitos. Uma vez que a natureza da violação do direito a um julgamento num prazo razoável não permite recuperar o tempo perdido, a violação não pode ser reparada por *restitutio in integrum*, ou seja, pelo restabelecimento da situação anterior à violação. Como o Tribunal Europeu observou, «quando o processo se prolonga para além do “prazo razoável” previsto no artigo 6.º, n.º 1, a natureza intrínseca da injustiça impede a reparação completa. Consequentemente, a única reparação concebível a nível europeu é a compensação financeira»⁶¹.

Entre os fatores levados em consideração pelo Tribunal ao decidir nesta esfera está o dano patrimonial – perda efetivamente sofrida como resultado direto da violação. Por outras palavras, para obter uma indemnização, é necessário provar não só a existência irrefutável do prejuízo, mas também, e acima de tudo, uma relação causal direta com a violação do artigo 6.º, n.º 1. Esta última condição é difícil de cumprir, uma vez que é necessário provar que foi especificamente o lapso de tempo excessivo que causou o dano patrimonial.

No que concerne à compensação por danos morais, a mesma visa reparar os prejuízos de natureza não patrimonial sofridos pelo requerente, tais como a ansiedade, os transtornos e o estado de incerteza decorrentes da violação. Especificamente quanto ao incumprimento do prazo razoável no âmbito de processos judiciais, o Tribunal firmou o entendimento de que opera uma presunção ilidível forte (ou *iuris tantum*) de que a duração excessiva do processo acarreta, por si só, danos não patrimoniais. Tal justifica-se, pois, a demora desrazoável sujeita o indivíduo um perene estado de incerteza e angústia quanto ao desfecho da demanda.

O Tribunal de Estrasburgo, no processo *Apicella contra Itália* (2004), anunciou a doutrina pela qual se guiaria em matéria de reparação por danos não patrimoniais decorrentes da violação do direito a um julgamento num prazo razoável. O acórdão da Grande Câmara de 29 de março de 2006 proferido no mesmo processo baseia-se no mesmo método de cálculo, contendo uma referência ao acórdão da Câmara proferido no mesmo caso⁶². Este método de cálculo é o seguinte⁶³:

⁶¹ AC. TEDH, *König c. Alemanha (Artigo 50)*, 10.03.1989, proc. n.º 6232/73, § 15, <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57511>, T. do original:

«15. (...) for when proceedings are continued beyond the "reasonable time" laid down in Article 6 par. 1 (art. 6-1), the intrinsic nature of the wrong prevents complete reparation (*restitutio in integrum*). This being so, the only claim the applicant can make is for just satisfaction.(...)».

⁶² A. TEDH (GC), *Apicella c. Itália*, 29.03.2006, §§ 129 e 136, <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-72935>.

⁶³ TEDH, *Apicella c. Itália*, 10.11.2004, § 26, <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-67420>. T. do original: «26. As regards an equitable assessment of the non-pecuniary damage sustained as a result of the length of proceedings, the Court considers that a sum varying between EUR 1,000 and 1,500 per year's duration of the proceedings (and not per year's delay) is a base figure for the relevant calculation. The outcome of

«26. No que diz respeito a uma avaliação equitativa dos danos não pecuniários sofridos em resultado da duração do processo, o Tribunal considera que um montante variável entre 1000 e 1500 euros por ano de duração do processo (e não por ano de atraso) constitui um valor de base para o cálculo relevante. O resultado do processo nacional (quer o requerente perca, ganhe ou, em última instância, chegue a um acordo amigável) é irrelevante para os danos não patrimoniais sofridos devido à duração do processo.

O montante total será aumentado em 2.000 euros se os interesses em causa no litígio forem consideráveis, como nos casos relativos ao direito do trabalho, ao estado civil e à capacidade civil, às pensões ou a processos particularmente graves relacionados com a saúde ou a vida de uma pessoa.

A indemnização de base será reduzida em função do número de tribunais que trataram do processo ao longo da sua duração, da conduta do requerente — em especial, o número de meses ou anos devido a adiamentos injustificados pelos quais o requerente é responsável — do que está em causa no litígio — por exemplo, quando as consequências financeiras são de pouca importância para o requerente — em função do nível de vida do país em causa. Pode também ser prevista uma redução quando o requerente tiver estado envolvido apenas brevemente no processo, tendo-o continuado na sua qualidade de herdeiro.».

De acordo com a orientação do Tribunal de Estrasburgo, a determinação do valor da indemnização deve atender ao nível de vida do Estado em causa, circunstância que naturalmente se repercute nos montantes fixados pelos tribunais portugueses, designadamente quando comparados com os atribuídos em Estados com um nível de vida mais elevado.

Na verdade, na ordem jurídico portuguesa, o direito à obtenção de uma decisão judicial em prazo razoável constitui uma dimensão essencial do direito fundamental de acesso à justiça. Este direito encontra fundamento no artigo 20.º da Constituição da República Portuguesa e no artigo 6.º, n.º 1, da CEDH, que garante a qualquer pessoa o direito a que a sua causa seja examinada por um tribunal independente e imparcial dentro de um prazo razoável.

the domestic proceedings (whether the applicant loses, wins or ultimately reaches a friendly settlement) is immaterial to the non-pecuniary damage sustained on account of the length of the proceedings. The aggregate amount will be increased by EUR 2,000 if the stakes involved in the dispute are considerable, such as in cases concerning labour law, civil status and capacity, pensions, or particularly serious proceedings relating to a person's health or life. The basic award will be reduced in accordance with the number of courts dealing with the case throughout the duration of the proceedings, the conduct of the applicant – particularly the number of months or years due to unjustified adjournments for which the applicant is responsible – what is at stake in the dispute – for example where the financial consequences are of little importance for the applicant – and on the basis of the standard of living in the country concerned. A reduction may also be envisaged where the applicant has been only briefly involved in the proceedings, having continued them in his or her capacity as heir.(...)».

A violação deste direito pode originar responsabilidade civil do Estado por funcionamento anormal do serviço de justiça, nos termos da Lei n.º 67/2007, que aprovou o regime da responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais entidades públicas. A jurisprudência administrativa portuguesa tem vindo progressivamente a consolidar os pressupostos desta responsabilidade e os critérios de determinação da indemnização pelos danos não patrimoniais decorrentes da duração excessiva do processo.

A jurisprudência tem afirmado de forma consistente que a duração excessiva do processo constitui um caso típico de funcionamento anormal do serviço da justiça. Neste contexto, o Estado pode ser responsabilizado pelos danos causados aos particulares pela demora injustificada na obtenção de uma decisão judicial.

Neste sentido pronunciou-se o Supremo Tribunal Administrativo no acórdão de 18 de dezembro de 2024 (Proc. n.º 01888/19.7BEPRT), no qual se afirma que a violação do direito a uma decisão em prazo razoável constitui facto ilícito imputável ao Estado e suscetível de gerar responsabilidade civil extracontratual⁶⁴, nos seguintes termos:

«[de]e acordo com a jurisprudência reiterada deste STA, a violação do direito a uma decisão judicial em prazo razoável (o não cumprimento dos *standards* de duração razoável de um processo) consubstancia um facto ilícito e culposo (*i. e.*, o funcionamento anormal do serviço, conforme os artigos 7.º, n.ºs 3 e 4, e 9.º, n.º 2, ambos do RCEEP), que opera a favor do A. A presunção natural (nexo de causalidade) da verificação de um relevante dano psicológico e moral comum, de natureza não patrimonial (dano), (ou seja, um dano sofrido por todas as pessoas que se dirigem aos tribunais e não veem as suas pretensões resolvidas por um acto final do processo em tempo razoável).».

A jurisprudência nacional segue de perto os critérios desenvolvidos pelo TEDH, segundo os quais a duração excessiva de um processo judicial gera, em regra, danos não patrimoniais que não carecem de prova específica.

Tal orientação foi claramente afirmada no acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul de 12 de outubro de 2016 (Proc. n.º 1966/09.0BEPRT), no qual se refere:

«i) O atraso na decisão de processos judiciais, quando viola o direito a uma decisão em prazo razoável, é um facto ilícito, gerador de responsabilidade civil do Estado.

ii) Na aplicação da Convenção Europeu dos Direitos do Homem e na densificação dos respetivos conceitos – entre os quais os de prazo razoável de decisão, indemnização razoável e danos morais indemnizáveis –, tem, necessariamente, de atender-se à jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem (TEDH).

⁶⁴ Ac. STA, 18.12.2024. proc. n.º 1888/19.7BEPRT, <https://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/59e1a7ba3b62213480258c070042eeed>

iii) Segundo a jurisprudência do TEDH os danos não patrimoniais que segundo o conhecimento comum *sempre ocorrem em praticamente todos os casos de atraso excessivo na atuação da justiça* - correspondentes ao dano psicológico e moral comum que sofrem todas as pessoas que se dirigem aos tribunais e não vêem as suas pretensões resolvidas num prazo razoável - merecem, em princípio, a tutela do direito, não sendo de minimizar na respetiva relevância, sem prejuízo de prova em contrário ou de diferente causalidade.

iv) No que respeita ao montante da indemnização a arbitrar para ressarcimento desses danos não patrimoniais deve atender-se aos padrões fixados pela jurisprudência do TEDH, o qual atribui entre €1.000 a 1.500 por cada ano de atraso injustificado.»⁶⁵.

Para determinar se a duração de um processo ultrapassou o limite do razoável, os tribunais portugueses aplicam os critérios estabelecidos na jurisprudência do TEDH. Entre os fatores mais relevantes destacam-se: a complexidade do processo; o comportamento das partes; a atuação das autoridades judiciais e a importância do litígio para o interessado.

A jurisprudência administrativa tem considerado, em termos aproximados, que a duração global razoável de um processo judicial pode situar-se em 3 anos na primeira instância e para a generalidade das matérias, e de 4 a 6 anos quando haja recurso para o tribunal superior, como duração média global da lide, como juízo *standard*⁶⁶:

No que respeita à determinação do montante indemnizatório, a jurisprudência portuguesa tem desenvolvido critérios relativamente uniformes. Em diversas decisões dos tribunais administrativos superiores tem-se afirmado que a compensação pelos danos não patrimoniais decorrentes da duração excessiva do processo tende a situar-se, em regra, entre 1.000 € e 1.500 € por cada ano de atraso injustificado. Este critério foi também expressamente formulado no acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul de 15 de dezembro de 2016⁶⁷.

Todavia, a fixação do montante indemnizatório deve sempre atender às circunstâncias concretas do caso, podendo ser ajustada em função da complexidade do processo, da duração efetiva do atraso, da conduta das partes e da relevância do litígio para o lesado.

⁶⁵ Ac. TCA Sul, 12.10.2019, proc. n.º 1966/09.0BEPRT, <https://www.dgsi.pt/jtca.nsf/170589492546a7fb802575c3004c6d7d/b2f733a90cb53a8c802584ce003bbd89>.

⁶⁶ Ac. TCA Norte, 10.03.2023, proc. n.º 883/22.3BEBRG, <https://www.dgsi.pt/jtcn.nsf/89d1c0288c2dd49c802575c8003279c7/5502c5cd66a947c780258971004bfd24?OpenDocument>

⁶⁷ Ac. TCA Sul, 15.12.2016. proc. n.º 13706/16, <https://www.dgsi.pt/jtca.nsf/-/029DF34E7A8F824F8025809F005E7A5A>.

Da análise da jurisprudência dos tribunais administrativos resulta um padrão relativamente consolidado no direito português. Em primeiro lugar, a duração excessiva do processo é qualificada como funcionamento anormal do serviço da justiça, suscetível de gerar responsabilidade civil do Estado. Em segundo lugar, presume-se a existência de danos não patrimoniais decorrentes da prolongada pendência do litígio⁶⁸. Por fim, a indemnização é normalmente fixada com base num critério aproximado de 1.000 € a 1.500 € por cada ano de atraso injustificado, sem prejuízo da necessária ponderação das circunstâncias concretas do caso⁶⁹.

Contudo, a principal fragilidade processual do regime português de responsabilidade civil extracontratual do Estado por violação do prazo razoável reside na duração, por vezes significativa, da própria ação indemnizatória. Embora os tribunais administrativos tenham considerado aceitável uma duração de 3 anos para a duração de um processo na primeira instância e para a generalidade das matérias, e de 4 a 6 anos quando haja recurso para o tribunal superior, não existe garantia de que todas as ações fundadas na morosidade judicial venham a ser decididas dentro desse horizonte temporal, apesar das medidas gestionárias que possam ser adotadas pelo Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais. Efetivamente, tais ações seguem os trâmites comuns do contencioso administrativo, sem qualquer especialidade processual que reconheça a sua natureza funcionalmente urgente. Por conseguinte, quando o processo destinado a reparar a demora excessiva se prolonga no tempo, o mecanismo indemnizatório corre o risco de reproduzir a própria disfunção que pretende corrigir.

⁶⁸ Ac. STA, de 18.12.2024, proc. n.º 1888/19.7BEPRT, *op. cit.*, « [de]acordo com a jurisprudência reiterada deste STA, a violação do direito a uma decisão judicial em prazo razoável (o não cumprimento dos *standards* de duração razoável de um processo) consubstancia um facto ilícito e culposo (i. e., o funcionamento anormal do serviço, conforme os artigos 7.º, n.ºs 3 e 4, e 9.º, n.º 2, ambos do RCEEP), que opera a favor do A. A *presunção natural* (nexo de causalidade) da verificação de um relevante dano psicológico e moral comum, de natureza não patrimonial (dano), (ou seja, um dano sofrido por todas as pessoas que se dirigem aos tribunais e não vêem as suas pretensões resolvidas por um acto final do processo em tempo razoável).».

⁶⁹ Ac. TCA Sul, 22.05.2014, proc. n.º 7822/11,

<https://www.dgsi.pt/jtca.nsf/-/59EB03B1B430A00980257CE50034FAC1>,

«I – Na análise dos dados jurisprudenciais relativos à densificação dos conceitos da Convenção Europeia dos Direitos do Homem (CEDH), entre os quais os de prazo razoável de decisão, indemnização razoável e de danos morais indemnizáveis, a jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem (TEDH) desempenhará, seguramente, um papel de relevo. II – A duração global do processo em causa (processo declarativo e executivo), por mais de 21 anos, traduz, de forma manifesta, um anormal funcionamento da justiça, isto é, ultrapassa, de forma evidente, o conceito de decisão em prazo razoável e é violadora, pelo Estado, dos arts 20º n.º 4, da CRP, 6º n.º 1, da CEDH, e 2º n.º 1, do CPC. III – De acordo com a jurisprudência do TEDH, uma sociedade comercial pode receber uma indemnização por danos não patrimoniais, os quais podem incluir a respectiva reputação, a incerteza no planeamento da decisão, a ruptura na gestão da empresa e, por último, ainda que em menor grau, a ansiedade e incómodos causados aos membros da equipa de gestão, a ascender a cerca de € 1000, por cada ano de atraso injustificado. IV – Nos termos dessa mesma jurisprudência, a duração média de todo o processo deve corresponder, em princípio, a um período que vai de 4 a 6 anos, pelo que no caso *sub judice* considera-se que tudo o que excedeu cerca de cinco anos e meio consubstancia um prazo desrazoável, razão pela qual deverá ser atribuída uma indemnização que tenha em conta que existiram cerca de 16 anos de duração excessiva da causa.».

Ora, nos casos de atraso na tramitação das próprias ações administrativas de responsabilidade civil extracontratual contra o Estado, em particular quando esteja em causa a violação do direito a uma decisão em prazo razoável — enquanto dimensão do direito fundamental à tutela jurisdicional efetiva, consagrado no artigo 20.º da Constituição da República Portuguesa —, impõe-se que os tribunais administrativos ponderem, na fixação do *quantum* indemnizatório devido aos lesados, o reflexo do seu próprio atraso na condução do processo, em estrita observância do princípio da reparação integral.

Efetivamente, nos termos do regime da responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais entidades públicas, consagrado na Lei n.º 67/2007, a indemnização deve abranger a totalidade dos danos sofridos, incluindo aqueles que resultem da dilação indevida do processo, sob pena de se frustrar a efetividade da tutela jurisdicional e de se comprometer a função ressarcitória (ou reparadora) da responsabilidade civil.

Tal entendimento encontra respaldo na jurisprudência do TEDH, designadamente no acórdão *Martins Castro e Alves Correia de Castro c. Portugal*⁷⁰, no qual se sublinha a exigência de uma reparação adequada, suficiente e efetiva pelas violações decorrentes da duração excessiva dos processos⁷¹.

Este enquadramento demonstra a crescente convergência entre a jurisprudência nacional e os padrões europeus em matéria de tutela jurisdicional efetiva e garantia de uma decisão judicial em prazo razoável⁷².

⁷⁰ Ac. TEDH, *Martins Castro e Alves Correia de Castro c. Portugal*, 10.06.2008, proc. n.º 33729/06, § 53, https://dcjri.ministeriopublico.pt/sites/default/files/caso_martins_de_castro_traducao_queixa_33729-06_0.pdf.

«53. Estando em causa, em primeiro lugar, a duração do processo, o Tribunal nota com preocupação que o tempo que as jurisdições administrativas levam para examinar as ações de responsabilidade [civil] extracontratual parece muitas vezes prolongar-se por períodos significativos. A este propósito, o Tribunal lembra que outros Estados fizeram escolhas diferentes, ao preverem, por exemplo, neste domínio, prazos mais curtos: é o caso da Itália, em que o Tribunal da Relação dispõe de quatro meses para proferir a sua decisão (...) Porém, o Tribunal admite que esse facto, por si só, não torna o recurso ineficaz, sobretudo se a jurisdição competente dispuser da possibilidade de considerar o seu próprio atraso e de atribuir ao interessado uma reparação suplementar a este título (...)».

⁷¹ Veja-se, também, a este propósito, Ac. do STA, 13.01.2022, proc. n.º 2386/16.6BEPRT, https://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/5ca15bde92ff4c24802587cf006145e6?OpenDocument&ExpandSection=1#_Section1,

«IV – Em caso de nova violação, na própria ação indemnizatória, do direito a uma decisão judicial em prazo razoável, justifica-se a eventual atribuição, a esse título, de uma indemnização suplementar, como salientado na jurisprudência do TEDH, para obviar a que o Autor tenha de entrar num círculo vicioso de ter de voltar a demandar o Estado a cada nova violação.».

⁷² Ac. TCA Norte, 11.11.2022, proc. n.º 1602/21.7BEPRT, <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/acordao/01602-2022-209816975>.

3.4. A prisão preventiva e o caso *Martins O'Neill Pedrosa c. Portugal*

O caso *Martins O'Neill Pedrosa c. Portugal* (2017), embora centrado no artigo 5.º, n.º 4, da CEDH (direito à liberdade e segurança), projeta a discussão sobre a exigência da existência de mecanismos preventivos aptos a assegurar a celeridade processual, designadamente o previsto no artigo 108.º do CPP ⁷³.

No referido acórdão, o Tribunal Europeu não foi chamado a pronunciar-se sobre a legalidade material da privação da liberdade, mas antes sobre a conformidade do controlo jurisdicional exercido com o requisito de decisão “em curto espaço de tempo”, inerente ao artigo 5.º, n.º 4 da CEDH, num caso em que estava em causa a aplicação da medida de coação prisão preventiva na fase do inquérito em processo penal. O TEDH concluiu pela violação desta disposição, por considerar que a apreciação judicial do pedido do requerente não ocorreu com a celeridade exigida, sublinhando que, em matéria de liberdade pessoal, o critério temporal assume particular rigor. O Tribunal destacou, ainda, que a mera previsão formal de mecanismos de aceleração processual não basta para satisfazer as exigências convencionais; é, pois, indispensável que esses instrumentos funcionem de modo efetivo e sejam aptos a prevenir ou sanar atrasos concretos.

No caso, como salientou o TEDH, quanto ao *iter* processual, verificou-se que em 4 de maio de 2015, o processo foi remetido ao Tribunal da Relação de Lisboa. Recebido em 11 de maio de 2015, o recurso foi apreciado em 2 de julho de 2015, ou seja, cinquenta e um dias após a sua receção, ultrapassando o prazo de 30 previsto no artigo 219.º, n.º 1, do Código de Processo Penal, o qual começa a correr a partir da data de receção do recurso pelo tribunal da Relação. Além disso, o Governo não apresentou qualquer justificação para os atrasos na prolação da decisão por parte do Tribunal da Relação. Não foram apresentadas, também, explicações por que motivo o juiz de instrução só decidiu sobre a admissibilidade do recurso catorze dias após a sua interposição, nem por que o Ministério Público apresentou observações apenas em 27 de abril de 2015. Tampouco se justificou o período de cinquenta e um dias entre a receção do processo pelo Tribunal da Relação de Lisboa e a prolação da decisão, que excedeu o prazo de 30 previsto no artigo 219.º, n.º 1, do Código de Processo Penal. O Tribunal observou, ainda, que o alegado respeito pelo princípio do contraditório não é, por si só, suficiente para justificar um atraso tão excessivo, referiu ainda o Tribunal.

Acresce que, para o Tribunal de Estrasburgo, o período relevante para apreciação do recurso, decorre desde a data em que o pedido foi apresentado até à data em que é prolatada uma decisão pelo Tribunal superior relativa à legalidade da aplicação da medida de coação prisão preventiva. Por conseguinte, observou o TEDH que, no caso, foram necessários um total de cento e cinco dias desde o momento em que o pedido foi apresentado, em 19 de março de 2015, para que o Tribunal de Recurso de Lisboa adotasse uma decisão sobre o recurso do requerente contestando a legalidade da prisão preventiva. Ora, a este respeito, o Tribunal já havia considerado, por exemplo, que o requisito de uma decisão “rápida” relativamente a um recurso

⁷³ Ac. TEDH, *Martins O'Neill Pedrosa c. Portugal*, 20.06.2017, proc. n.º 63217/13, <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-171102>.

contra uma ordem de detenção foi violado nos seguintes casos: *Rehbock c. Slovenia* – vinte e três dias⁷⁴; *Mamedova c. Rússia* – trinta e seis dias⁷⁵; *Kadem c. Malta* – dezassete dias⁷⁶; e *Shakurov c. Rússia* – trinta e quatro dias⁷⁷, concluindo, pois, que o tempo demorado pelo Tribunal da Relação de Lisboa para adotar uma decisão foi manifestamente excessivo.

Esta jurisprudência evidencia que o modelo processual português de controlo da aplicação de medida privativa da liberdade em processo penal, nomeadamente a prisão preventiva, tal como estruturado e com os prazos atualmente previstos para tramitação e decisão do recurso, dificilmente atende à celeridade exigida pelo artigo 5.º, n.º 4, da CEDH, na interpretação do Tribunal de Estrasburgo. As fases intermédias de notificação, resposta ao recurso, remessa do processo e emissão de parecer pelo Ministério Público no tribunal superior, alongam significativamente os prazos, tornando o controlo judicial da privação da liberdade menos rápido do que seria exigido.

Na verdade, de acordo com o artigo 219.º do CPP, a decisão que aplica, substitui ou mantém a prisão preventiva pode ser objeto de recurso por parte do arguido ou pelo Ministério Público, e o tribunal de recurso “deve julgá-lo no prazo máximo de 30 dias a contar do momento em que os autos forem recebidos”. Na prática, porém, esse prazo tem natureza ordenadora, não perentória, pelo que, nem sempre é respeitado.

Neste contexto, afigura-se necessário repensar, no plano legislativo, o regime processual aplicável ao recurso das medidas de coação privativas da liberdade, consagrando um mecanismo mais expedito e concentrado de apreciação do recurso da prisão preventiva, aproximando-o, por exemplo, do modelo previsto para o *habeas corpus*⁷⁸, que se caracteriza por uma tramitação urgente e por prazos decisórios particularmente curtos. Uma solução desta natureza permitiria reforçar a efetividade do controlo jurisdicional da privação da liberdade e assegurar uma maior conformidade do sistema processual penal português com os parâmetros exigidos pela CEDH e pela jurisprudência consolidada do TEDH.

⁷⁴ Ac. TEDH, *Rehbock v. Slovenia*, 14.02.2017, proc. n.º 29462/95, §§ 84-85, <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-171102>.

⁷⁵ Ac. TEDH, *Mamedova c. Rússia*, 01.06.2006, proc. n.º 7064/05, § 96, <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-75646>.

⁷⁶ Ac. TEDH, *Kadem c. Malta*, 09.01.2003, proc. n.º 7064/05, § 44, <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-60878>.

⁷⁷ Ac. TEDH, *Shakurov, c. Rússia*, 05.06.2012, proc. n.º 55822/10, § 180, [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:\[%22001-111177%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-111177%22]}).

⁷⁸ Veja-se os artigos 220.º, 22.º e 223.º do Código de Processo Penal.

IV. Conclusões

A principal fragilidade do regime português de responsabilidade civil extracontratual do Estado por violação do prazo razoável reside na duração, por vezes excessiva, da própria ação indemnizatória. Não obstante a jurisprudência administrativa admitir como aceitáveis prazos médios de 3 anos em primeira instância e de 4 a 6 anos com recurso, não existe garantia de decisão dentro desses limites. Tal deve-se ao facto de estas ações seguirem os trâmites comuns do contencioso administrativo, sem qualquer regime de urgência. Por conseguinte, o mecanismo indemnizatório arrisca a reproduzir a mesma morosidade que visa reparar. Assim, nos casos de atraso na tramitação das próprias ações de responsabilidade civil extracontratual contra o Estado, devem os tribunais administrativos refletir, na fixação do *quantum* indemnizatório, o impacto do seu próprio atraso, em cumprimento do princípio da reparação integral e do direito a uma decisão em prazo razoável, assegurando uma reparação efetiva que abranja todos os danos decorrentes da dilação processual

A esta fragilidade soma-se a discussão relativa à existência e à efetividade de instrumentos preventivos de aceleração processual. O modelo português assenta predominantemente numa lógica reparatória. Ainda assim, o ordenamento jurídico conhece, no domínio penal, um mecanismo de natureza preventiva: o pedido de aceleração processual previsto no artigo 108.º do CPP. A relevância deste instrumento foi analisada pelo TEDH no acórdão *Martins O'Neill Pedrosa c. Portugal* (2017). O requerente, em situação de prisão preventiva, alegava a morosidade na apreciação de um recurso relativo à legalidade da sua detenção. O Governo português sustentou que não haviam sido esgotados os recursos internos, por não ter sido utilizado o pedido de aceleração processual. Embora o Tribunal tenha apreciado o caso à luz do artigo 5.º, n.º 4, da Convenção — e não do artigo 13.º — reconheceu a existência formal do mecanismo, sublinhando simultaneamente a exigência de especial celeridade quando está em causa a liberdade pessoal.

Este precedente evidencia que o legislador português não ignorou totalmente a necessidade de instrumentos preventivos de combate à morosidade judicial. Contudo, a sua aplicação permanece circunscrita ao processo penal e a sua utilização prática revela-se limitada. Em domínios como o contencioso administrativo, inexistente um mecanismo equivalente de aceleração processual, o que reforça a dependência da iniciativa do lesado e da tutela reparatória *ex post*.

Neste contexto, assume particular relevância a necessidade de repensar o regime processual aplicável ao recurso das medidas de coação privativas da liberdade. A consagração de um modelo mais expedito e concentrado de apreciação do recurso da prisão preventiva, aproximando-o da lógica do *habeas corpus* — caracterizada por tramitação urgente e prazos decisórios especialmente curtos — permitiria reforçar a efetividade do controlo jurisdicional da privação da liberdade em processo penal e assegurar uma maior conformidade do sistema processual penal português com os parâmetros convencionais.

O TEDH reconhece aos Estados Contratantes uma margem de apreciação na definição das modalidades de cumprimento das obrigações decorrentes do artigo 13.º da Convenção. A escolha entre mecanismos preventivos, reparatórios ou mistos insere-se na esfera de autonomia organizativa interna, desde que o sistema adotado assegure proteção efetiva. Neste quadro, Portugal optou claramente pela via reparatória como instrumento principal de tutela contra a duração excessiva dos processos, ainda que sem acompanhar a preferência frequentemente manifestada pelo Tribunal de Estrasburgo por mecanismos de natureza preventiva.

Todavia, a margem de apreciação não elimina o controlo do resultado. O princípio da subsidiariedade não pode esvaziar a substância dos direitos garantidos pelo artigo 6.º da Convenção, que exige direitos práticos e efetivos, e não meramente teóricos ou ilusórios. A admissibilidade convencional do modelo português depende, por conseguinte, da sua efetividade concreta — designadamente da celeridade das próprias ações indemnizatórias e da adequação das compensações atribuídas, as quais, embora possam refletir o nível de vida nacional, não podem assumir caráter meramente simbólico.

No domínio penal, a jurisprudência do TEDH reconhece igualmente uma forma distinta de reparação: a consideração expressa da duração excessiva do processo na determinação da pena. No acórdão *Scordino c. Itália* (n.º 1), o Tribunal afirmou que a redução da pena constitui um dos mecanismos suscetíveis de compensar a violação do direito a uma decisão em prazo razoável (§186). O modelo alemão, densificado pelo Tribunal Constitucional Federal no acórdão de 5 de fevereiro de 2003 e posteriormente consagrado nos artigos 198.º e 199.º da Lei da Organização Judiciária alemã, constitui neste domínio um paradigma particularmente elucidativo: a sentença condenatória converte-se simultaneamente no momento de reconhecimento da violação e no instrumento da sua compensação, impondo ao juiz o dever de refletir essa violação de forma quantificável na pena aplicada.

Esta solução encontra fundamento no princípio da proporcionalidade: a sujeição do arguido a um processo de duração irrazoável representa, por si só, um agravamento da carga sancionatória que ultrapassa a medida da culpa e que deve, por isso, ser compensado no momento da determinação da pena.

Embora o ordenamento jurídico português não consagre expressamente um mecanismo autónomo de compensação penal da morosidade processual, tal lacuna normativa não impede que a duração irrazoável do processo seja considerada pelo julgador no momento da determinação da pena concreta. Efetivamente, no quadro das circunstâncias atenuantes gerais previstas no artigo 72.º do Código Penal — designadamente à luz da alínea d) do n.º 2 —, a demora excessiva pode e deve ser ponderada sempre que haja produzido consequências relevantes na esfera jurídica do arguido. Entre essas consequências avultam, desde logo, a aflição inerente à prolongada pendência do processo penal, bem como a situação de incerteza e compressão da existência.

Acresce que soluções funcionalmente semelhantes são amplamente reconhecidas no direito comparado, onde a duração irrazoável do processo é frequentemente tomada em consideração em sede de sentença, conduzindo à atenuação da pena aplicada. Nesta perspetiva, a ponderação da morosidade processual na determinação da pena revela-se plenamente compatível com uma conceção material do princípio da proporcionalidade, permitindo ajustar a reação penal não apenas à gravidade do facto e à culpa do agente, mas também às vicissitudes do próprio processo penal, incluindo eventuais falhas do sistema de justiça na garantia de uma decisão em prazo razoável, decorrente da indefinição prolongada quanto ao desfecho do procedimento.

Em termos estruturais, o sistema português apresenta uma base normativa conforme com as exigências decorrentes dos artigos 6.º e 13.º da Convenção. A tutela contra a morosidade processual encontra fundamento constitucional nos artigos 20.º e 22.º da Constituição, expressão legal no artigo 12.º da Lei n.º 67/2007 e progressiva densificação na jurisprudência nacional.

Todavia, a conformidade estrutural não equivale necessariamente à conformidade material. A legitimidade convencional do sistema português dependerá, em última análise, da sua efetividade prática: da celeridade das ações de responsabilidade, da adequação das compensações atribuídas e da execução tempestiva das decisões condenatórias. Paralelamente, o reforço de mecanismos preventivos — designadamente através da extensão dos instrumentos de aceleração processual e da revisão do regime recursal em matéria de medidas de coação privativas da liberdade — revela-se essencial para assegurar uma tutela jurisdicional plenamente efetiva.

Em última análise, a compatibilidade do sistema português com a Convenção dependerá menos da sua arquitetura normativa do que da sua capacidade concreta de garantir uma resposta jurisdicional efetiva à morosidade judicial.

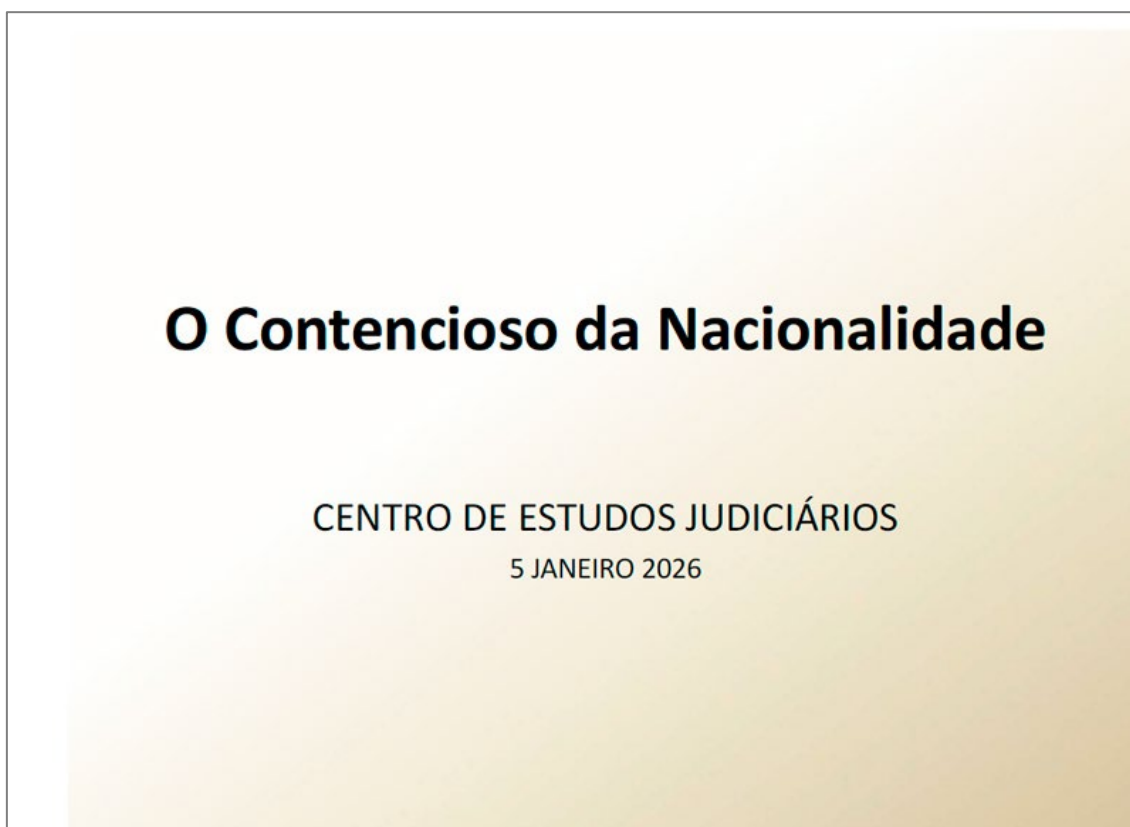
C E N T R O
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

2. O CONTENCIOSO DA NACIONALIDADE¹

José Carlos Fernandes*

Fontes de direito da NACIONALIDADE portuguesa
Alterações Lei da Nacionalidade
Alterações REGULAMENTO da Nacionalidade
Fundamento da nacionalidade
LEI da nacionalidade (nacionalidade originária)
Regulamento da nacionalidade (nacionalidade ORIGINÁRIA)
Lei da nacionalidade (nacionalidade DERIVADA)
Aquisição da nacionalidade por efeito da ADOÇÃO
Aquisição da nacionalidade por efeito da NATURALIZAÇÃO
PERDA da nacionalidade
CONTENCIOSO da Nacionalidade
Tipo de INTERVENÇÃO PROCESSUAL MP
Contencioso denegação pedidos de atribuição, aquisição e de perda da nacionalidade
Ação de oposição à aquisição da nacionalidade por efeito da vontade

Apresentação Power Point



¹ O presente capítulo tem por base a formação ministrada pelo autor no Centro de Estudos Judiciários, no âmbito do *Curso Intensivo de Direito Administrativo e Tributário para Magistrados do Ministério Público*, que teve lugar nos dias 5, 12 e 19 de janeiro de 2026.

* Procurador da República.

O Contencioso da Nacionalidade

CENTRO DE ESTUDOS JUDICIÁRIOS

5 JANEIRO 2026

- NACIONALIDADE é a relação jurídica que se estabelece entre um indivíduo e um Estado, que traduz a atribuição de um determinado conjunto de direitos e deveres de cidadania
- Para a determinação de quais os indivíduos que são titulares da nacionalidade de um determinado Estado, é possível utilizar dois critérios: o *jus sanguinis* e o *jus soli*
- *Jus sanguinis* valoriza os laços de descendência comum
- *Jus soli* valoriza a relação estabelecida por um indivíduo com um dado território
- Goza da natureza de direito, liberdade e garantia, estando consagrado no art.º 26.º, n.º 1 da CRP, enquanto direito à cidadania (vide Ac. do TC n.º 106/2016, de 24-02-2016)

FONTES DE DIREITO NACIONALIDADE PORTUGUESA

- Constituição da República Portuguesa: 26º/1
- Direito Internacional:
 - Convenção Europeia sobre a Nacionalidade (CEN)
 - Convenção sobre a Redução da Apatridia
 - Art.º 15.º da Declaração Universal dos Direitos Humanos
 - Art.º 3.º da Declaração dos Direitos das Crianças
 - Art.º 25.º e 32.º, da Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas
 - Art.º 24.º do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos
- Direito interno (infra-constitucional):
 - Lei da Nacionalidade (LN): Lei n.º 37/81, de 03-10
 - Regulamento da Nacionalidade (RN): Decreto-Lei n.º 237- A/2006, de 14- 12

Alterações Lei da Nacionalidade

- 2024-03-05**  **Lei Orgânica n.º 1/2024 - 1.ª Série**
Décima alteração à Lei n.º 37/81, de 3 de outubro, que aprova a Lei da Nacionalidade.
[Ver detalhes das alterações >](#)
- 2020-11-10**  **Lei Orgânica n.º 2/2020 - 1.ª Série**
Nona alteração à Lei n.º 37/81, de 3 de outubro, que aprova a Lei da Nacionalidade.
[Ver detalhes das alterações >](#)
- 2018-07-05**  **Lei Orgânica n.º 2/2018 - 1.ª Série**
Alarga o acesso à nacionalidade originária e à naturalização às pessoas nascidas em território português, procedendo à oitava alteração à Lei n.º 37/81, de 3 de outubro, que aprova a Lei da Nacionalidade.
[Ver detalhes das alterações >](#)
- 2015-07-29**  **Lei Orgânica n.º 9/2015 - 1.ª Série**
Sétima alteração à Lei n.º 37/81, de 3 de outubro (Lei da Nacionalidade), estendendo a nacionalidade portuguesa originária aos netos de portugueses nascidos no estrangeiro.
[Ver detalhes das alterações >](#)
- 2015-06-22**  **Lei Orgânica n.º 8/2015 - 1.ª Série**
Sexta alteração à Lei n.º 37/81, de 3 de outubro (Lei da Nacionalidade), fixando novos fundamentos para a concessão da nacionalidade por naturalização e de oposição à aquisição da nacionalidade portuguesa.
[Ver detalhes das alterações >](#)
- 2013-07-29**  **Lei Orgânica n.º 1/2013 - 1.ª Série**
Quinta alteração à Lei n.º 37/81, de 3 de outubro (Lei da Nacionalidade).
[Ver detalhes das alterações >](#)
- 2006-04-17**  **Lei Orgânica n.º 2/2006 - 1.ª Série**
Quarta alteração à Lei n.º 37/81, de 3 de Outubro (Lei da Nacionalidade).
[Ver detalhes das alterações >](#)
- 2004-01-15**  **Lei Orgânica n.º 1/2004 - 1.ª Série**
Terceira alteração à Lei n.º 37/81, de 3 de Outubro - Lei da Nacionalidade.
[Ver detalhes das alterações >](#)
- 2003-08-23**  **Decreto-Lei n.º 194/2003 - 1.ª Série**
Altera o Decreto-Lei n.º 322-A/2001, de 14 de Dezembro, que aprova o Regulamento Enunciado dos Registos e Notariado.
[Ver detalhes das alterações >](#)
- 1994-08-19**  **Lei n.º 25/94 - 1.ª Série**
Altera a Lei n.º 37/81, de 3 de Outubro (Lei da Nacionalidade).
[Ver detalhes das alterações >](#)
- 1981-10-03**  **Lei n.º 37/81 - 1.ª Série**

Alterações Regulamento da Nacionalidade

-
- A vertical timeline on a light gray background showing the evolution of Portuguese nationality regulations. The timeline is a vertical line with circular markers at each entry. The markers are orange for most entries and black for the final one. Each entry consists of a date on the left, a title in blue, a description in gray, and a link to details.
- 2023-06-02** **Decreto-Lei n.º 41/2023 - 1.ª Série**
Cria a Agência para a Integração, Migrações e Asilo, I. P.
[Ver detalhes das alterações >](#)
 - 2022-03-18** **Decreto-Lei n.º 26/2022 - 1.ª Série**
Altera o Regulamento da Nacionalidade Portuguesa
[Ver detalhes das alterações >](#)
 - 2017-06-21** **Decreto-Lei n.º 71/2017 - 1.ª Série**
Altera o Regulamento da Nacionalidade Portuguesa
[Ver detalhes das alterações >](#)
 - 2015-02-27** **Decreto-Lei n.º 30-A/2015 - 1.ª Série**
Procede à segunda alteração ao Regulamento da Nacionalidade Portuguesa, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 237-A/2006, de 14 de dezembro, permitindo a concessão da nacionalidade portuguesa, por naturalização, a descendentes de judeus sefarditas
[Ver detalhes das alterações >](#)
 - 2013-04-01** **Decreto-Lei n.º 43/2013 - 1.ª Série**
Procede à primeira alteração ao Regulamento da Nacionalidade Portuguesa, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 237-A/2006, de 14 de dezembro, modificando os procedimentos inerentes à prova do conhecimento da língua portuguesa
[Ver detalhes das alterações >](#)
 - 2006-12-14** **Decreto-Lei n.º 237-A/2006 - 1.ª Série**

FUNDAMENTO DA NACIONALIDADE



LEI DA NACIONALIDADE (NACIONALIDADE ORIGINÁRIA)

Artigo 1.º

(Nacionalidade originária)

1 - São portugueses de origem:

- a) Os filhos de mãe portuguesa ou de pai português nascidos no território português;
- b) Os filhos de mãe portuguesa ou de pai português nascidos no estrangeiro se o progenitor português aí se encontrar ao serviço do Estado Português;
- c) Os filhos de mãe portuguesa ou de pai português nascidos no estrangeiro se tiverem o seu nascimento inscrito no registo civil português ou se declararem que querem ser portugueses;
- d) Os indivíduos com, pelo menos, um ascendente de nacionalidade portuguesa originária do 2.º grau na linha reta que não tenha perdido essa nacionalidade, se declararem que querem ser portugueses e possuírem laços de efetiva ligação à comunidade nacional;
- e) Os indivíduos nascidos no território português, filhos de estrangeiros, se pelo menos um dos progenitores também aqui tiver nascido e aqui tiver residência, independentemente de título, ao tempo do nascimento;
- f) Os indivíduos nascidos no território português, filhos de estrangeiros que não se encontrem ao serviço do respetivo Estado, que não declarem não querer ser portugueses, desde que, no momento do nascimento, um dos progenitores resida legalmente no território português, ou aqui resida, independentemente do título, há pelo menos um ano;
- g) Os indivíduos nascidos no território português e que não possuam outra nacionalidade.

REGULAMENTO DA NACIONALIDADE (NACIONALIDADE ORIGINÁRIA)

Artigo 3.º

Atribuição da nacionalidade por efeito da lei

São portugueses de origem:

- a) Os indivíduos nascidos no território português, filhos de mãe portuguesa ou de pai português, bem como os nascidos no território português, filhos de estrangeiros, se um dos progenitores aqui tiver nascido e aqui tiver residência, ao tempo do nascimento do filho, independentemente de título, sempre que do assento de nascimento não conste menção que contrarie essas circunstâncias;
- b) Os indivíduos nascidos no estrangeiro de cujo assento de nascimento conste a menção de que a mãe ou o pai se encontrava ao serviço do Estado Português, à data do nascimento;
- c) Os indivíduos nascidos no território português de cujo assento de nascimento conste a menção especial de que não possuem outra nacionalidade.

Artigo 8.º

Atribuição da nacionalidade por efeito da vontade a nascidos no estrangeiro

- 1 - Os filhos de mãe portuguesa ou de pai português nascidos no estrangeiro que pretendam que lhes seja atribuída a nacionalidade portuguesa devem manifestar a vontade de serem portugueses por uma das seguintes formas:
 - a) Declarar que querem ser portugueses;
 - b) Inscrever o nascimento no registo civil português mediante declaração prestada pelos próprios ou pelos seus representantes legais, quando sejam menores ou maiores acompanhados que careçam de representação para o ato.

REGULAMENTO DA NACIONALIDADE (NACIONALIDADE ORIGINÁRIA)

Artigo 10.º

Atribuição da nacionalidade por efeito da vontade a nascidos no território português

- 1 - Aos indivíduos nascidos em território português, filhos de estrangeiros que não se encontrem ao serviço do respetivo Estado, que não declarem não querer ser portugueses, e desde que, no momento do nascimento, um dos progenitores resida legalmente em território português ou aqui resida, independentemente de título, há pelo menos um ano, é atribuída a nacionalidade portuguesa.
- 2 - Na ausência da declaração prevista no número anterior, a nacionalidade é atribuída no momento do registo do nascimento na conservatória do registo civil, mediante declaração de que os progenitores não se encontram em território português ao serviço do respetivo Estado e exibição de documento comprovativo da residência em território português de um dos progenitores nos termos dos números seguintes.
- 3 - A residência legal em território português comprova-se mediante a apresentação de:
 - a) Título ou autorização de residência previstos no regime de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros e no regime do direito de asilo ou ao abrigo de regimes especiais resultantes de tratados ou convenções de que Portugal seja Parte, designadamente no âmbito da União Europeia e da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa;
 - b) Certidão comprovativa do tempo de residência legal, emitida pela Agência para a Integração, Migrações e Asilo, I. P. (AIMA, I. P.); ou
 - c) Documentos que comprovem o preenchimento das condições do direito de residência estabelecidas nos artigos 7.º e 9.º da Lei n.º 37/2006, de 9 de agosto, ou do direito de residência permanente estabelecidas nos artigos 10.º e 11.º da mesma lei, no caso de progenitores nacionais de Estados-Membros da União Europeia.
- 4 - A residência em território português, independentemente do título, deve ser documentalmente comprovada, designadamente através de atestado de residência emitido pela junta de freguesia ou de documentos que comprovem o cumprimento de obrigações contributivas ou fiscais perante, respetivamente, a segurança social ou a Autoridade Tributária e Aduaneira.

REGULAMENTO DA NACIONALIDADE (NACIONALIDADE ORIGINÁRIA)

Artigo 10.º-A

Atribuição da nacionalidade por efeito da vontade a netos de portugueses

- 1 - Os indivíduos com, pelo menos, um ascendente de nacionalidade portuguesa originária do segundo grau na linha reta que não tenha perdido esta nacionalidade, que pretendam que lhes seja atribuída a nacionalidade portuguesa, devem satisfazer cumulativamente os seguintes requisitos:
 - a) Declarar que querem ser portugueses;
 - b) Possuir efetiva ligação à comunidade nacional;
 - c) (Revogada.)
- 2 - A efetiva ligação à comunidade nacional verifica-se pelo conhecimento suficiente da língua portuguesa nos termos do artigo 25.º e depende da não condenação, com trânsito em julgado da sentença, em pena de prisão igual ou superior a três anos, por crime punível segundo a lei portuguesa, e da não existência de perigo ou ameaça para a segurança ou a defesa nacional, pelo envolvimento em atividades relacionadas com a prática do terrorismo, nos termos da respetiva lei.

LEI DA NACIONALIDADE (NACIONALIDADE DERIVADA)

Aquisição da nacionalidade por efeito da vontade

Artigo 2.º

(Aquisição por filhos menores ou incapazes)

Os filhos menores ou incapazes de pai ou mãe que adquira a nacionalidade portuguesa podem também adquiri-la, mediante declaração.

Artigo 3.º

Aquisição em caso de casamento ou união de facto

- 1 - O estrangeiro casado há mais de três anos com nacional português pode adquirir a nacionalidade portuguesa mediante declaração feita na constância do matrimónio.
- 2 - A declaração de nulidade ou anulação do casamento não prejudica a nacionalidade adquirida pelo cônjuge que o contraiu de boa fé.
- 3 - O estrangeiro que, à data da declaração, viva em união de facto há mais de três anos com nacional português pode adquirir a nacionalidade portuguesa, após acção de reconhecimento dessa situação a interpor no tribunal cível.

Artigo 4.º

(Declaração após aquisição de capacidade)

Os que hajam perdido a nacionalidade portuguesa por efeito de declaração prestada durante a sua incapacidade podem adquiri-la, quando capazes, mediante declaração.

REGULAMENTO DA NACIONALIDADE (NACIONALIDADE DERIVADA)

Aquisição da nacionalidade por efeito da vontade

Artigo 13.º

Aquisição por filhos menores ou maiores acompanhados mediante declaração de vontade

- 1 - Os filhos de progenitor que adquira a nacionalidade portuguesa, que sejam menores ou maiores acompanhados que careçam de representação para o ato, se também a quiserem adquirir, devem declarar, por intermédio dos seus representantes legais, que pretendem ser portugueses.
- 2 - Na declaração é identificado o registo de aquisição da nacionalidade do progenitor.

Artigo 14.º

Aquisição em caso de casamento ou união de facto mediante declaração de vontade

- 1 - O estrangeiro casado há mais de três anos com português, se, na constância do matrimónio, quiser adquirir a nacionalidade, deve declará-lo.
- 2 - O estrangeiro que coabite há mais de três anos com português em condições análogas às dos cônjuges, independentemente do sexo, se quiser adquirir a nacionalidade deve declará-lo, desde que tenha previamente obtido o reconhecimento judicial da situação de união de facto.

Artigo 15.º

Aquisição mediante declaração de vontade após perda da nacionalidade durante a menoridade ou sujeição ao regime do maior acompanhado

- 1 - Os que tiverem perdido a nacionalidade portuguesa por efeito de declaração prestada pelos seus representantes legais durante a menoridade ou sujeição ao regime do maior acompanhado e quiserem adquiri-la, quando já não careçam de representação, devem declará-lo.
- 2 - Na declaração deve ser identificado o registo de perda da nacionalidade e ser feita prova da capacidade.

Aquisição da nacionalidade por efeito da ADOÇÃO

LEI DA NACIONALIDADE (NACIONALIDADE DERIVADA)

Artigo 5.º

Aquisição por adoção

O adotado por nacional português adquire a nacionalidade portuguesa.

REGULAMENTO DA NACIONALIDADE (NACIONALIDADE DERIVADA)

Artigo 16.º

Aquisição por adoção

Adquirem a nacionalidade portuguesa, por mero efeito da lei, os adotados por portugueses.

Artigo 17.º

Prova da nacionalidade portuguesa do adoptante

- 1 - A petição do processo para adoção de um estrangeiro por português é instruída com prova da nacionalidade portuguesa do adotante, devendo a menção desta nacionalidade constar da decisão ou ato em que a filiação adotiva vier a ser estabelecida, bem como da comunicação desta para averbamento ao assento de nascimento.
- 2 - A menção a que se refere o número anterior deve igualmente constar, como elemento de identificação do interessado, do averbamento de adopção, a efectuar na sequência do assento de nascimento.
- 3 - O disposto nos números anteriores é aplicável, com as necessárias adaptações, à conversão da adoção restrita em adoção.

Aquisição da nacionalidade por efeito da NATURALIZAÇÃO

LEI DA NACIONALIDADE (NACIONALIDADE DERIVADA)

Artigo 6.º

Requisitos

Artigo 7.º

Processo

1 - A naturalização é concedida, a requerimento do interessado, por decisão do Ministro da Justiça.

REGULAMENTO DA NACIONALIDADE (NACIONALIDADE DERIVADA)

Artigos 18.º a 28.º

Aquisição da nacionalidade por naturalização

Artigo 28.º

Delegação de competências

O membro do Governo responsável pela área da justiça pode delegar no presidente do conselho diretivo do IRN, I. P., com a faculdade de subdelegação, as competências que lhe são atribuídas no âmbito da aquisição da nacionalidade portuguesa por naturalização, nos termos dos artigos 19.º a 23.º, 24.º-A e 24.º-C.

PERDA DA NACIONALIDADE

LEI DA NACIONALIDADE (NACIONALIDADE DERIVADA)

Artigo 8.º

(Declaração relativa à perda da nacionalidade)

Perdem a nacionalidade portuguesa os que, sendo nacionais de outro Estado, declarem que não querem ser portugueses.

REGULAMENTO DA NACIONALIDADE (NACIONALIDADE DERIVADA)

Artigo 29.º

Perda da nacionalidade

Perde a nacionalidade portuguesa quem, sendo nacional de outro Estado, declare que não quer ser português.

Artigo 30.º

Declaração de perda da nacionalidade

- 1 - Quem, sendo nacional de outro Estado, não quiser ser português pode declará-lo.
- 2 - Subsiste a nacionalidade portuguesa em relação aos que adquirem outra nacionalidade, salvo se declararem o contrário.
- 3 - A declaração é instruída com documento comprovativo da nacionalidade estrangeira do interessado.

Contencioso da Nacionalidade

- ➡ ETAF: são competentes os tribunais administrativos (art.º 4º ETAF)
- ➡ LN: art.º 26º LN
- ➡ RN: art.º 60º e 62º RN
- ➡ CPTA: Título I “Parte Geral” e Título II “Da ação administrativa”
- ➡ CPC: supletivamente, por força da remissão dos art.º 1.º e 35.º do CPTA

Contencioso da Nacionalidade

→ Processos contra atos e omissões praticados no âmbito dos procedimentos de atribuição, aquisição e perda da nacionalidade

→ Processos de oposição à aquisição da nacionalidade portuguesa por efeito da vontade (LEGITIMIDADE PROCESSUAL ATIVA EXCLUSIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO)

TIPO DE INTERVENÇÃO PROCESSUAL MP



- Ação de oposição à aquisição de nacionalidade por efeito vontade (LEGITIMIDADE ATIVA EXCLUSIVA): TAC Lisboa
- Restante contencioso nacionalidade (LEGITIMIDADE ATIVA NÃO EXCLUSIVA): todos os TAF



- Restante contencioso nacionalidade quando MP não seja Autor (art.º 85º CPTA): todos os TAF

Contencioso denegação pedidos de atribuição, aquisição e de perda da nacionalidade

MEIOS PROCESSUAIS UTILIZÁVEIS

(meios processuais que vêm previstos no CPTA –
art.º 26.º da LN)

- ➡ Ação administrativa (art.º 62º RN)
- ➡ Providência cautelar (art.º 112º CPTA)
- ➡ Intimação para a proteção de DLG (art.º 109º a 111º CPTA)
- ➡ Intimação para a prestação de informações, consulta de processos ou passagem de certidões (art.º 104º a 108º CPTA)

Contencioso denegação pedidos de atribuição, aquisição e de perda da nacionalidade

COMPETÊNCIA DO TRIBUNAL

- ➡ Regras previstas nos art.º 13º a 22º do CPTA
- ➡ Competência específica TCA Sul: art.º 32º LN, 68º, n.º 3 RN e 37º, al. e) ETAF
- ➡ Art.º 55º, n.º 2 e 3 RN: tribunais administrativos são competentes para conhecer dos processos de rectificação, de declaração de inexistência ou de nulidade e de cancelamento dos registos que suscitem dúvidas quanto à identidade do titular, quando esteja em causa a nacionalidade do interessado ou em processos de justificação

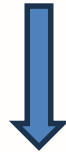


Ac. n.º 19/12 do Tribunal dos Conflitos, de 23-01-2013:
“qualquer litígio relativo a registo de nascimento atributivo de nacionalidade e desde logo aquele que necessita de recolha de dados ou elementos para o registo através do processo de justificação previsto no C.Reg.Civ., é da competência dos tribunais administrativos por força do disposto nos artigos 55.º n.ºs 2 e 3 e 62.º do RN”.

Contencioso denegação pedidos de atribuição, aquisição e de perda da nacionalidade

LEGITIMIDADE

LEGITIMIDADE ATIVA: art.º 25º LN e 61º, n.º 1 RN



Quem alegue ser titular de um interesse direto e pessoal



MINISTÉRIO PÚBLICO

LEGITIMIDADE PASSIVA: art.º 10º CPTA

- Instituto dos Registos e Notariado (IRN, IP) – onde se integram a CRCCentrais e as CRC
- Ministério da Justiça, nas situações de pedidos de naturalização e de atribuição da nacionalidade por efeito da vontade cuja competência de decisão pertence ao Ministro da Justiça
- Ministério dos Negócios Estrangeiros, contra ações ou omissões de agentes diplomáticos ou consulares portugueses que devam receber as declarações para a atribuição e aquisição da nacionalidade

Contencioso denegação pedidos de atribuição, aquisição e de perda da nacionalidade

INVALIDADE DOS ATOS

NULIDADE



Art.º 161º CPA



Art.º 12º-A e 12º-B LN

Art.º 30º-A, 30º-B e
30º-C RN

ANULABILIDADE: Art.º 163º CPA

Contencioso denegação pedidos de atribuição, aquisição e de perda da nacionalidade

PRAZO PARA INTERPOSIÇÃO AÇÃO

Artigo 61.º RN

Legitimidade e prazo

1 – (...) no prazo de um ano, quem alegue ser titular de um interesse direto e pessoal e o Ministério Público, exceto no que respeita à impugnação judicial do indeferimento liminar.

2 - O indeferimento liminar pode ser objeto de impugnação para os tribunais administrativos e fiscais, nos termos do Código de Processo nos Tribunais Administrativos.

CONSEQUÊNCIAS:

- ➡ nos casos do n.º 1, afasta o prazo de 3 meses para a impugnação de ato administrativo ou condenação à prática de ato devido, previsto nos art.º 58.º, n.º 1, al. a) e 69.º, n.º 2, do CPTA, quando a ação administrativa seja intentada pelo interessado na nacionalidade (pois no caso de a ação ser intentada pelo MP, o referido prazo coincide);
- ➡ esse prazo de 1 ano aplica-se quer para a impugnação de atos nulos, quer para a impugnação de atos anuláveis
- ➡ reação contra indeferimento liminar: segue regras gerais art.º 58.º e 69.º do CPTA

Ação de oposição à aquisição da nacionalidade por efeito da vontade



LEGITIMIDADE ATIVA EXCLUSIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Art.º 10º, n.º 1 LN

Art.º 56º, n.º 1 e 57º, n.º 8 e 9 RN



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CIRCULO (TAC) DE LISBOA

Art.º 57º, n.º 8 RN

Art.º 16º, n.º 1 e 22º CPTA

Ação de oposição à aquisição da nacionalidade por efeito da vontade

QUEM PODE DECLARAR PRETENDER AQUISIÇÃO DA NACIONALIDADE POR EFEITO DA VONTADE

- ➡ Os filhos menores ou maiores acompanhados de pai ou mãe que adquira a nacionalidade portuguesa, por intermédio dos seus representantes legais (Art.º 2º LN e 13º RN)
- ➡ O estrangeiro casado há mais de três anos com nacional português, na constância do matrimónio (Art.º 3º LN e 14º, n.º 1 RN)
- ➡ O estrangeiro que coabite há mais de três anos com nacional português em condições análogas às dos cônjuges, independentemente do sexo, após ação de reconhecimento dessa situação a interpor no tribunal cível (art.º 3º LN e 14º, n.º 2 RN)
- ➡ Os que haja perdido a nacionalidade portuguesa por efeito de declaração prestada pelos seus representantes legais durante a menoridade ou sujeição ao regime do maior acompanhado, quando já não careçam de representação (art.º 4º LN e 15º RN)

Ação de oposição à aquisição da nacionalidade por efeito da vontade

FUNDAMENTO PARA A POSSIBILIDADE DE AQUISIÇÃO DA NACIONALIDADE POR EFEITO DA VONTADE

- ❑ Estas normas visam a **proteção da unidade da nacionalidade do núcleo familiar**, que o legislador visa promover quando seja pretendida pelos interessados, embora não imponha este princípio.
- ❑ Importância da família, objeto de proteção pela Constituição Portuguesa (artigos 36.º e 67.º) e pelos principais instrumentos internacionais de proteção dos direitos humanos (artigo 16.º, da Declaração Universal dos Direitos do Homem, os artigos 8.º e 12.º, da Convenção Europeia dos Direitos do Homem ou o artigo 10.º, do Pacto Internacional de Direitos Económicos, Sociais e Culturais).

Ação de oposição à aquisição da nacionalidade por efeito da vontade

REQUISITO NEGATIVO À AQUISIÇÃO DA NACIONALIDADE DERIVADA

Para que a declaração de vontade faça operar o direito à nacionalidade é ainda preciso ocorrer uma condição negativa: que se verifique a inexistência de uma oposição à aquisição na nacionalidade pelo Ministério Público, a efetivar-se através da competente ação judicial, com base num dos fundamentos inscritos nos art.º 9.º, n.º 1 LN e 56º, n.º 2 RN.

Ação de oposição à aquisição da nacionalidade por efeito da vontade

NATUREZA DA AÇÃO E ÓNUS DA PROVA

- ❑ A jurisprudência do Supremo Tribunal Administrativo (STA) caracteriza hoje a oposição à aquisição da nacionalidade portuguesa como uma ação constitutiva, por visar a produção de um novo efeito jurídico.
- ❑ Ónus da prova: Autor (Ministério Público).
- ❑ O Estado Português, através do MP, exercita o direito potestativo de se opor à declaração de vontade do interessado em adquirir a nacionalidade portuguesa [Acs. do STA de 18.06.2015 - Proc. n.º 01053/14, de 01.10.2015 - Proc. n.º 01409/15, de 04.02.2016 - Proc. n.º 01374/15]

Ação de oposição à aquisição da nacionalidade por efeito da vontade

NATUREZA DA AÇÃO E ÔNUS DA PROVA

- ❑ Ac. Uniformização de Jurisprudência do STA n.º 3/2016, de 16-06- 2016, e n.º 4/2016, de 07-07-2016, fixaram a seguinte jurisprudência:

NA AÇÃO ADMINISTRATIVA DE OPOSIÇÃO À AQUISIÇÃO DE NACIONALIDADE PORTUGUESA (...) CABE AO MINISTÉRIO PÚBLICO O ÔNUS DE PROVA DOS FUNDAMENTOS DA INEXISTÊNCIA DE LIGAÇÃO EFETIVA À COMUNIDADE NACIONAL.

Ação de oposição à aquisição da nacionalidade por efeito da vontade

FUNDAMENTOS (art.º 9.º, n.º 1 LN e 56º, n.º 2 RN)

Constituem fundamento de oposição à aquisição da nacionalidade portuguesa por efeito da vontade:

- a) A inexistência de ligação efetiva à comunidade nacional;
- b) A condenação, com trânsito em julgado da sentença, em pena de prisão igual ou superior a três anos, por crime punível segundo a lei portuguesa;
- c) O exercício de funções públicas sem carácter predominantemente técnico ou a prestação de serviço militar não obrigatório a Estado estrangeiro;
- d) A existência de perigo ou ameaça para a segurança ou a defesa nacional, pelo seu envolvimento em atividades relacionadas com a prática do terrorismo, nos termos da respetiva lei.

Ação de oposição à aquisição da nacionalidade por efeito da vontade

INEXISTÊNCIA DE LIGAÇÃO EFETIVA À COMUNIDADE NACIONAL

Inaplicabilidade da oposição à aquisição da nacionalidade com fundamento em inexistência de ligação efetiva à comunidade portuguesa:

➡ Caso o fundamento para a aquisição da nacionalidade seja o casamento ou a união de facto, se existirem filhos comuns do casal com nacionalidade portuguesa – art.º 3.º e 9.º, n.º 2, da LN, e 56º, n.º 3 RN

➡ Caso o fundamento para a aquisição da nacionalidade seja o casamento ou a união de facto, se esse casamento ou união de facto decorrer há pelo menos 6 anos – art.º 3.º e 9.º, n.º 3, da LN, e 56º, n.º 3 RN

Ação de oposição à aquisição da nacionalidade por efeito da vontade

INEXISTÊNCIA DE LIGAÇÃO EFETIVA À COMUNIDADE NACIONAL

Presunções legais de ligação efetiva à comunidade nacional:

- ➡ quando, no momento do pedido, o interessado, que seja menor ou maior acompanhado que careça de representação para o ato, resida legalmente em território português nos cinco anos imediatamente anteriores ao pedido – art.º 56º, n.º 4 RN
- ➡ e, sendo menor em idade escolar, comprove ainda a frequência escolar em estabelecimento de ensino em território português – art.º 56º, n.º 4 RN

Ação de oposição à aquisição da nacionalidade por efeito da vontade

INEXISTÊNCIA DE LIGAÇÃO EFETIVA À COMUNIDADE NACIONAL

Presunções legais de ligação efetiva à comunidade nacional – art.º 56º, n.º 5 RN:

➡ quando, no momento do pedido, o interessado, que não seja menor ou maior acompanhado que careça de representação para o ato, preencha, designadamente, um dos seguintes requisitos:

- a) Seja natural e nacional de país de língua oficial portuguesa, casado ou vivendo em união de facto há, pelo menos, cinco anos, com portugueses originário;
- b) Conheça suficientemente a língua portuguesa, desde que esteja casado ou viva em união de facto com portugueses originário há, pelo menos, cinco anos;
- c) Resida legalmente em território português nos três anos imediatamente anteriores ao pedido e comprove frequência escolar em estabelecimento de ensino em território português ou demonstre conhecimento da língua portuguesa;
- d) Resida legalmente em território português nos cinco anos imediatamente anteriores ao pedido.

Ação de oposição à aquisição da nacionalidade por efeito da vontade

INEXISTÊNCIA DE LIGAÇÃO EFETIVA À COMUNIDADE NACIONAL

- ➡ Conceito indeterminado, balizado pelos referidos artigos art.º 3.º e 9.º, n.º 2 e 3 da LN, e 56º, n.º 3, 4 e 5 RN, e 1º, n.º 3 LN
- ➡ Elemento humano, e não territorial: comunidade nacional não existe só em Portugal, mas também em muitos países do Mundo, na sequência da diáspora portuguesa
- ➡ Realidade coletiva: conceito de comunidade nacional não se satisfaz apenas com uma relação com uma pessoa ou uma família
- ➡ Alguns fatores objetivos (não exclusivos) para concretizar conceito:
 - Conhecimento suficiente da língua portuguesa (ver art.º 1º, n.º 3 LN)
 - Contato durante um período mínimo com o território nacional ou com comunidade portuguesa

Ação de oposição à aquisição da nacionalidade por efeito da vontade

INEXISTÊNCIA DE LIGAÇÃO EFETIVA À COMUNIDADE NACIONAL

FACTOS A ALEGAR PELO MINISTÉRIO PÚBLICO

- ➡ A petição inicial apresentada pelo Ministério Público terá que conter factos essenciais de onde resulte essa inexistência de ligação efetiva à comunidade nacional (e não conclusões ou direito)
- ➡ A petição inicial não se poderá bastar com a afirmação de que o interessado não tem ou não fez prova dessa ligação, ou que se ignora se tem essa ligação, uma vez que isso significaria remeter para o interessado o ónus da prova de comprovação da ligação efetiva.

Ação de oposição à aquisição da nacionalidade por efeito da vontade

INEXISTÊNCIA DE LIGAÇÃO EFETIVA À COMUNIDADE NACIONAL

FACTOS

- ❑ Ac. STA de 30/11/2017, processo n.º 857/17 (a que aderiu o Ac. do STA de 7/12/2017 – Proc. n.º 956/17) sobre a complexa distinção entre matéria de facto e matéria de direito e a relevância dos juízos conclusivos
- ❑ Ac. STA de 15/03/2018, proc. n.º 01378/17: Pode ser incluída no probatório a matéria constante de artigos da petição inicial que, além de integrar factos materiais simples (como é o caso de o requerido nunca ter residido em Portugal), contém meros juízos de facto que não se reconduzem a conceitos normativos, mas que são suscetíveis de apreensão na realidade da vida social e idóneos para servirem de base às diligências de instrução

Ação de oposição à aquisição da nacionalidade por efeito da vontade

INEXISTÊNCIA DE LIGAÇÃO EFETIVA À COMUNIDADE NACIONAL

FACTOS

- ❑ Ac. Ac. TCA Sul de 29/10/2020, Proc. n.º 3153/11.9BELSB:
Serão factos ou matéria de facto tudo o que se prenda ou envolva a averiguação das ocorrências concretas da vida real, o estado ou a situação real das pessoas e coisas, os acontecimentos do foro interno da vida das pessoas, bem como os juízos de facto e inferências que se arrimem em realidade fáctica que se mostre devidamente alegada.

Ação de oposição à aquisição da nacionalidade por efeito da vontade

INEXISTÊNCIA DE LIGAÇÃO EFETIVA À COMUNIDADE NACIONAL

EXEMPLOS FACTOS A ALEGAR PELO MINISTÉRIO PÚBLICO

- ☐ não fala português
- ☐ nunca esteve em Portugal, ou nunca estabeleceu contato relevante com Portugal
- ☐ nunca frequentou comunidades portuguesas, ou não convive com portugueses
- ☐ não conhece a cultura portuguesa, os seus usos, costumes, a História de Portugal e as tradições do povo português
- ☐ toda a cultura, usos e costumes do R. estão apenas ligados ao seu país de origem, à sua nacionalidade e local de residência, ou seja, ao Estado de
- ☐ o processo de crescimento, desenvolvimento e maturação do Requerido, com a consequente absorção de costumes, referências e valores sociais e culturais, desenvolveu-se no, onde nasceu, cresceu e sempre viveu.

Ação de oposição à aquisição da nacionalidade por efeito da vontade

INEXISTÊNCIA DE LIGAÇÃO EFETIVA À COMUNIDADE NACIONAL

JURISPRUDÊNCIA

- ❑ Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, de 19-6-2014, Processo n.º 0103/14: A ligação efetiva à comunidade nacional revela-se por um sentimento de pertença à cultura portuguesa, manifestada no conhecimento e domínio da sua língua, na aceitação e prática dos seus costumes, na partilha dos bens culturais, no interesse pela sua história, pela realidade do país ou pela forma como ele é governado e pelos laços familiares, relações de amizade ou de convívio com os cidadãos nacionais.

Ação de oposição à aquisição da nacionalidade por efeito da vontade

INEXISTÊNCIA DE LIGAÇÃO EFETIVA À COMUNIDADE NACIONAL

JURISPRUDÊNCIA

- ❑ Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça, de 22 de Junho de 2005, Proc. 1802/05: “ser filho de progenitor a quem foi atribuída a nacionalidade portuguesa, não pode ser arvorado em elemento de ligação à comunidade portuguesa. Caso contrário, bastaria invocar esse singelo fundamento para que a nacionalidade fosse automaticamente concedida. Importa, sobretudo, que o requerente se sinta, de facto, como psicológica e sociologicamente português”.

Ação de oposição à aquisição da nacionalidade por efeito da vontade

INEXISTÊNCIA DE LIGAÇÃO EFETIVA À COMUNIDADE NACIONAL

JURISPRUDÊNCIA

- ❑ Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça, de 14 de dezembro de 2006, Proc. 06B4329: “Não resulta da lei, para os casos de pretensão de aquisição de cidadania portuguesa por filho menor de quem a adquiriu, a desvinculação de algumas das suas exigências. Apesar do interesse da família nuclear da unidade de nacionalidade de pais e filhos, a lei não o arvorou em elemento suficiente ou particularmente relevante para a aquisição da nacionalidade por estrangeiros filhos de quem tenha adquirido a cidadania portuguesa. Não define a lei o que deve entender-se por ligação efetiva à comunidade nacional. Mas ela tem a ver com a identificação por parte do interessado com a comunidade nacional como realidade complexa em que se incluem objectivos de coesão social.”

Ação de oposição à aquisição da nacionalidade por efeito da vontade

INEXISTÊNCIA DE LIGAÇÃO EFETIVA À COMUNIDADE NACIONAL

JURISPRUDÊNCIA

- ❑ Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul de 17/03/2011, Proc. n.º 6449/10: “A ligação efectiva à comunidade nacional pressupõe a existência de uma ligação cultural, sociológica e familiar à comunidade portuguesa que se revela por um conjunto de circunstâncias, como sejam o domicílio, a língua portuguesa falada em família ou entre amigos, a nacionalidade portuguesa dos filhos, as relações sociais, humanas, de integração social, designadamente em associações culturais, recreativas, desportivas, humanitárias e de apoio e o interesse pelos costumes, tradições ou história do país”.

Ação de oposição à aquisição da nacionalidade por efeito da vontade

INEXISTÊNCIA DE LIGAÇÃO EFETIVA À COMUNIDADE NACIONAL

JURISPRUDÊNCIA

- ❑ Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul de 15/10/2016, Proc. n.º 11764/14: “Estando provado que a requerente da nacionalidade portuguesa, para além de ser casada com um português há mais de 4 anos, fala a língua portuguesa, que se inseriu de forma participativa e activa em instituições portuguesas e luso-brasileiras enquanto residiu no Brasil, que comprovadamente mantém contacto com parentes e amigos residentes em Portugal, que demonstra o desejo de aprofundar o seu relacionamento com Portugal, país que visitou por diversas vezes, e que é conhecedora da cultura portuguesa, sendo que solicitou e foi-lhe atribuído número de identificação fiscal e tem conta bancária em Banco português, não se pode considerar demonstrado o requisito da ausência da ligação efectiva do interessado à comunidade nacional, necessário para a procedência da acção de oposição à aquisição da nacionalidade portuguesa”.

Ação de oposição à aquisição da nacionalidade por efeito da vontade

A condenação, com trânsito em julgado da sentença, em pena de prisão igual ou superior a três anos, por crime punível segundo a lei portuguesa

- ☐ Nos termos do art.º 9º, n.º 1, al. b) da LN e do art.º 56º, n.º 2, al. b) do RN, constitui fundamento de oposição à aquisição da nacionalidade portuguesa a condenação, com trânsito em julgado da sentença, pela prática de crime punível com pena de prisão de máximo igual ou superior a 3 anos, segundo a lei portuguesa.
- ☐ A própria lei consagra que a prática dos referidos tipos legais de crime demonstra a não identificação do R. com os valores da comunidade portuguesa, que o mesmo quer integrar ao pretender adquirir a nacionalidade, por efeito da vontade.

Ação de oposição à aquisição da nacionalidade por efeito da vontade

Condenação pela prática de crime

- ❑ Art.º 9º, n.º 1, al. b) LN: **A condenação, com trânsito em julgado da sentença, em pena de prisão igual ou superior a três anos, por crime punível segundo a lei portuguesa**
- ❑ Até 2018, este fundamento consistia na existência de uma condenação, transitada em julgado, do interessado na aquisição da nacionalidade portuguesa, pela prática de um **crime punível em abstrato** com pena de prisão igual ou superior a 3 anos.
- ❑ O que relevava era o tipo de crime cometido, e a respetiva pena abstratamente aplicável, e não a concreta sanção penal

Ação de oposição à aquisição da nacionalidade por efeito da vontade

Condenação pela prática de crime

- ❑ Desde a alteração efetuada pela Lei n.º 2/2018, de 5 de julho (que entrou em vigor a 06/07/2018), **importa a pena concreta**: independentemente do tipo de crime e respetiva moldura penal abstratamente aplicáveis, o que o legislador exige é que o crime pelo qual o agente seja condenado se enquadre na citada previsão normativa, ou seja, condenação em pena de prisão igual ou superior a 3 anos.
- ❑ Apenas pena de prisão efetiva, ou também pena de prisão suspensa na sua execução? Lei não refere termo “efetiva”, pelo que este fundamento igualmente abrangerá a pena de prisão que tenha sido suspensa na sua execução.

Ação de oposição à aquisição da nacionalidade por efeito da vontade

Condenação pela prática de crime

JURISPRUDÊNCIA

- ❑ Ac. STA, de 21-09-2017, processo n.º 0567/17: Só a condenação, com **trânsito em julgado**, pode obstar à aquisição da nacionalidade. Se o trânsito em julgado da condenação não se verificava à data em que foi instaurada pelo MP a oposição à aquisição de nacionalidade, constituindo mera circunstância de verificação futura incerta e eventual, a oposição à aquisição da nacionalidade com o fundamento previsto na alínea b), do artigo 9º da Lei da Nacionalidade sempre teria que improceder, não sendo de aplicar o regime da suspensão da instância previsto no nº 1 do artº 272º do Código do Processo Civil.

Ação de oposição à aquisição da nacionalidade por efeito da vontade

Condenação pela prática de crime

JURISPRUDÊNCIA

- ❑ Ac. TCAS n.º 07604/11, de 21-02-2013: No caso concreto, resulta que o réu não foi condenado, por decisão transitada em julgado, pela prática de qualquer crime, estando apenas indiciado pela prática de crime de falsificação de documentos, em inquérito-crime pendente. Tal não preenche a previsão dos artigos 9º, alínea b), da LN e 56º, nº 2, alínea b), do RN, razão pela qual a ação para oposição à aquisição da nacionalidade portuguesa não pode obter provimento.

Ação de oposição à aquisição da nacionalidade por efeito da vontade

Condenação pela prática de crime

- ❑ Instituto da **reabilitação legal**: art.º 11º da Lei da Identificação Criminal, aprovada pela Lei n.º 37/2015, de 05 de Maio
- ❑ Este fundamento de «oposição à aquisição da nacionalidade» deve ser conjugado com o instituto da reabilitação legal ou de direito
- ❑ A reabilitação, estando preenchidos os pressupostos previstos na referida norma legal, tem lugar, automaticamente, e de forma irrevogável, decorrido determinado lapso de tempo, sem que, entretanto, tenha ocorrido nova condenação por crime.

Ação de oposição à aquisição da nacionalidade por efeito da vontade

Condenação pela prática de crime

JURISPRUDÊNCIA

- ❑ Ac. STA, de 25-02-2016, processo n.º 01262/15: Este fundamento de «oposição à aquisição da nacionalidade» deve ser conjugado com o instituto da reabilitação legal ou de direito. Significando o cancelamento automático e definitivo da condenação penal no registo criminal que a sua vigência cessou, e deve ser considerada extinta, não lhe podem ser atribuídos quaisquer efeitos, incluindo os previstos na Lei da Nacionalidade.

Ação de oposição à aquisição da nacionalidade por efeito da vontade

Condenação pela prática de crime

JURISPRUDÊNCIA

- ❑ Ac. Tribunal Constitucional nº 106/2016: entendeu «interpretar as normas da alínea b) do artigo 9º da Lei da Nacionalidade portuguesa no sentido de que o impedimento de adquirir a nacionalidade portuguesa, nelas previsto, decorrente da condenação em pena de prisão de máximo igual ou superior a três anos, deve ter em conta a ponderação do legislador efetuada em sede de cessação da vigência da condenação penal, inscrita no registo criminal e seu cancelamento e correspondente reabilitação legal».

Ação de oposição à aquisição da nacionalidade por efeito da vontade

O exercício de funções públicas sem carácter predominantemente técnico ou a prestação de serviço militar não obrigatório a Estado estrangeiro

- ❑ Nos termos do art.º 9º, n.º 1, al. c) da LN e do art.º 56º, n.º 2, al. c) do RN, constitui fundamento de oposição à aquisição da nacionalidade portuguesa o exercício de funções públicas sem carácter predominantemente técnico **ou** a prestação de serviço militar não obrigatório a Estado estrangeiro.
- ❑ Funções públicas sem carácter predominantemente técnico são funções que implicam uma participação ativa no exercício de funções soberanas, que exigem uma ligação de compromisso, lealdade e fidelidade para com o Estado estrangeiro onde foram exercidas.

Ação de oposição à aquisição da nacionalidade por efeito da vontade

O exercício de funções públicas sem carácter predominantemente técnico ou a prestação de serviço militar não obrigatório a Estado estrangeiro

- ❑ O entendimento do STA foi o de que esta expressão deveria ter o mesmo sentido dado a idêntica expressão usada no artigo 15º, nº2, da CRP
- ❑ Relativamente à interpretação de tal conceito - ainda que a propósito do artigo 15º, nº2, da CRP – em diversos pareceres do CC da PGR foi conexionado o sentido da expressão predominantemente técnicas com o conteúdo das funções exercidas, com especial relevo para o exercício da autoridade pública, consolidando-se o entendimento de que não são funções predominantemente técnicas, aquelas em que predomina o exercício da autoridade pública.
- ❑ Assim, cumpre apurar, nos casos em que o interessado tenha exercido funções públicas, qual o aspeto que sobrelevou nessas funções: se foi o aspeto técnico; ou se foi o aspeto da autoridade.

Ação de oposição à aquisição da nacionalidade por efeito da vontade

O exercício de funções públicas sem carácter predominantemente técnico ou a prestação de serviço militar não obrigatório a Estado estrangeiro

- ❑ Ac. do STA de 08-09-2016, Proc. n.º 0292/16: O exercício de funções de **Juiz Desembargador no Estado do Rio de Janeiro** da República Federativa do Brasil constitui «exercício de funções públicas sem carácter predominantemente técnico», para efeitos do artigo 9º, alínea c), da Lei nº 37/81, de 03.10.
- ❑ Acórdão do STA de 29-11-2011, Proc. n.º 653/11: O exercício de funções de **magistrado do Ministério Público e magistrado judicial**, incluindo nesse percurso funções de Procurador-Geral da República e de Presidente do Supremo Tribunal de Justiça do Estado de Cabo Verde, constitui «exercício de funções públicas sem carácter predominantemente técnico», para os efeitos do artigo 9º, alínea c), da Lei nº 37/81, de 3/10.

Ação de oposição à aquisição da nacionalidade por efeito da vontade

O exercício de funções públicas sem carácter predominantemente técnico ou a prestação de serviço militar não obrigatório a Estado estrangeiro

- ❑ Ac. TCA Sul de 25-06-2015, Proc. n.º 11268/14: Tendo o cidadão estrangeiro, de nacionalidade brasileira, integrado a **Polícia Militar do Estado de S. Paulo**, onde chegou à patente de primeiro tenente, agora na reserva, mantendo as prerrogativas, direitos e deveres inerentes, e visando esta polícia a preservação da ordem pública que é também uma força auxiliar e reserva do exército brasileiro, tem que entender-se estar-se perante o exercício de funções públicas cujo carácter não é predominantemente técnico para efeitos da alínea c) do artigo 9º da LN. Tem igualmente que entender-se que a integração do requerente da nacionalidade portuguesa na carreira do **Ministério Público no Brasil** (no caso no Estado de S. Paulo) com o exercício dos respetivos deveres funcionais, consubstancia o exercício de funções públicas cujo carácter não é predominantemente técnico para efeitos da alínea c) do artigo 9º da LN, impedindo tal exercício a aquisição da nacionalidade portuguesa.

Ação de oposição à aquisição da nacionalidade por efeito da vontade

O exercício de funções públicas sem carácter predominantemente técnico ou a prestação de serviço militar não obrigatório a Estado estrangeiro

- ☐ Ac. TCA Sul de 06-03-2014, Proc. n.º 10893/14: Funções de Procurador Federal, Presidente do Instituto de Propriedade Industrial e de Coordenador de Assuntos Estratégicos.
- ☐ Ac. TCA Sul de 11-07-2013, Proc. n.º 10047/13: Funções de embaixador e de Diretor Adjunto da Missão do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento.
- ☐ Ac. TCA Sul de 15-04-2010, Proc. n.º n.º 6045/10: Funções de capitão das Forças Armadas.
- ☐ Parecer CC da PGR N.º 22/1990 de 29-05-1991, P000221990

Ação de oposição à aquisição da nacionalidade por efeito da vontade

Perigo ou ameaça para a segurança ou a defesa nacional, por terrorismo

- ☐ Nos termos do art.º 9º, n.º 1, al. d) da LN e do art.º 56º, nº 2, al. d) do RN, constitui ainda fundamento de oposição à aquisição da nacionalidade portuguesa a existência de perigo ou ameaça para a segurança ou a defesa nacional, pelo seu envolvimento em atividades relacionadas com a prática do terrorismo, nos termos da respetiva lei.
- ☐ Perigo/Ameaça: Indica um risco concreto para a estabilidade do Estado português ou para a segurança dos seus cidadãos.
- ☐ A interpretação e aplicação deste fundamento baseiam-se na legislação relativa à luta contra o terrorismo, que define as atividades consideradas terroristas (Código Penal e Lei n.º 52/2003, de 22 de agosto, que aprova a Lei de combate ao terrorismo).

Ação de oposição à aquisição da nacionalidade por efeito da vontade

COMUNICAÇÃO AO MP -- INSTAURAÇÃO DA

- ☐ A declaração da vontade em ser nacional português e do preenchimento dos pressupostos legais pode ser apresentada por intermédio dos serviços consulares ou das Conservatórias do Registo Civil (CRC), ou diretamente à Conservatória dos Registos Centrais (CRCCentrais) – art.º 10.º, n.º 2, 16.º, 17.º, da LN e 8.º e ss. do RN
- ☐ CRCCentrais tem a obrigação de participar ao MP todo e qualquer caso em que tiver conhecimento de factos suscetíveis de poder fundamentar a ação de oposição à aquisição da nacionalidade – artigo 57.º, n.º 8 RN

Ação de oposição à aquisição da nacionalidade por efeito da vontade

COMUNICAÇÃO AO MP -- INSTAURAÇÃO DA

- ☐ Envio pela CRCCentrais de certidão integral do processo administrativo de aquisição da nacionalidade ao Ministério Público junto do Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa, para efeitos de eventual instauração da ação
- ☐ Instauração de DA  Ordem de Serviço n.º 1/2015 da Coordenação do MP no TCA Sul: dispensa de comunicações hierárquicas



Conservatória dos Registos Centrais Lisboa

Rua Rodrigo da Fonseca, 198
Tel.: 213817600 Fax.: 213817698
Email: registos.centrais@im.mj.pt

CERTIFICO

Para fins judiciais

Que o presente documento, composto por 26 folhas está conforme o original arquivado no processo nº 73362 do ano de 2021, da Conservatória dos Registos Centrais Lisboa.

Conservatória dos Registos Centrais Lisboa, 2023-07-04 15:13

Oficial de registos, Isabel Leonor Alves Tupete

00196209-721

JRN

Data de receção no C.R. Central:

4
2

Conservatória dos Registos Centrais

DECLARAÇÃO PARA AQUISIÇÃO DA NACIONALIDADE PORTUGUESA

Estrangeiro menor ou incapaz, cuja mãe ou pai tenha adquirido a nacionalidade portuguesa, depois do seu nascimento (art. 2º da Lei da Nacionalidade nº 37/81, 3/16)

Antes de preencher, leia atentamente as instruções

Quadro 1: Identificação do interessado

Nome próprio: OFRI MEYAL

Apelidos: OFRI

Sexo: ☒ P ☐ M Data de nascimento: 16/06/2010 Estado civil: SOLTEIRA

Doc. de identificação nº: 34353245 Data de emissão: 06/02/2020

Emitido por: OFRI MEYAL

Residente em: TEL AVIV

Cod. Postal: 6100000

País: ISRAEL

Naturalidade: ISRAEL

Freguesia: TEL AVIV

Concelho: TEL AVIV

País: ISRAEL

Nacionalidade: ISRAEL

Filiação: OFRI MEYAL

Localidades e Países onde residiu anteriormente:

Profissão: ESTUDANTE

Quadro 2: Declarações: Declara, pretendendo adquirir a nacionalidade portuguesa, nos termos do art. 2º da Lei da Nacionalidade, a que esse lavrado o respetivo registo, por ser filho de mãe ou de pai que adquiriu a nacionalidade portuguesa, depois do seu nascimento.

Para o efeito, pronuncia-se sobre os seguintes factos:

1. Tem ligação efetiva à comunidade portuguesa? ☒ Sim ☐ Não

2. Foi condenado, por sentença transitada em julgado, pela prática de crime punível com pena de prisão de máximo igual ou superior a 3 anos, segundo a lei portuguesa? ☐ Sim ☐ Não

3. Exerceu funções públicas sem caráter predominantemente técnico a Estado estrangeiro? ☐ Sim ☐ Não

4. Prestou serviço militar não obrigatório a Estado estrangeiro? ☐ Sim ☐ Não

5. ☒ Junta certidão do registo de nascimento da mãe ☒ pai, que é nacional português.

6. Se não apresenta a certidão do registo de nascimento do progenitor que assinaleu no campo anterior, indique relativamente ao mesmo:

Naturalidade: _____

Filiação: _____

Pai: _____

Mãe: _____

7. Se nasceu em Portugal e não apresenta a certidão do registo de nascimento, indique:

Assento nº: _____ do ano de: _____

Conservatória do Registo Civil: _____

8. ☒ Pretende que o certificado do registo criminal português seja obtido pela Conservatória dos Registos Centrais.

Pretende manter a composição do nome indicado no campo 1 do Quadro 1? ☒ Sim ☐ Não

Se indicou "Não", declare qual o nome pretendido:

Nome próprio: _____

Apelidos: _____

14
2



Exmo. Senhor
DRA. MÓNICA JOÃO TEIXEIRA

RUA GONÇALO CRISTÓVÃO, 11A, 1º ESQ., 4000-264
PORTO

Sua Referência Sua Comunicação Nossa Referência - Processo N.º 73362/21
Data: 21/04/2022
Ofício nº

Assunto: Receção do processo de OFR MEYA DERI

Comunica-se que o processo em epígrafe foi recebido na Conservatória dos Registos Centrais, tendo-lhe sido atribuído o número

73362/21

A instrução oficiosa do processo será efetuada segundo a ordem de entrada.

Poderá V. Ex.ª consultar o estado deste processo no sítio do Portal da Justiça através do link <https://nacionalidade.justica.gov.pt/> com a introdução do seguinte código de consulta

2707-3362-2100

No caso de ser necessário juntar algum documento ou prestar qualquer esclarecimento, receberá uma comunicação desta Conservatória.

Logo que esteja concluído o processo, ser-lhe-á dado conhecimento.

Com os melhores cumprimentos,
O Oficial dos Registos e do Notariado

(Teresa Conceição Santos Dias)

Conservatória dos Registos Centrais
Rua Rodrigo da Fonseca, 196 - 1099-003 LISBOA
Tel.: 213817600 • Fax: 213817698
registos.centrais@irn.mj.pt • www.irn.mj.pt

Exmo(a). Senhor(a)
DRA. MÓNICA JOÃO TEIXEIRA
RUA GONÇALO CRISTÓVÃO, 116, 1º
ESQº, 4000-264 PORTO
REG CTT Nº RH965451967PT

Sua Referência Sua Comunicação

Nossa Referência
Proc. N.º 73382/21
Sector: CRC - NAC A-SQ Data 12/01/2023

Assunto: Processo de nacionalidade portuguesa de OFRI MEYA DERI

Considerando que o Sr. Conservador entende existir o facto susceptível de fundamentar a oposição à aquisição da nacionalidade portuguesa previsto na alínea a) do nº 2 do artº 56º do Regulamento da Nacionalidade Portuguesa, aprovado pelo Decreto-lei nº 237-A/2006, de 14/12, com a redacção do Decreto-Lei nº 71/2017, de 21/6, notifica-se V.Ex.ª, nos termos do artº 57º, nº 7 do referido diploma, para, no prazo de 30 dias úteis, dizer o que se lhe oferecer sobre o assunto, informando-se que a falta de resposta determina a participação ao Ministério Público para efeitos de dedução de oposição.

Com os melhores cumprimentos

A oficial

(Sandra Maria de Sousa e Silva Simões d'Almeida Guerreiro)

Proc.º n.º 73362/2021

Legislação referenciada- Abreviaturas

LN – Lei da Nacionalidade, L37/81, de 3/10 (com as alterações introduzidas pelas L25/94, de 19/08, DL 322-A/2001, de 14/12, LO 1/2004, de 15/01, LO 2/2006, de 17/04, LO 1/2013, de 29/07, LO 8/2015, de 22/06, LO 9/2015, de 29/07, LO 2/2018, de 25/07 e LO 2/2020, de 10/11);
RNP – Regulamento da Nacionalidade Portuguesa, aprovado pelo DL 237-A/2006, de 14/12 (com as alterações introduzidas pelo DL 43/2013, de 1/04, DL 30-A/2015, de 27/02, DL 71/2017 de 21/06 e DL n.º 26/2022, de 18/03).

DESPACHO

OFRI MEYA DERI, de nacionalidade israelita, nasceu aos 16.06.2010, em Israel, e prestou, através dos pais, representados por advogado(a), mediante impresso de modelo aprovado, declaração para aquisição da nacionalidade portuguesa, nos termos do art.º 2º da Lei da Nacionalidade n.º 37/81, de 3 de outubro (LN), por ser filho(a) menor de indivíduo que adquiriu a nacionalidade portuguesa, requerendo por isso que se lavre o respetivo registo de nascimento.

1. A referida declaração de vontade foi recebida, nesta Conservatória, a 09.07.2021.

2. Nos termos da atual redação do art.º 56º, n.º 1 do Regulamento da Nacionalidade Portuguesa (RNP), introduzida por força do Decreto-Lei n.º 26/2022, de 18 de março¹, o prazo de propositura de eventual ação, para efeito de oposição à aquisição da nacionalidade por efeito da vontade, só termina decorrido um ano após o registo de aquisição da nacionalidade².

3. O pai – Avraham Deri -, natural de Israel, adquiriu a nacionalidade portuguesa, por naturalização, nos termos do art.º 6º, n.º 7 da LN, a 01.02.2021 conforme averbamento n.º 1 ao seu assento de nascimento n.º 10383/2021, desta Conservatória dos Registos Centrais.

4. No impresso do pedido de nacionalidade os pais, por intermédio do(a) mandatário(a), pronunciaram-se sobre o disposto na alínea a) do art.º 9º da citada LN, assinalando a opção de que o(a) menor «tem ligação efetiva à comunidade portuguesa».

Nos termos dos art.ºs 9º, n.º 1, al. a) da LN e art.º 56º, n.º 2, alínea a), do Regulamento da Nacionalidade portuguesa (RNP), constitui fundamento de oposição à aquisição da nacionalidade portuguesa, por efeito da vontade, "A inexistência de ligação efetiva à comunidade nacional".

5. Para prova da invocada existência de ligação efetiva à comunidade portuguesa, porém, não foi indicado qualquer facto suscetível de o indiciar e nem apresentado documento abonatório.

¹ Em vigor desde o dia 15 de abril de 2022 e com aplicação aos processos pendentes, nos termos dos artigos 6º e 9º do citado DL n.º 26/2022, de 18 de março.

² Veja-se, de resto, o disposto no art.º 56º, n.º 2 do RNP.

6. Notificados, por intermédio do(a) mandatário(a), nos termos e para os efeitos do disposto nos art.ºs 57º, n.º 7 e 56º, n.º 2, al. a), ambos do RNP – i.e., por se considerar, da instrução do processo, poderem existir circunstâncias suscetíveis de fundamentar a oposição à aquisição da nacionalidade portuguesa – foi apresentada uma **exposição escrita** pela qual se alega, em suma, os factos considerados reveladores da invocada ligação à comunidade nacional assentes, conforme parcialmente se transcreve:

(...)

OFRI MEYA DERI, requerente melhor identificado(a) nos autos do processo de transcrição de nascimento e aquisição de nacionalidade à margem referenciado, vem junto de Vª, Exª, requerer a junção aos autos de provas de ligação efetiva à comunidade nacional portuguesa, nomeadamente certificado comprovativo de que seu pai e sua irmã são descendentes diretos de judeus sefarditas de origem Portuguesa, assento de casamento dos pais, donativo à Associação Aldeias de crianças SOS, inscrição consular de sua mãe e informar que seus irmãos se encontram em processo, Noya Deri – Proc. nº 73357/21 e Yanai Shai Deri – Proc. nº 73366/21.

Estas provas de existência de ligação efetiva à comunidade nacional portuguesa, enquadram-se na Promocção do valor da Unidade Familiar e centram-se na vivência que o menor teve, tem e continuará a ter ao longo da sua vida com familiares e amigos, todos portugueses, quer seja em Portugal, quer seja no exterior, convivendo, ouvindo e aprendendo as memórias e tradições de família, adquirindo conhecimentos culturais sobre Portugal e participando em eventos organizados por portugueses no estrangeiro.

(...)

Neste caso em concreto, o progenitor e familiares são portugueses, têm cartão de cidadão e passaporte português, estão inscritos na Segurança Social e no Serviço Nacional de Saúde português e registados como eleitores portugueses.

..

Ora, perante os factos trazidos à colação importa recordar que como se especificou no Acórdão, de 22 de junho de 2005, do Supremo Tribunal de Justiça, Proc. 1802/05 – 2ª Secção “ser filho de progenitor a quem foi atribuída a nacionalidade portuguesa, não pode ser avorçado em elemento de ligação à comunidade portuguesa. Caso contrário, bastaria invocar esse singelo fundamento para que a nacionalidade fosse automaticamente concedida.

Importa, sobretudo, que o requerente se sinta, de facto, como psicológica e sociologicamente português”.

Conservatória dos Registos Centrais

Não define a lei o que deve entender-se por ligação efetiva à comunidade nacional. Mas ela tem a ver com a identificação por parte do interessado com a comunidade nacional como realidade complexa em que se incluem objetivos de coesão social."

Como é sabido, foi-se fixando jurisprudência no sentido de que a ligação à comunidade nacional terá por base o domicílio, a língua, os aspetos culturais, sociais, familiares, económico-profissionais, de amizade ou outros, que traduzam a ideia de um sentimento de pertença a essa comunidade (veja-se a propósito, nomeadamente, os Acórdãos de 12/01/99 do S.T.J. no proc.º 7191/97-1ª Secção, de 01/10/02 no proc.º nº 4190/02-7ª Secção, de 20/06/02 no proc. nº 4416/02-6ª Secção, e de 2 de julho de 2002 no proc.º 3404/02, 1ª Secção todos do Tribunal da Relação de Lisboa, e também o acórdão de 02.10.2008, proferido pelo TCA Sul no processo 04125/2008, ou as sentenças proferidas pelo TAC de Lisboa, nos processos nº 1001/08.BELSB - 4ª UO; Processo nº 592/08.06.BELSB - 2ª UO; Processo nº 982/03.4BELSB - 1ª UO. Processo 568/08.3 BELSB - 4ª UO).

Com especial aplicação ao caso em apreço, considerou já o Supremo Tribunal de Justiça, no Acórdão de 14.12.2006 (proc.º 06B4329) que: "Não resulta da lei, para os casos de pretensão de aquisição de cidadania portuguesa por filho menor de quem a adquiriu, a desvinculação de algumas das suas exigências."

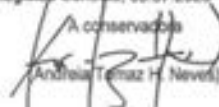
In casu, constatamos que o(a) menor nasceu e vive em Israel pelo que será nesse país que terá, cremos, todas as suas referências sociais, culturais e linguísticas.

Em idênticas circunstâncias estão, também, os(as) irmãos(ãs) - **Noya Deri e Yanai Shai Deri** (proc.º nº 73357/21 e 73366/21) - que, nesta data, também se comunicam para eventual propositura de ação para efeito de oposição à aquisição da nacionalidade por efeito da vontade.

Em face dos elementos documentais que constam do processo, afigura-se-nos **inexistir ligação efetiva à comunidade portuguesa.**

Tendo presente o disposto no art.º 10º da Lei da Nacionalidade (LN), remeta-se certidão do presente processo ao Exmo.(a) Procurador(a) da República junto ao Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa.

Lisboa e Conservatória dos Registos Centrais, 03.07.2023

A conservadora

(Andreia Têraz H. Neves)

Ação de oposição à aquisição da nacionalidade por efeito da vontade

COMUNICAÇÃO AO MP -- INSTAURAÇÃO E TRAMITAÇÃO DA

Realização de diligências instrutórias, caso se mostre necessário. Exemplos:

- ☐ Oficiar à Conservatória dos Registos Centrais a solicitar informação estado processos familiares diretos ou documentos em falta
- ☐ Notificar interessado para vir juntar documento que se entenda relevante
- ☐ Requisitar e juntar CRC
- ☐ Solicitar envio de certidão decisão judicial penal condenatória, com nota de trânsito em julgado

Ação de oposição à aquisição da nacionalidade por efeito da vontade

ARQUIVAMENTO DA SEM INTERPOSIÇÃO AÇÃO

- ☐ Sempre que MP conclua não estarem preenchidos pressupostos processuais ou substantivos, não obstante entendimento diverso da CRCentrais
- ☐ Estamos perante ação interposta pelo MP em nome próprio e na defesa de interesses públicos
- ☐ Atuação do MP apenas orientada pelos princípios da legalidade e objetividade (art.º 3º, n.º 2 EMP)
- ☐ Como tal, MP não está submetido a quaisquer orientações ou entendimentos de outras entidades, nomeadamente da CRCentrais
- ☐ Art.º 57º, n.º 9 RN: Deve ser interpretado no contexto da atuação do MP, ou seja, de legalidade e objetividade.

Ação de oposição à aquisição da nacionalidade por efeito da vontade

PROPOSITURA AÇÃO

- ☐ Competência do tribunal: TAC Lisboa
- ☐ Legitimidade ativa: MP
- ☐ Legitimidade passiva: requerente da nacionalidade (art.º 10º, n.º 1 CPTA).

O suprimento da incapacidade judiciária dos menores e dos maiores acompanhados sujeitos a representação é efetuada nos termos do art.º 16º CPC.

Aplicam-se, ainda, supletivamente, dos art.ºs 17.º a 19.º do CPC, relativas à representação dos incapazes, menores e maiores acompanhados.

Ação de oposição à aquisição da nacionalidade por efeito da vontade

PROPOSITURA AÇÃO

- ❑ **Legitimidade passiva**: assim, no caso de menores, requerer desde logo na petição inicial:

Mais requer que se proceda à citação do R. supra identificado, nas pessoas dos seus pais e representantes legais (art.º 16º, n.º 3 do CPC, ex vi art.º 23º do CPTA), também supra identificados, na morada indicada na petição inicial, para, querendo, contestar no prazo legal.

- ❑ **Representação em juízo**: R. terá que constituir advogado (art.º 11º CPTA e 40º CPC).
- ❑ **Valor da ação**: 30.000,01€ (é considerado processo de valor indeterminável, que corresponde ao montante imediatamente superior ao da alçada do TCA) – art.º 31º, n.º 1 e 34º, n.º 1 e 2 do CPTA.

Ação de oposição à aquisição da nacionalidade por efeito da vontade

PRAZO PROPOSITURA AÇÃO

- ❑ **Desde 01/04/2024:** prazo de um ano a contar da data do registo da aquisição da nacionalidade - artigos 10.º, n.º 1 LN (na versão da Lei Orgânica n.º 1/2024, de 05-03, com início de vigência a 01-04-2024) e 56.º, n.º 1 RN (na versão do Decreto-Lei n.º 26/2022, de 18-03, com início de vigência a 15-05-2022).
- ❑ **Até 31/03/2024:** Antes da vigência do Decreto-Lei n.º 26/2022, de 18-03, e da Lei Orgânica n.º 1/2024, de 05-03, a redação normativa quanto a tal prazo era “[...] no prazo de um ano a contar da data do facto de que dependa a aquisição da nacionalidade [...]” (o facto de que depende a aquisição da nacionalidade era entendido pacificamente como sendo a declaração de vontade do interessado).

Ação de oposição à aquisição da nacionalidade por efeito da vontade

PRAZO PROPOSITURA AÇÃO

- ❑ Sucede que, o Decreto-Lei n.º 26/2022, de 18-03, que alterou o RN, passou a vigorar a partir de 15-05-2022, dispondo no seu artigo 6.º, n.º 1, a aplicação aos processos pendentes à data da sua entrada em vigor, exceto no que respeita aos processos com fundamento no n.º 7 do artigo 6.º da Lei da Nacionalidade.
- ❑ Todavia, manteve-se inalterado, naquela data, o teor do artigo 10.º da Lei da Nacionalidade, na redação dada pela Lei Orgânica n.º 2/2006, de 17-04, a qual, como Lei Orgânica, assume valor reforçado – artigo 112.º, n.º 3, da Constituição da República Portuguesa (que só veio a ser alterado, como vimos, Lei Orgânica n.º 1/2024, de 05-03).

Ação de oposição à aquisição da nacionalidade por efeito da vontade

PRAZO PROPOSITURA AÇÃO

- ❑ Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 522/2025, de 17 de junho de 2025, publicado no Diário da República n.º 140, de 23-07-2025: Declara a ilegalidade, com força obrigatória geral, da norma constante do artigo 56.º, n.º 1, do Regulamento da Nacionalidade Portuguesa (aprovado pelo Decreto-Lei n.º 237-A/2006, de 14 de dezembro), na redação dada pelo Decreto-Lei n.º 26/2022, de 18 de março, na parte em que dispõe sobre o momento inicial da contagem do prazo da propositura da ação judicial para efeito de oposição à aquisição da nacionalidade por efeito da vontade, por violação do disposto no artigo 10.º da Lei n.º 37/81, de 3 de outubro (Lei da Nacionalidade), na redação dada pela Lei Orgânica n.º 2/2006, de 17 abril.

Ação de oposição à aquisição da nacionalidade por efeito da vontade

PRAZO PROPOSITURA AÇÃO

SUSPENSÃO PRAZO:

- ☐ Durante o decurso do prazo de cinco anos a contar da data do trânsito em julgado de sentença que condene o interessado por crime previsto na lei portuguesa e em pena ou penas que, isolada ou cumulativamente, ultrapassem 1 ano de prisão – art.º 13º, n.º 1 e 3 LN e art.º 42º, n.º 4 e 5 RN.
- ☐ Enquanto o interessado for destinatário de medidas restritivas aprovadas pela Organização das Nações Unidas ou pela União Europeia, na aceção da Lei n.º 97/2017, de 23 de agosto – art.º 13º, n.º 2 e 3 LN.

Ação de oposição à aquisição da nacionalidade por efeito da vontade

PRAZO PROPOSITURA AÇÃO

SUSPENSÃO PRAZO:

- ☐ Sempre que se suscitem dúvidas fundadas sobre a autenticidade de documentos emitidos no estrangeiro ou se encontrem pendentes diligências promovidas pelo conservador de registos ou pelo oficial de registos, nomeadamente a prevista no n.º 7 do artigo 57.º - art.º 42º, n.º 3 e 5 RN.
- ☐ Revogação n.º 6 do art.º 32º RN pelo DL n.º 26/2022, de 18/03 (deixa de existir esta suspensão), para as situações em que o indeferimento (liminar) era objeto de recurso hierárquico ou de reação contenciosa.

Ação de oposição à aquisição da nacionalidade por efeito da vontade

PRAZO PROPOSITURA AÇÃO

CONCLUSÕES:

- ☐ Relativamente às declarações a manifestar a vontade de adquirir nacionalidade portuguesa apresentadas até 31/03/2024, o MP deverá abster-se de interpor ação quando já tiver decorrido mais de 1 ano desde a mesma, exceto em situações de suspensão do prazo que permita conclusão diferente.
- ☐ Apenas para as declarações apresentadas desde 01/04/2024 vigora a atual redação da LN e do RN.
- ☐ Esta nova redação concede, na prática, mais tempo ao Ministério Público para intervir (e, consequentemente, alarga o período de exposição dos interessados à eventualidade dessa intervenção).

Ação de oposição à aquisição da nacionalidade por efeito da vontade

PROPOSITURA AÇÃO

- ☐ A petição inicial da oposição, que deve cumprir requisitos formais indicados nos art.ºs 78.º, n.ºs. 2 a 4 e 79.º, n.º 3, do CPTA.
- ☐ A petição inicial da oposição deve ser instruída com a prova documental, deve ser indicado o rol de testemunhas e deve ser requerida a produção dos restantes meios de prova – aplicação conjugada dos art.ºs 79.º, n.ºs 3, 7, do CPTA, e 423.º, n.º 1 e 552.º, n.º 2, do CPC.
- ☐ O Ministério Público está isento de custas (nos termos do art.º 4.º, n.º 1, al. a), do Regulamento das Custas Judiciais), pelo que não tem que juntar qualquer comprovativo de pagamento de taxa de justiça.

Ação de oposição à aquisição da nacionalidade por efeito da vontade

ACOMPANHAMENTO DA MARCHA DA AÇÃO

- ☐ Art.º 60º RN: Em tudo o que não estiver previsto na LN e no RN aplica-se a tramitação prevista no CPTA para ação administrativa.
- ☐ Art.º 58.º RN (Tramitação): Apresentada a petição pelo Ministério Público, o réu é citado para contestar, não havendo lugar a mais articulados ou alegações escritas.
- ☐ Art.º 59.º, n.º 1 RN (Decisão): Findos os articulados, é o processo, sem mais, submetido a julgamento, exceto se o juiz ou relator determinar a realização de quaisquer diligências.
- ☐ Art.º 59.º, n.º 1 RN (Decisão): Ocorrendo procedência da ação de oposição deduzida, ordena-se o cancelamento do registo da nacionalidade, caso tenha sido lavrado.

Ação de oposição à aquisição da nacionalidade por efeito da vontade

ACOMPANHAMENTO DA MARCHA DA AÇÃO

- ❑ Citação: Tem aqui aplicação supletiva o estipulado nos art.ºs 239.º e 245.º do CPC, relativos às formalidades e à dilação na citação do residente no estrangeiro.
- ❑ Art.º 134º CPC (ex vi art.º 90º, n.º 2 CPTA): documentos escritos em língua estrangeira.
- ❑ Art.ºs 172.º, n.º 1, 173.º a 183.º, 500.º, al. b) e 502.º, n.º 4, do CPC: requisição, a comunicação de atos e para a audição de testemunhas residentes no estrangeiro.
- ❑ Falta de contestação ou de impugnação especificada de factos pessoais ou outros que o R. deva conhecer: Art.º 83º, n.º 4 do CPTA, art.º 567º, n.º 1 CPC, e, no caso de ser menor, art.º 21º do CPC, ex vi art.º 1º CPTA.

Ação de oposição à aquisição da nacionalidade por efeito da vontade

ACOMPANHAMENTO DA MARCHA DA AÇÃO

☐ Ac. TCA Sul de 02/02/2017, Proc. n.º 13518/16

☐ Ac. TCA Sul de 07/11/2019, Proc. n.º 1928/14.6BELSB

- O disposto nos artigos 567º e 574º do Código de Processo Civil também se aplica na ação administrativa de oposição à aquisição da nacionalidade ou cidadania portuguesa;
- Se o cidadão estrangeiro não contestar, consideram-se confessados os factos alegados pelo M.P. (artigo 567º/1 do Código de Processo Civil);
- Se o réu contestante não impugnar, de entre os factos alegados pelo M.P., os que sejam pessoais ou outros que deva conhecer, tais factos consideram-se admitidos por acordo (artigo 574º/2/3 do Código de Processo Civil).

2013

Contencioso Administrativo

NACIONALIDADES

Movimentados			Despachos de arquivamento subsequente ou final	Ações propostas e contestadas	Findos	Pendentes p/o ano seguinte
Vindos do ano anterior	Entrados	Total				
3239	1500	4739	1962	1144	1962	2777

2024

Ano 2024

Contencioso Administrativo
TAC Lisboa
CADM 14

**Processos (Dossiês) Administrativos
Contencioso da Nacionalidade**

Movimentados			Despachos de arquivamento inicial	Ações propostas e contestadas	Despachos de arquivamento subsequente ou final	Total Findos	Pendentes p/o ano seguinte
Vindos do ano anterior	Entrados	Total					
566	119	685	120	0	112	232	453

Obrigado

José Carlos Fernandes

3. CONTENCIOSO DA NACIONALIDADE NA PERSPETIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO¹

José Carlos Fernandes*

- I. Enquadramento
- II. Conceito de nacionalidade
- III. Fontes de direito da nacionalidade portuguesa
- IV. Fundamento da nacionalidade portuguesa
- V. Nacionalidade originária
- VI. Nacionalidade derivada
- VII. Perda e reacquirição da nacionalidade
- VIII. Contencioso da nacionalidade
- IX. Competência material dos tribunais administrativos
- X. Contencioso relativo a pedidos de atribuição, aquisição e de perda da nacionalidade
- XI. Ação de oposição à aquisição da nacionalidade por efeito da vontade
- XII. Comunicação ao Ministério Público e instauração de DA
- XIII. Arquivamento do DA sem interposição de ação
- XIV. Propositura da ação de oposição à aquisição da nacionalidade por efeito da vontade

I. Enquadramento

1. No presente texto procuraremos conciliar a necessária vertente teórica (embora desde já se sugira a consulta de outros textos em que o tema foi analisado com maior profundidade) com uma perspetiva prática, efetuando uma breve referência ao conceito de nacionalidade e seus fundamentos, para posteriormente nos focarmos na intervenção do Ministério Público no âmbito deste contencioso, e, designadamente, na ação de oposição à aquisição de nacionalidade por efeito da vontade.

2. Uma nota prévia para mencionar que o presente texto é efetuado com base na legislação em vigor em janeiro de 2026, não se tendo em consideração a proposta de alteração legislativa que se encontra atualmente em curso, que poderá implicar alterações profundas na lei da nacionalidade, quer quanto à aquisição ou atribuição da nacionalidade, quer quanto à perda da nacionalidade.

¹ O presente capítulo tem por base a formação ministrada pelo autor no Centro de Estudos Judiciários, no âmbito do *Curso Intensivo de Direito Administrativo e Tributário para Magistrados do Ministério Público*, que teve lugar nos dias 5, 12 e 19 de janeiro de 2026.

* Procurador da República.

II. Conceito de nacionalidade

3. Antes de falarmos de contencioso de nacionalidade, nomeadamente na especificidade da intervenção processual do Ministério Público, cumpre efetuar, até por uma questão lógica e sistemática, uma breve referência ao conceito de nacionalidade, ao direito da nacionalidade e ao que por ele é regulado.

4. Nacionalidade é a relação jurídica que se estabelece entre um indivíduo e um Estado, que traduz a atribuição de um determinado conjunto de direitos e deveres de cidadania.

Para a determinação de quais os indivíduos que são titulares da nacionalidade de um determinado Estado, é possível utilizar dois critérios: o *jus sanguinis*, que respeita aos laços de descendência comum, e o *jus soli*, que valoriza a relação estabelecida por um indivíduo com um dado território

Em Portugal, como veremos, a lei portuguesa utiliza a combinação dos dois critérios para a determinação de quem é titular da nacionalidade portuguesa.

5. No nosso ordenamento jurídico, a nacionalidade goza da natureza de direito, liberdade e garantia, com as consequências desde logo decorrentes do plasmado nos artigos 16º a 20º da Constituição da República Portuguesa (*doravante*, CRP), estando o direito à nacionalidade consagrado no art.º 26º, n.º 1 da CRP, englobado no conceito de cidadania, entendendo-se que do direito fundamental à cidadania decorre o direito a não ser privado da nacionalidade portuguesa e o direito a poder aceder a essa mesma nacionalidade.

Para além de inúmera doutrina existente sobre a matéria, deixa-se nota do Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 106/2016, de 24-02-2016² (ao qual me referirei mais à frente a propósito de outra questão), que se pronuncia alongadamente sobre a distinção entre os dois termos (nacionalidade e cidadania).

² Disponível in <https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20160106.html>.

III. Fontes de direito da nacionalidade portuguesa

6. Como fontes de direito da nacionalidade portuguesa, cumpre, desde logo, referir o já aludido art.º 26º, n.º 1 da CRP.

7. Por outro lado, no que concerne a fontes de direito internacional e comunitário, o direito à nacionalidade está igualmente previsto:

- a) Art.º 15.º da Declaração Universal dos Direitos Humanos, adotada e proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas (resolução 217 A III) em 10 de dezembro 1948;
- b) Art.º 3.º da Declaração dos Direitos das Crianças, proclamada pela Resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas n.º 1386 (XIV), de 20 de Novembro de 1959;
- c) Convenção Europeia sobre a Nacionalidade (CEN), aberta à assinatura dos Estados membros do Conselho da Europa em Estrasburgo em 26 de Novembro de 1997, e aprovada, para ratificação, pela Resolução da Assembleia da República n.º 19/2000, que estabelece as normas e os princípios em matéria de nacionalidade de pessoas singulares, bem como as normas que regulamentam as obrigações militares em casos de pluralidade de nacionalidades, pelos quais os Estados Partes se deverão reger;
- d) Convenção para a Redução dos Casos de Apatridia, adotada em Nova York, a 30 de agosto de 1961, com entrada em vigor a 13 de dezembro de 1975, nos termos da resolução 896 (IX)1 da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 04/12/1954, e aprovada pela Resolução da Assembleia da República n.º 106/2012, de 07/08; ratificada pelo Decreto do Presidente da República n.º 133/2012, de 07/08;
- e) Art.º 25.º e 32.º, da Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas, adotada e aberta à assinatura pela Conferência das Nações Unidas sobre o Estatuto dos Apátridas, realizada no Quartel-General das Nações Unidas, em Nova Iorque, de 13 a 23 de setembro de 1954, convocada nos termos da resolução 526A (XVII)1 do Conselho Económico e Social das Nações Unidas, de 26/04/1954, e aprovada pela Resolução da Assembleia da República n.º 107/2012, de 07/08, ratificada pelo Decreto do Presidente da República n.º 134/2012, de 07/08;
- f) Art.º 24.º do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, adotado e aberto à assinatura, ratificação e adesão pela resolução 2200A (XXI) da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 16/12/1966, aprovado para ratificação pela Lei n.º 29/78, de 12/06 (retificada mediante retificação publicada no Diário da República n.º 153/78, de 06/07).

8. Voltando ao direito interno, agora infra-constitucional, temos os seguintes diplomas legais, relativamente aos quais incidirá a nossa análise sobre esta temática a partir deste momento:

- a) Lei da Nacionalidade (*doravante*, LN), aprovada pela Lei n.º 37/81, de 03 de outubro, que revogou a Lei n.º 2098, de 29 de julho de 1959;

- b) Regulamento da Nacionalidade (*doravante*, RN), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 237-A/2006, de 14 de dezembro.

IV. Fundamento da nacionalidade portuguesa

9. Conforme refere o art.º 1.º RN, “*A nacionalidade portuguesa pode ter como fundamento a atribuição, por efeito da lei ou da vontade, ou a aquisição, por efeito da vontade, da adoção ou da naturalização*”.

Isto é, a nacionalidade portuguesa tem dois fundamentos: a atribuição, por um lado, e a aquisição, por outro lado.

Cumprindo ter bem presente a distinção entre estes dois conceitos, de atribuição e de aquisição da nacionalidade, importa salientar que, de acordo com tal norma:

- a) a atribuição da nacionalidade pode resultar por efeito da lei ou da vontade;
- b) enquanto a aquisição da nacionalidade pode resultar por efeito da vontade, pela adoção ou pela naturalização.

Por outro lado, atendendo à forma de obtenção, distingue-se a nacionalidade originária da derivada (artigos 1.º, 2.º e 3.º da LN e artigos 1.º a 27.º do RN).

Quando falamos em atribuição de nacionalidade, significa que estamos perante uma nacionalidade originária.

Quando falamos em aquisição de nacionalidade, significa que estamos perante uma nacionalidade derivada.

Para a atribuição e a aquisição da nacionalidade portuguesa a nossa lei usa de forma combinada, e como veremos mais em detalhe de seguida, os critérios do *jus sanguinis* ou da filiação, e do *jus soli* ou da territorialidade.

V. Nacionalidade originária

10. A nacionalidade originária é atribuída pelo nascimento, por regra, de forma automática, *ex lege*, podendo, no entanto, ficar dependente do efeito da vontade para o caso dos filhos de pai ou mãe portugueses nascidos no estrangeiro, para os filhos de pai ou mãe estrangeiros nascidos no território português e, mediante certos requisitos, para os netos de nacional português.

A nacionalidade originária tem efeitos *ex tunc*, isto é, os seus efeitos retroagem à data do nascimento, ainda que atribuída posteriormente (art.º 11º da LN).

Quanto ao que está consagrado no nosso ordenamento jurídico relativamente à nacionalidade originária, em termos de direito positivo, estabelece o art.º 1º da LN que são portugueses de origem:

- a) *Os filhos de mãe portuguesa ou de pai português nascidos no território português;*
- b) *Os filhos de mãe portuguesa ou de pai português nascidos no estrangeiro se o progenitor português aí se encontrar ao serviço do Estado Português;*
- c) *Os filhos de mãe portuguesa ou de pai português nascidos no estrangeiro se tiverem o seu nascimento inscrito no registo civil português ou se declararem que querem ser portugueses;*
- d) *Os indivíduos com, pelo menos, um ascendente de nacionalidade portuguesa originária do 2.º grau na linha reta que não tenha perdido essa nacionalidade, se declararem que querem ser portugueses e possuírem laços de efetiva ligação à comunidade nacional;*
- e) *Os indivíduos nascidos no território português, filhos de estrangeiros, se pelo menos um dos progenitores também aqui tiver nascido e aqui tiver residência, independentemente de título, ao tempo do nascimento;*
- f) *Os indivíduos nascidos no território português, filhos de estrangeiros que não se encontrem ao serviço do respetivo Estado, que não declarem não querer ser portugueses, desde que, no momento do nascimento, um dos progenitores resida legalmente no território português, ou aqui resida, independentemente do título, há pelo menos um ano;*
- g) *Os indivíduos nascidos no território português e que não possuam outra nacionalidade.*

Por sua vez, a nacionalidade originária por efeito da lei vem regulamentada e concretizada nos artigos 3º a 7º do RN, e a nacionalidade originária por efeito da vontade vem regulamentada e concretizada nos artigos 8º a 11º do RN.

VI. Nacionalidade derivada

11. Por outro lado, conforme já referido, quando falamos de aquisição (para distinguir de atribuição), falamos de nacionalidade derivada.

A nacionalidade derivada exige a verificação de determinados requisitos legais, só vale para o futuro (só produz efeitos a partir da data do registo - art.º 12º da LN e art.º 12º do RN) e, por norma, depende de uma manifestação da vontade.

12. Em termos de aquisição da nacionalidade por efeito da vontade:

- a) o art.º 2º da LN prevê a aquisição da nacionalidade por filhos menores ou incapazes, estabelecendo que *os filhos menores ou incapazes de pai ou mãe que adquira a nacionalidade portuguesa podem também adquiri-la, mediante declaração;*
- b) o art.º 3º da LN prevê a aquisição da nacionalidade em caso de casamento, estabelecendo que *o estrangeiro casado há mais de três anos com nacional português pode adquirir a nacionalidade portuguesa mediante declaração feita na constância do matrimónio, sendo que a declaração de nulidade ou anulação do casamento não prejudica a nacionalidade adquirida pelo cônjuge que o contraiu de boa fé;*
- c) o art.º 3º da LN prevê a aquisição da nacionalidade em caso de união de facto, estabelecendo que *o estrangeiro que, à data da declaração, viva em união de facto há mais de três anos com nacional português pode adquirir a nacionalidade portuguesa, após acção de reconhecimento dessa situação a interpor no tribunal cível;*
- d) O art.º 4º da LN prevê a aquisição da nacionalidade em caso *declaração após aquisição de capacidade, estabelecendo que os que hajam perdido a nacionalidade portuguesa por efeito de declaração prestada durante a sua incapacidade podem adquiri-la, quando capazes, mediante declaração.*

Por sua vez, a aquisição da nacionalidade por efeito da vontade vem regulamentada e concretizada nos artigos 13º a 15º do RN.

13. Em termos de aquisição da nacionalidade por efeito da adoção, o art.º 5º da LN estabelece que *o adotado por nacional português adquire a nacionalidade portuguesa*, vindo depois tal matéria regulamentada nos artigos 16º e 17º do RN.

14. Finalmente, em termos de aquisição da nacionalidade por naturalização, o art.º 6º da LN estabelece a quem o Governo pode conceder a nacionalidade portuguesa, por naturalização, sendo que reproduzimos aqui a letra da lei face à sua extensão.

15. O art.º 7º, n.º 1 da LN estabelece *que a naturalização é concedida, a requerimento do interessado, por decisão do Ministro da Justiça.*

Esta matéria está regulada nos artigos 18º a 28º do RN, destacando-se, por relevante, a possibilidade de delegação de competências, prevista no art.º 28º do RN, no presidente do conselho diretivo do IRN, I. P., com a faculdade de subdelegação.

VII. Perda e reacquirição da nacionalidade

16. Quanto aos casos de perda da nacionalidade portuguesa, nos termos dos artigos 8º da LN e 29º do RN, só podem ocorrer mediante declaração de vontade e desde que o renunciante também tenha a nacionalidade de outro Estado, assim se evitando que se torne apátrida.

Por sua vez, no art.º 30º do RN vem prevista a declaração de perda da nacionalidade, esclarecendo o n.º 2 desse art.º 30º do RN que *“Subsiste a nacionalidade portuguesa em relação aos que adquirem outra nacionalidade, salvo se declararem o contrário”*.

17. Já a reacquirição da nacionalidade está prevista nos artigos 4.º, 30.º e 31.º da LN, estabelecendo o art.º 4º que *“Os que hajam perdido a nacionalidade portuguesa por efeito de declaração prestada durante a sua incapacidade podem adquiri-la, quando capazes, mediante declaração”*, e prevendo os artigos 30º e 31º da LN situações de reacquirição da nacionalidade para quem, nos termos da Lei n.º 2098, de 29 de julho de 1959, e legislação precedente, tenha perdido a nacionalidade portuguesa.

VIII. Contencioso da nacionalidade

18. Analisados, de forma sumária, os fundamentos e as formas de obtenção da nacionalidade, é então o momento de começarmos a falar especificamente do contencioso da nacionalidade, ou seja, do conjunto de processos judiciais que surgem de litígios sobre a nacionalidade, como a sua atribuição, aquisição ou perda.

19. Podemos dividir o contencioso da nacionalidade em dois grandes segmentos:

- a) ações relativas a atos ou omissões praticadas no âmbito dos procedimentos de atribuição, aquisição e perda da nacionalidade;
- b) ações de oposição à aquisição da nacionalidade portuguesa por efeito da vontade (legitimidade processual ativa exclusiva do Ministério Público).

IX. Competência material dos tribunais administrativos

20. Do art.º 4º, al. a), c) e o) do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais (ETAF), resulta que para a apreciação de litígios que tenham por objeto questões relativas a atribuição, aquisição e perda da nacionalidade são competentes os tribunais administrativos.

Por sua vez, o art.º 26.º LN, com a epígrafe “*Legislação aplicável*”, estabelece que “*Ao contencioso da nacionalidade são aplicáveis, nos termos gerais, o Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais, o Código de Processo nos Tribunais Administrativos e demais legislação complementar*”.

Por força da remissão dos artigos 1.º e 35.º do CPTA, é ainda supletivamente aplicável ao contencioso da nacionalidade o Código de Processo Civil (*doravante*, CPC).

X. Contencioso relativo a pedidos de atribuição, aquisição e de perda da nacionalidade

21. Conforme previsto no art.º 26.º da LN, para reagir judicialmente contra a denegação – por ação ou omissão da Administração – de um pedido de atribuição, aquisição ou perda da nacionalidade, terá que se utilizar os meios processuais que vêm previstos no CPTA.

Desta forma, em termos processuais, este contencioso da nacionalidade – ou seja, o que está fora do âmbito da ação de oposição à aquisição da nacionalidade por efeito da vontade – não tem grandes diferenças relativamente ao regime geral previsto no CPTA.

22. Assim, o art.º 62.º do RN indica a ação administrativa como o meio processual adequado para reagir contra quaisquer atos ou omissões relativas à atribuição, aquisição ou perda da nacionalidade portuguesa, seguindo-se o previsto no CPTA para esse tipo de ação.

23. As regras de competência do tribunal são as previstas nos artigos 13º a 22º do CPTA.

Assim, no que respeita à competência territorial, aplicar-se-á o art.º 16º no caso de ação administrativa em que se reaja contra a prática ou omissão de ato administrativo, que remete para o tribunal da área da residência habitual do autor.

No que respeita aos pedidos dirigidos à adoção de providências cautelares, são julgados pelo tribunal competente para decidir a causa principal, nos termos do art.º 20º, n.º 6 do CPTA.

No caso de intimação para a proteção de direitos, liberdades e garantias, prevista nos artigos 109.º a 111.º do CPTA, aplicar-se-á o disposto no art.º 20º, n.º 5 do CPTA, pelo que será intentada no tribunal da área onde deva ter lugar o comportamento ou a omissão pretendidos.

Finalmente, para a intimação para a prestação de informações, consulta de processos ou passagem de certidões, prevista nos artigos 104º a 108º CPTA, aplicar-se-á o disposto no art.º 20º, n.º 4 do CPTA, pelo que será territorialmente competente o tribunal da área onde deva ter lugar a prestação, consulta ou passagem pretendida.

24. Por outro lado, o art.º 32.º da LN consagra uma regra de competência especial, plasmando que o Tribunal Central Administrativo Sul (designadamente, a Secção de Contencioso Administrativo, nos termos do art.º 37.º, al. e), do ETAF) é o tribunal competente para conhecer, em 1ª instância, os litígios relativos à decisão sobre a perda ou manutenção da nacionalidade portuguesa nos casos de naturalização direta ou indiretamente imposta por Estado estrangeiro a residentes no seu território.

Igualmente, nos termos do art.º 68.º, n.º 1 do RN, também o Tribunal Central Administrativo Sul (e, igualmente, a Secção de Contencioso Administrativo, nos termos do art.º 37.º, al. e), do ETAF) é o tribunal competente para conhecer dos litígios acerca do pedido para a manutenção de nacionalidade do português que, no domínio da lei anterior, tenha adquirido outra nacionalidade, mediante naturalização que lhe tenha sido direta ou indiretamente imposta, e quiser manter a nacionalidade portuguesa.

25. Finalmente, cumpre igualmente realçar que, nos termos do art.º 55º, n.º 2 e 3 do RN, os tribunais administrativos são competentes para conhecer dos processos de retificação, de declaração de inexistência ou de nulidade e de cancelamento dos registos que suscitem dúvidas quanto à identidade do titular, quando esteja em causa a nacionalidade do interessado ou em processos de justificação.

Bem como que o Acórdão n.º 019/12 do Tribunal dos Conflitos, de 23-01-2013³, decidiu que *“qualquer litígio relativo a registo de nascimento atributivo de nacionalidade e desde logo aquele que necessita de recolha de dados ou elementos para o registo através do processo de justificação previsto no C.Reg.Civ., é da competência dos tribunais administrativos por força do disposto nos artigos 55.º n.ºs 2 e 3 e 62.º do RN”*.

26. Têm legitimidade ativa para reagir contenciosamente contra os atos e omissões praticadas no âmbito dos procedimentos de atribuição, aquisição ou perda da nacionalidade, nos termos dos artigos 25º da LN e 61º do RN, os interessados diretos e o Ministério Público, exceto no que respeita à impugnação judicial do indeferimento liminar.

Destas normas resulta que o Ministério Público tem igualmente legitimidade ativa também para este tipo de contencioso, embora não de forma exclusiva, pois tem desde logo legitimidade o próprio visado do ato ou omissão, ou seja, quem alegue ser titular de um interesse direto e pessoal.

27. No que respeita à legitimidade passiva, não existe qualquer regra especial na LN ou no RN, pelo que se aplica o art.º 10º do CPTA, podendo ser entidades demandadas:

- a) O Instituto dos Registos e Notariado (IRN, IP), onde se integram a Conservatória dos Registos Centrais e as Conservatórias do Registo Civil;

³ Disponível in

<https://www.dgsi.pt/jcon.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/3a8d6bce6a3dd94480257b1e005bd858?OpenDocument>.

- b) O Ministério da Justiça, nas situações de pedidos de naturalização e de atribuição da nacionalidade por efeito da vontade cuja competência de decisão pertence ao Ministro da Justiça;
- c) O Ministério dos Negócios Estrangeiros, contra ações ou omissões de agentes diplomáticos ou consulares portugueses que devam receber as declarações para a atribuição e aquisição da nacionalidade.

28. O art.º 12º-A da LN prevê uma nulidade específica do ato que determine a atribuição, aquisição ou perda da nacionalidade portuguesa, quando seja fundado em documentos falsos ou certificativos de factos inverídicos ou inexistentes, ou ainda em falsas declarações, contendo, todavia, o n.º 2 desse artigo 12º-A da LN uma cláusula de salvaguarda, estabelecendo que tal invalidade não é aplicável nos casos em que da declaração da nulidade resulte a apatridia do interessado.

Também o art.º 12º-B da LN consagra uma regra de consolidação da nacionalidade, para os casos de titularidade de boa-fé de nacionalidade portuguesa originária ou adquirida, ainda que o ato ou facto de que resulte a sua atribuição ou aquisição seja contestado.

Estas situações de nulidade vêm também regulamentadas nos art.º 30º-A, 30º-B e 30º-C do RN.

29. Estabelece o art.º 61º, n.º 1 do RN que a reação contenciosa contra os atos e omissões praticadas no âmbito dos procedimentos de atribuição, aquisição ou perda da nacionalidade deve ser efetuada no prazo de um ano.

Assim, em situações em que esteja em causa a anulabilidade, é afastado o prazo de 3 meses para a impugnação de ato administrativo ou condenação à prática de ato devido, previsto nos artigos 58.º, n.º 1, al. b) e 69.º, n.º 2 do CPTA, quando a ação administrativa seja intentada pelo interessado na nacionalidade (pois no caso da ação ser instaurada pelo Ministério Público, o referido prazo de um ano é coincidente, nos termos dos artigos 58.º, n.º 1, al. a) e 69.º, n.º 2 do CPTA).

No entanto, de acordo com tal norma, esse prazo de um ano aplica-se igualmente para a impugnação de atos nulos, pelo que estamos aqui perante a consagração de uma nulidade mista, afastando-se a regra (art.º 162º, n.º 2 do CPA e art.º 58º, n.º 1 do CPTA) de que nos casos de nulidade a impugnação não está sujeita a prazo.

30. Por sua vez, estabelece o n.º 2 da mesma norma que a impugnação de indeferimento liminar deve ser efetuada nos termos do CPTA.

Isto tem como consequência que no caso de anulabilidade, a reação contra um indeferimento liminar segue as regras gerais previstas nos artigos 58.º e 69.º do CPTA, mantendo-se dessa forma o prazo de um ano para o Ministério Público, mas aplicando-se a regra geral de 3 meses, de acordo com aquelas normas do CPTA, para o interessado.

Já no caso de nulidade relativamente ao indeferimento liminar, aplica-se, também de acordo com tais normas do CPTA, e com o disposto no art.º 162º, n.º 2 do CPA, a regra geral de não estar sujeita a prazo a respetiva impugnação.

31. No contencioso contra atos e omissões praticados no âmbito dos procedimentos de atribuição, aquisição e perda da nacionalidade, sempre que o Ministério Público não seja autor, poderá ter intervenção acessória, nos termos do art.º 85º do CPTA.

Com efeito, gozando a nacionalidade da natureza de direito, liberdade e garantia, com as consequências desde logo decorrentes do plasmado nos artigos 16º a 20º da CRP, e porque também sempre constituiria um interesse público especialmente relevante, enquadra-se este contencioso na previsão do n.º 2 do art.º 85º do CPTA, pelo que poderá o Ministério Público – mediante um juízo de oportunidade, não sindicável – emitir parecer sobre o mérito da causa quando para tal seja notificado, e, nos termos do n.º 3 do mesmo artigo, sempre que estejam em causa processos impugnatórios, poderá invocar causas de invalidade diversas das que tenham sido arguidas na petição inicial e solicitar a realização de diligências instrutórias para a respetiva prova.

XI. Ação de oposição à aquisição da nacionalidade por efeito da vontade

32. Chega o momento, então, da vertente do contencioso da nacionalidade mais relevante na perspectiva do Ministério Público, por ter legitimidade ativa exclusiva: a ação de oposição à aquisição da nacionalidade por efeito da vontade.

Trata-se de uma ação pública e oficiosa, isto é, de uma ação interposta pelo Ministério Público em nome próprio e na defesa de interesses da sociedade, e não de uma ação em representação de qualquer entidade pública, pelo que a atuação do Ministério Público deve ser apenas norteadada pelos princípios da legalidade e da objetividade, não estando submetido a quaisquer orientações de outras entidades, nomeadamente do Governo, do IRN, IP ou da Conservatória dos Registos Centrais, de acordo com a autonomia do Ministério Público, constitucional e legalmente consagrada (art.º 219º, n.º 2 da CRP e art.º 3º do EMP).

33. Recapitulando, porque neste momento importa ter isto bem presente, estamos agora no âmbito da obtenção da nacionalidade por aquisição, que é um modo de nacionalidade derivada (distinta da originária), sendo que, por sua vez, uma das formas de aquisição da nacionalidade é por efeito da vontade, através de declaração para o efeito. Vejamos, então, novamente quem pode adquirir a nacionalidade portuguesa por efeito da vontade, através de declaração:

- a) Os filhos menores ou maiores acompanhados de pai ou mãe que adquira a nacionalidade portuguesa, por intermédio dos seus representantes legais (Art.º 2º LN e 13º RN);
- b) O estrangeiro casado há mais de três anos com nacional português, na constância do matrimónio (Art.º 3º LN e 14º, n.º 1 RN);

- c) O estrangeiro que coabite há mais de três anos com nacional português em condições análogas às dos cônjuges, independentemente do sexo, após ação de reconhecimento dessa situação a interpor no tribunal cível (art.º 3º LN e 14º, n.º 2 RN);
- d) Os que hajam perdido a nacionalidade portuguesa por efeito de declaração prestada pelos seus representantes legais durante a menoridade ou sujeição ao regime do maior acompanhado, quando já não careçam de representação (art.º 4º LN e 15º RN).

34. Estas normas, que possibilitam a aquisição da nacionalidade por efeito da vontade, visam a proteção da unidade da nacionalidade do núcleo familiar, que o legislador visa promover quando seja pretendida pelos interessados, embora não imponha este princípio, tendo em conta a importância da família, objeto de proteção pela CRP (artigos 36.º e 67.º) e pelos principais instrumentos internacionais de proteção dos direitos humanos (artigo 16.º da Declaração Universal dos Direitos do Homem, artigos 8.º e 12.º da Convenção Europeia dos Direitos do Homem ou o artigo 10.º do Pacto Internacional de Direitos Económicos, Sociais e Culturais).

35. Todavia, nesta forma de aquisição de nacionalidade não é suficiente a declaração de vontade do interessado em adquirir a nacionalidade portuguesa, pois para que a declaração de vontade faça operar o direito à nacionalidade é ainda preciso ocorrer uma condição negativa: que se verifique a inexistência de uma ação de oposição à aquisição na nacionalidade pelo Ministério Público, a efetivar-se através da competente ação judicial, com base num dos fundamentos previstos nos artigos 9.º, n.º 1 LN e 56º, n.º 2 RN.

Esta ação de oposição opera, assim, como um verdadeiro requisito negativo à aquisição da nacionalidade derivada.

36. Atualmente, a jurisprudência do Supremo Tribunal Administrativo (*doravante*, STA) caracteriza a ação de oposição à aquisição da nacionalidade portuguesa como uma ação constitutiva, por visar a produção de um novo efeito jurídico.

Todavia, até ser firmado tal entendimento, nem sempre foi assim o entendimento dos nossos tribunais superiores, tendo a questão sido objeto de diversas decisões divergentes.

Com efeito, a oposição à aquisição da nacionalidade portuguesa começou por ser caracterizada nos tribunais administrativos (nomeadamente na decorrência de diversos acórdãos do TCA Sul) como uma ação declarativa de simples apreciação negativa, por se entender que a mesma visava a declaração da inexistência do direito à nacionalidade, que vinha afirmado em termos procedimentais e que se apresentava incerto.

Em consonância, essa jurisprudência defendia ser aplicável às ações de oposição à aquisição da nacionalidade o art.º 343.º, n.º 1 do Código Civil (*doravante*, CC), que determina que nas ações de simples apreciação negativa compete ao réu a prova dos factos constitutivos do direito a que se arroga.

Esta caracterização foi, no entanto, posteriormente afastada em diversos acórdãos do STA⁴, que veio a qualificar esta ação como constitutiva, por visar a produção de um novo efeito jurídico. Segundo o STA, com a oposição à aquisição da nacionalidade o *“Estado Português, através do MP, exercita o direito potestativo de se opor àquela declaração de vontade”*.

Ou seja, para o STA o fim da oposição à aquisição da nacionalidade não é declarar um direito ou um facto jurídico que se apresenta incerto, mas *“autorizar uma mudança na ordem jurídica existente”* – e, daí, ser configurada como uma ação constitutiva, nos termos do art.º 10.º, n.º 3, al. c) do CPC.

Seguindo esta posição do STA, hoje consolidada de forma pacífica, a oposição à aquisição da nacionalidade é considerada uma ação constitutiva, através da qual o Estado Português (pelo Ministério Público) exerce o direito potestativo a opor-se à constituição do direito à nacionalidade, por existirem factos que retirem ao interessado tal direito.

37. Nessa sequência, os Acórdãos de Uniformização de Jurisprudência do STA n.º 3/2016, de 16-06-2016⁵, e n.º 4/2016, de 07-07-2016⁶, fixaram a seguinte jurisprudência: *“Na ação administrativa de oposição à aquisição de nacionalidade portuguesa (...) cabe ao Ministério Público o ónus de prova dos fundamentos da inexistência de ligação efetiva à comunidade nacional”*.

Ou seja, nestes Acórdãos de Uniformização e Jurisprudência, o STA veio a decidir que na oposição à aquisição da nacionalidade aplica-se o art.º 342.º do CC – que determina que àquele que invocar um direito cabe fazer a prova dos factos constitutivos do direito alegado (n.º 1) e que a prova dos factos impeditivos, modificativos ou extintivos do direito invocado compete àquele contra quem a invocação é feita – não sendo aplicável, assim, a referida regra especial do art.º 343.º, n.º 1 do CC para as ações de simples apreciação negativa.

Desta forma, cabe indubitavelmente ao Ministério Público o ónus da prova dos fundamentos da ação de oposição à aquisição da nacionalidade portuguesa.

É importante salientar que o interessado na aquisição da nacionalidade portuguesa por efeito da vontade, embora dispensado do ónus judicial de provar a ligação efetiva à comunidade nacional, não está, no entanto, dispensado de se pronunciar sobre a mesma, em sede administrativa (artigo 57.º, n.º 1 RN).

⁴ Vide, entre outros, Ac. do STA de 18.06.2015 - Proc. n.º 01053/14, disponível in <https://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/326329ed8a0d79ea80257e6e00475a41?OpenDocument>, de 01.10.2015 - Proc. n.º 01409/14, disponível in https://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/c433fdd273f5e65380257ed600455500?OpenDocument&ExpandSection=1#_Section1, e de 04.02.2016 - Proc. n.º 01374/15, disponível in https://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/a4f27b9cc592d11680257f57004e127d?OpenDocument&ExpandSection=1#_Section1.

⁵ Disponível in <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/acordao-supremo-tribunal-administrativo/3-2016-74967187>.

⁶ Disponível in <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/acordao-supremo-tribunal-administrativo/4-2016-75437527>.

38. Os fundamentos possíveis – isto é, as causas de pedir possíveis – para as ações de oposição à aquisição da nacionalidade portuguesa por mero efeito da declaração da vontade, a interpor pelo Ministério Público, estão previstos nos art.º 9º, n.º 1 LN e 56º, n.º 2 RN, e são estes quatro:

- a) A inexistência de ligação efetiva à comunidade nacional;
- b) A condenação, com trânsito em julgado da sentença, em pena de prisão igual ou superior a três anos, por crime punível segundo a lei portuguesa;
- c) O exercício de funções públicas sem carácter predominantemente técnico ou a prestação de serviço militar não obrigatório a Estado estrangeiro;
- d) A existência de perigo ou ameaça para a segurança ou a defesa nacional, pelo seu envolvimento em atividades relacionadas com a prática do terrorismo, nos termos da respetiva lei.

39. Começando por analisar o primeiro daqueles fundamentos, ou seja, a *inexistência de ligação efetiva à comunidade nacional*, é, desde logo, necessário saber em que consiste a ligação efetiva à comunidade nacional, porquanto nem a LN, nem o RN, conceptualizam o que se pode entender por «*ligação efetiva*» ou o que caracteriza a «*comunidade nacional*».

Todavia, não obstante não apresentar uma definição expressa, a própria lei prevê situações de inaplicabilidade desta ação de oposição, por um lado, e situações de presunção legal de ligação efetiva à comunidade nacional, por outro lado, que permitem, atualmente, traçar um quadro definidor, de forma mais facilitada, do que se deve entender por ligação efetiva à comunidade nacional.

40. Assim, a lei prevê situações de inaplicabilidade da oposição à aquisição da nacionalidade com fundamento em inexistência de ligação efetiva à comunidade portuguesa:

- a) Caso o fundamento para a aquisição da nacionalidade seja o casamento ou a união de facto, se existirem filhos comuns do casal com nacionalidade portuguesa – art.º 3.º e 9.º, n.º 2, da LN, e 56º, n.º 3 do RN;
- b) Caso o fundamento para a aquisição da nacionalidade seja o casamento ou a união de facto, se esse casamento ou união de facto decorrer há pelo menos 6 anos – art.º 3.º e 9.º, n.º 3, da LN, e 56º, n.º 3 do RN.

41. Depois, a lei consagra expressamente presunções legais de ligação efetiva à comunidade nacional, relativamente aos menores ou aos maiores acompanhados:

- a) quando, no momento do pedido, o interessado, que seja menor ou maior acompanhado que careça de representação para o ato, resida legalmente em território português nos cinco anos imediatamente anteriores ao pedido – art.º 56º, n.º 4 do RN;
- b) e, sendo menor em idade escolar, comprove ainda a frequência escolar em estabelecimento de ensino em território português – art.º 56º, n.º 4 do RN;

42. E, igualmente, consagra a lei expressamente presunções legais de ligação efetiva à comunidade nacional, também relativamente a quem não seja menor ou aos maior acompanhado, quando, no momento do pedido, o interessado preencha, designadamente, um dos seguintes requisitos (art.º 56º, n.º 5 do RN):

- a) Seja natural e nacional de país de língua oficial portuguesa, casado ou vivendo em união de facto há, pelo menos, cinco anos, com português originário;
- b) Conheça suficientemente a língua portuguesa, desde que esteja casado ou viva em união de facto com português originário há, pelo menos, cinco anos;
- c) Resida legalmente em território português nos três anos imediatamente anteriores ao pedido e comprove frequência escolar em estabelecimento de ensino em território português ou demonstre conhecimento da língua portuguesa;
- d) Resida legalmente em território português nos cinco anos imediatamente anteriores ao pedido.

Nos termos do art.º 56º, n.º 7 do RN, a residência legal no território português e o conhecimento da língua portuguesa são comprovados nos termos do artigo 25.º desse diploma legal.

43. Pode-se afirmar, assim, que a ligação efetiva à comunidade nacional é um conceito indeterminado, mas que está atualmente balizado pelos referidos artigos 1º, n.º 3, 3.º e 9.º, n.º 2 e 3 da LN, e 56º, n.º 3, 4 e 5 do RN.

De qualquer forma, para todas as outras situações que não se enquadrem nessas normas de presunção de ligação efetiva à comunidade nacional, tendo em conta a unidade do sistema jurídico pode chegar-se a algumas conclusões, que possibilitam uma melhor concretização de tal conceito.

Assim, para aferir dessa ligação, deve, desde logo, sobressair o elemento humano, em detrimento do elemento territorial. Com efeito, comunidade nacional não existe só em Portugal, mas também em muitos países do Mundo, na sequência da diáspora portuguesa.

Por outro lado, estamos perante uma realidade coletiva, pois o conceito de comunidade nacional não se satisfaz apenas através de uma relação com uma única pessoa ou uma única família.

44. Para se entender melhor a dificuldade de, por vezes, concretizar este conceito, e consequentemente de perceber se existe, ou não, este fundamento para interposição da ação pelo Ministério Público, tenha-se em atenção que muitos dos pedidos de nacionalidade efetuados com base neste requisito respeitam a não residentes em Portugal, em que o nacional português do outro lado da relação de onde deriva o direito do requerente à nacionalidade (cônjuge, ascendente) tem outra nacionalidade de origem, tendo adquirido a nacionalidade portuguesa muitas vezes sem nunca ter estado em Portugal.

Veja-se o caso, por exemplo (que atualmente representa um número muito significativo do total dos processos que chegam ao Ministério Público) dos cônjuges ou descendentes de estrangeiros descendentes de judeus sefarditas portugueses, a quem foi concedido o direito à naturalização.

45. Com as normas de inaplicabilidade e de presunção legal que acabámos de ver, o legislador já foi dando “balizas” para enquadrarmos o conceito indeterminado de ligação efetiva à comunidade nacional em sede de contencioso da nacionalidade, por forma a evitar-se, na medida do possível, a utilização de critérios subjetivos, fixando critérios e fatores para tentar objetivar a concretização deste conceito.

46. Em termos de jurisprudência relevante dos nossos tribunais superiores relativamente a este fundamento de inexistência de ligação efetiva à comunidade nacional, vejamos, entre outros, os seguintes arestos:

- a) Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, de 19-6-2014, Processo n.º 0103/14⁷: *“a ligação efetiva à comunidade nacional revela-se por um sentimento de pertença à cultura portuguesa, manifestada no conhecimento e domínio da sua língua, na aceitação e prática dos seus costumes, na partilha dos bens culturais, no interesse pela sua história, pela realidade do país ou pela forma como ele é governado e pelos laços familiares, relações de amizade ou de convívio com os cidadãos nacionais”*;
- b) Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça, de 22-06-2005, Processo n.º 1802/05⁸: *“ser filho de progenitor a quem foi atribuída a nacionalidade portuguesa, não pode ser arvorado em elemento de ligação à comunidade portuguesa. Caso contrário, bastaria invocar esse singelo fundamento para que a nacionalidade fosse automaticamente concedida. Importa, sobretudo, que o requerente se sinta, de facto, como psicológica e sociologicamente português”*;
- c) Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça, de 14-12-2006, Processo n.º 06B4329⁹: *“Não resulta da lei, para os casos de pretensão de aquisição de cidadania portuguesa por filho menor de quem a adquiriu, a desvinculação de algumas das suas exigências. Apesar do interesse da família nuclear da unidade de nacionalidade de pais e filhos, a lei não o arvorou em elemento suficiente ou particularmente relevante para a aquisição da nacionalidade por estrangeiros filhos de quem tenha adquirido a cidadania portuguesa. Não define a lei o que deve entender-se por ligação efetiva à comunidade nacional. Mas ela tem a ver com a identificação por parte do interessado com a comunidade nacional como realidade complexa em que se incluem objectivos de coesão social”*;

⁷ Disponível in

https://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/84c919a39e01560880257d020053505a?OpenDocument&ExpandSection=1#_Section1.

⁸ Sumário disponível in

https://www.pgdlisboa.pt/jurel/stj_mostra_doc.php?nid=20241&stringbusca=liga%25E7%25E3o%2Bco munidade%2Bportuguesa&exacta=.

⁹ Disponível in

<https://www.dgsi.pt/jstj.nsf/954f0ce6ad9dd8b980256b5f003fa814/53b2294aeed816d68025724a003f30b6?OpenDocument>.

- d) Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul de 17-03-2011, Proc. n.º 06449/10¹⁰:
“A ligação efectiva à comunidade nacional pressupõe a existência de uma ligação cultural, sociológica e familiar à comunidade portuguesa que se revela por um conjunto de circunstâncias, como sejam o domicílio, a língua portuguesa falada em família ou entre amigos, a nacionalidade portuguesa dos filhos, as relações sociais, humanas, de integração social, designadamente em associações culturais, recreativas, desportivas, humanitárias e de apoio e o interesse pelos costumes, tradições ou história do país”;
- e) Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul de 15-10-2016, Proc. n.º 11764/14¹¹:
“Estando provado que a requerente da nacionalidade portuguesa, para além de ser casada com um português há mais de 4 anos, fala a língua portuguesa, que se inseriu de forma participativa e activa em instituições portuguesas e luso-brasileiras enquanto residiu no Brasil, que comprovadamente mantém contacto com parentes e amigos residentes em Portugal, que demonstra o desejo de aprofundar o seu relacionamento com Portugal, país que visitou por diversas vezes, e que é conhecedora da cultura portuguesa, sendo que solicitou e foi-lhe atribuído número de identificação fiscal e tem conta bancária em Banco português, não se pode considerar demonstrado o requisito da ausência da ligação efectiva do interessado à comunidade nacional, necessário para a procedência da acção de oposição à aquisição da nacionalidade portuguesa”.

47. Quanto ao segundo dos fundamentos de oposição à aquisição de nacionalidade por efeito da vontade, nos termos do art.º 9º, n.º 1, al. b) da LN e do art.º 56º, n.º 2, al. b) do RN, constitui fundamento de oposição à aquisição da nacionalidade portuguesa *a condenação, com trânsito em julgado da sentença, com pena de prisão igual ou superior a 3 anos, por crime punível segundo a lei portuguesa.*

Nestas circunstâncias, a própria lei consagra que a prática dos referidos tipos legais de crime demonstra a não identificação do interessado com os valores da comunidade portuguesa, que o mesmo quer passar a integrar ao pretender adquirir a nacionalidade, por efeito da vontade.

48. Todavia, cumpre salientar que, até 2018, este fundamento consistia na existência de uma condenação, transitada em julgado, do interessado na aquisição da nacionalidade portuguesa, pela prática de um crime punível em abstrato com pena de prisão igual ou superior a 3 anos.

O que relevava era, assim, o tipo de crime cometido, e a respetiva moldura penal abstratamente aplicável, e não a sanção penal aplicada em concreto.

Contudo, não obstante a redação da lei que então vigorava, começou mesmo assim a existir divergência jurisprudencial relativamente se o que relevava era a medida abstrata ou concreta da pena de prisão, pelo que em 2018, com a referida Lei Orgânica n.º 2/2018, de 5 de julho (que

¹⁰ Disponível in

<https://www.dgsi.pt/jtca.nsf/170589492546a7fb802575c3004c6d7d/0dbe0ada46097feb8025785d005d036b?OpenDocument>.

¹¹ Disponível in

<https://www.dgsi.pt/jtca.nsf/170589492546a7fb802575c3004c6d7d/f669ed5bef06327080257df1004bf61e?OpenDocument>.

entrou em vigor a 06/07/2018), o legislador resolveu essa divergência no segundo sentido, passando a importar a pena concreta, independentemente do tipo de crime e respetiva moldura penal abstratamente aplicável.

49. Todavia, deixou por resolver uma outra questão, que será a única questão interpretativa que poderá suscitar maior divergência quanto a este fundamento: os pressupostos deste fundamento estarão preenchidos apenas quando a pena de prisão igual ou superior a 3 anos for uma pena efetiva, ou também quando for uma pena de prisão suspensa na sua execução (tendo presente que o art.º 50º, n.º 1 do Código Penal possibilita ao tribunal a suspensão da execução da pena de prisão aplicada em medida não superior a cinco anos)?

Ao não constar da lei a expressão “prisão efetiva”, cumpre concluir, no nosso entendimento, que o que releva, para efeitos da existência do fundamento de oposição em causa, é a medida concreta da pena de prisão aplicada, seja ela efetiva ou não.

Ou seja, mesmo em caso de pena de prisão com execução suspensa, justificar-se-á a oposição com base no fundamento em causa, desde que a sua medida concreta tenha sido igual ou superior a três anos.

50. Uma breve referência para a imprescindibilidade de verificação de trânsito em julgado da decisão judicial condenatória em pena de prisão, na data de interposição da ação pelo Ministério Público.

Só com a verificação do trânsito em julgado dessa decisão penal condenatória é que estará verificado este pressuposto, pelo que se o Ministério Público eventualmente receber, por lapso, participação da Conservatória dos Registos Centrais com base neste fundamento, mas antes de haver trânsito em julgado da sentença penal, deverá solicitar essa informação ao respetivo processo criminal e aguardar até se verificar esse trânsito em julgado (sempre tendo presente o prazo de interposição da ação, que referiremos adiante).

51. Finalmente, deve-se ter em consideração o instituto da reabilitação legal, previsto no art.º 11º da Lei da Identificação Criminal, aprovada pela Lei n.º 37/2015, de 5 de maio, uma vez que este fundamento de oposição à aquisição da nacionalidade deve com ele ser conjugado.

O Tribunal Constitucional já se pronunciou sobre esta questão, tendo decidido, no Acórdão do Tribunal Constitucional nº 106/2016, de 24-02-2016¹², «interpretar as normas da alínea b) do artigo 9º da Lei da Nacionalidade portuguesa no sentido de que o impedimento de adquirir a nacionalidade portuguesa, nelas previsto, decorrente da condenação em pena de prisão de máximo igual ou superior a três anos, deve ter em conta a ponderação do legislador efetuada em sede de cessação da vigência da condenação penal, inscrita no registo criminal e seu cancelamento e correspondente reabilitação legal».

¹² Disponível in <https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20160106.html>.

52. Em termos de jurisprudência relevante dos nossos tribunais superiores relativamente a este fundamento, vejam-se, entre outros, os seguintes arestos:

- a) Acórdão do STA, de 21-09-2017, processo n.º 0567/17¹³: *“Só a condenação, com trânsito em julgado, pode obstar à aquisição da nacionalidade. Se o trânsito em julgado da condenação não se verificava à data em que foi instaurada pelo MP a oposição à aquisição de nacionalidade, constituindo mera circunstância de verificação futura incerta e eventual, a oposição à aquisição da nacionalidade com o fundamento previsto na alínea b), do artigo 9º da Lei da Nacionalidade sempre teria que improceder, não sendo de aplicar o regime da suspensão da instância previsto no n.º 1 do artº 272º do Código do Processo Civil”;*
- b) Acórdão do TCA Sul de 21-02-2013, processo n.º 07604/11¹⁴: *“No caso concreto, resulta que o réu não foi condenado, por decisão transitada em julgado, pela prática de qualquer crime, estando apenas indiciado pela prática de crime de falsificação de documentos, em inquérito-crime pendente. Tal não preenche a previsão dos artigos 9º, alínea b), da LN e 56º, n.º 2, alínea b), do RN, razão pela qual a ação para oposição à aquisição da nacionalidade portuguesa não pode obter provimento”;*
- c) Acórdão do STA, de 25-02-2016, processo n.º 01262/15¹⁵: *“Este fundamento de «oposição à aquisição da nacionalidade» deve ser conjugado com o instituto da reabilitação legal ou de direito. Significando o cancelamento automático e definitivo da condenação penal no registo criminal que a sua vigência cessou, e deve ser considerada extinta, não lhe podem ser atribuídos quaisquer efeitos, incluindo os previstos na Lei da Nacionalidade”.*

53. Nos termos do art.º 9º, n.º 1, al. c) da LN e do art.º 56º, n.º 2, al. c) do RN, o terceiro fundamento para a ação de oposição à aquisição da nacionalidade portuguesa desdobra-se, na verdade, em dois, constituindo fundamento de oposição uma de duas possibilidades:

- a) *o exercício de funções públicas sem carácter predominantemente técnico em Estado estrangeiro*
ou
- b) *a prestação de serviço militar não obrigatório a Estado estrangeiro.*

Funções públicas sem carácter predominantemente técnico são funções que implicam uma participação ativa no exercício de funções soberanas, que exigem uma ligação de compromisso, lealdade e fidelidade para com o Estado estrangeiro onde foram exercidas.

¹³ Disponível in

https://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/1b4e055ef38b7394802581a800468875?OpenDocument&ExpandSection=1#_Section1.

¹⁴ Disponível in

<https://www.dgsi.pt/jtca.nsf/170589492546a7fb802575c3004c6d7d/76caec80704533e380257b2e0046c41e?OpenDocument>.

¹⁵ Disponível in

https://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/8dec1b1ac093185180257f6b003b3836?OpenDocument&ExpandSection=1#_Section1.

O entendimento do STA, como veremos, foi o de que esta expressão deveria ter o mesmo sentido dado a idêntica expressão usada no artigo 15º, n.º 2, da CRP.

Também, ainda que igualmente a propósito do artigo 15º, n.º 2 da CRP, em diversos pareceres do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República¹⁶ foi conexionado o sentido da expressão “*predominantemente técnico*” com o conteúdo das funções exercidas, com especial relevo para o exercício da autoridade pública, consolidando-se o entendimento de que são funções públicas sem carácter predominantemente técnico aquelas em que predomina o exercício da autoridade pública.

Assim, quando estivermos perante um caso concreto, cumpre apurar, nas situações em que o interessado tenha exercido funções públicas, qual o aspeto que sobrelevou nessas funções: se foi o aspeto técnico ou se, ao invés, foi o aspeto da autoridade pública.

54. Em termos de jurisprudência relevante dos nossos tribunais superiores relativamente a este fundamento, cumpre destacar os seguintes arestos:

- a) Acórdão do STA de 08-09-2016, Proc. n.º 0292/16¹⁷: “*O exercício de funções de Juiz Desembargador no Estado do Rio de Janeiro da República Federativa do Brasil constitui «exercício de funções públicas sem carácter predominantemente técnico», para efeitos do artigo 9º, alínea c), da Lei nº 37/81, de 03.10*”.
- b) Acórdão do STA de 29-11-2011, Proc. n.º 0653/11¹⁸: “*O exercício de funções de magistrado do Ministério Público e magistrado judicial, incluindo nesse percurso funções de Procurador-Geral da República e de Presidente do Supremo Tribunal de Justiça do Estado de Cabo Verde, constitui «exercício de funções públicas sem carácter predominantemente técnico», para os efeitos do artigo 9º, alínea c), da Lei nº 37/81, de 3/10*”.
- c) Acórdão do TCA Sul de 25-06-2015, Proc. n.º 11268/14¹⁹: “*Tendo o cidadão estrangeiro, de nacionalidade brasileira, integrado a Polícia Militar do Estado de S. Paulo, onde chegou à patente de primeiro tenente, agora na reserva, mantendo as prerrogativas, direitos e deveres inerentes, e visando esta polícia a preservação da ordem pública que é também uma força auxiliar e reserva do exército brasileiro, tem que entender-se estar-se perante o exercício de funções públicas cujo carácter não é predominantemente técnico para efeitos da alínea c) do artigo 9º da LN. Tem igualmente que entender-se que a integração do requerente da nacionalidade portuguesa na carreira do Ministério Público no Brasil (no caso no Estado de S. Paulo)*

¹⁶ Entre outros, Parecer do CC da PGR n.º 22/1990, de 29-05-1991, P000221990, disponível in <https://www.ministeriopublico.pt/pareceres-pgr/8460>.

¹⁷ Disponível in https://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/e97c21e7043d47818025802d00530426?OpenDocument&ExpandSection=1#_Section1.

¹⁸ Disponível in <https://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/9477c68a7e5943bd8025795e00552539?OpenDocument>.

¹⁹ Disponível in <https://www.dgsi.pt/jtca.nsf/170589492546a7fb802575c3004c6d7d/110542fa2a5b35e980257e7500307f05?OpenDocument>.

com o exercício dos respetivos deveres funcionais, consubstancia o exercício de funções públicas cujo carácter não é predominantemente técnico para efeitos da alínea c) do artigo 9º da LN, impedindo tal exercício a aquisição da nacionalidade portuguesa”.

- d) Acórdão do TCA Sul de 06-03-2014, Proc. n.º 10893/14²⁰, relativo ao exercício de funções de Procurador Federal, Presidente do Instituto de Propriedade Industrial e de Coordenador de Assuntos Estratégicos no Brasil;
- e) Acórdão do TCA Sul de 11-07-2013, Proc. n.º 10047/13²¹, relativo ao exercício de funções de embaixador e de Diretor Adjunto da Missão do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento;
- f) Acórdão do TCA Sul de 15-04-2010, Proc. n.º 6045/10²², relativo ao exercício de funções de capitão das Forças Armadas.

55. Nos termos do art.º 9º, n.º 1, al. d) da LN, constitui o quarto e último fundamento de oposição à aquisição da nacionalidade portuguesa *a existência de perigo ou ameaça para a segurança ou a defesa nacional, nomeadamente pelo envolvimento em atividades relacionadas com a prática de terrorismo, criminalidade violenta, especialmente violenta ou altamente organizada.*

Este fundamento foi introduzido originalmente pela Lei Orgânica n.º 8/2015, de 22 de junho, tendo sido alterado, conforme já referido, pela Lei Orgânica n.º 1/2024, que se traduziu na décima alteração à LN e que entrou em vigor em 1 de abril de 2024, que conferiu um âmbito mais amplo a esse fundamento, uma vez que a previsão passou a abranger igualmente, para além do envolvimento em atividades relacionadas com a prática de terrorismo, o envolvimento em atividades relacionadas com a criminalidade violenta, especialmente violenta ou altamente organizada.

Cumpre ter em consideração que, nos termos do art.º 1º do Código de Processo Penal:

- a) 'Criminalidade violenta' são as condutas que dolosamente se dirigirem contra a vida, a integridade física, a liberdade pessoal, a liberdade e autodeterminação sexual ou a autoridade pública e forem puníveis com pena de prisão de máximo igual ou superior a 5 anos (al. j);
- b) 'Criminalidade especialmente violenta' são as condutas previstas na alínea anterior puníveis com pena de prisão de máximo igual ou superior a 8 anos (al. l);
- c) 'Criminalidade altamente organizada' são as condutas que integrarem crimes de associação criminosa, tráfico de órgãos humanos, tráfico de pessoas, tráfico de armas, tráfico de estupefacientes ou de substâncias psicotrópicas, corrupção, tráfico de influência, participação económica em negócio ou branqueamento (al. m).

²⁰ Disponível in

<https://www.dgsi.pt/jtca.nsf/170589492546a7fb802575c3004c6d7d/78e360b6270d73a180257c97003eb2fe?OpenDocument>.

²¹ Disponível in

<https://www.dgsi.pt/jtca.nsf/170589492546a7fb802575c3004c6d7d/69e681f4c1f315ef80257baa0058e980?OpenDocument>.

²² Disponível in

<https://www.dgsi.pt/jtca.nsf/170589492546a7fb802575c3004c6d7d/a4af910be00bd6c88025770c00390d1a?OpenDocument>.

Por outro lado, importa igualmente referenciar que não tendo ainda ocorrido qualquer alteração ao RN após essa Lei Orgânica n.º 1/2024 que alterou a LN, a redação do art.º 56º, n.º 2, al. d) do RN não é semelhante à atual da LN, sendo mais restritiva, limitando-se a referir o *“envolvimento em atividades relacionadas com a prática do terrorismo, nos termos da respetiva lei”*, que corresponde à da LN antes da alteração efetuada pela Lei Orgânica n.º 1/2024.

Contudo, sendo a LN diretamente aplicável, não estando dependente de qualquer regulamentação, deve ser considerado como abrangendo atualmente este fundamento não só o envolvimento em atividades relacionadas com o terrorismo, como também o envolvimento em atividades de criminalidade violenta, especialmente violenta ou altamente organizada.

O Ministério Público, ao interpor a ação, terá que alegar e demonstrar a existência de um risco concreto para a estabilidade do Estado português ou para a segurança dos seus cidadãos, não sendo suficiente alegar um qualquer perigo abstrato.

XII. Comunicação ao Ministério Público e instauração de DA

56. A Conservatória dos Registos Centrais é um serviço central do Instituto dos Registos e Notariado, IP, e é competente para a tramitação e decisão dos processos administrativos relativos à atribuição, aquisição e perda da nacionalidade, tendo, nos termos do artigo 57.º, n.º 8 do RN, a obrigação de participar ao Ministério Público todo e qualquer caso em que tiver conhecimento de factos suscetíveis de poder fundamentar a ação de oposição à aquisição da nacionalidade.

Sempre que tal suceda, a Conservatória dos Registos Centrais deve, então, enviar certidão integral do processo administrativo de aquisição da nacionalidade ao Ministério Público, para efeitos de eventual instauração da ação.

57. No âmbito interno das Procuradorias da República do Ministério Público são organizados dossiês para a preparação e acompanhamento da sua intervenção (*doravante*, DA), nos termos previstos no art.º 11º, n.º 1 e 2 do EMP, os quais, no que à ação de oposição à aquisição da nacionalidade respeita, terão em vista a recolha de elementos para, desde logo, aferir se estão preenchidos todos os pressupostos processuais e substanciais para a instauração da ação, e, em caso afirmativo, recolher todos os elementos e a prova necessários para o efeito.

Deverão ser cumpridas, no âmbito do DA, todas as formalidades previstas na Diretiva n.º 2/2025 do Procurador-Geral da República, de 11 de novembro, que tem como objeto a definição de regras uniformes em matéria de Registos Obrigatórios e de Dossiês de Acompanhamento, a observar no âmbito da atividade prosseguida pelo Ministério Público, no quadro das respetivas competências funcionais.

58. Nos termos da Ordem de Serviço n.º 1/2015 da Coordenação do Ministério Público no TCA Sul, está dispensada a comunicação hierárquica da instauração e tramitação de DA para eventual interposição de ação à oposição de aquisição de nacionalidade.

Essa Ordem de Serviço continua vigente, não devendo ser considerada revogada pela referida Diretiva n.º 2/2025, nos termos do art.º 4º, n.º 2 e art.º 13º, n.º 2 desta Diretiva.

59. No âmbito do DA, o Ministério Público não só não está impedido de realizar diligências, como as deve mesmo realizar, se entender que tal é necessário para aferir dos respetivos pressupostos processuais e substanciais, sempre tendo em conta, conforme referido, que o ónus da prova (sobre o fundamento de oposição à aquisição da nacionalidade) pertence ao Ministério Público, e não ao interessado na aquisição da nacionalidade, que será réu na ação a instaurar.

De todo o modo, uma nota final, para salientar que ao verificar-se a necessidade de realização de diligências instrutórias, deve-se sempre ter muita atenção ao prazo de caducidade de interposição da ação de 1 ano, de que falaremos adiante.

XIII. Arquivamento do DA sem interposição de ação

60. O art.º 57º, n.º 9 do RN, que prescreve que *“o Ministério Público deduz oposição nos tribunais administrativos quando receba a participação...”*, deve ser interpretado no contexto da atuação do Ministério Público orientada pelos princípios da legalidade e objetividade, nos termos do art.º 3º do EMP, não estando o Ministério Público submetido a quaisquer orientações ou entendimentos de outras entidades, nomeadamente da Conservatória dos Registos Centrais.

Assim, sempre que o Ministério Público conclua não estarem preenchidos os respetivos pressupostos processuais e substantivos, deverá abster-se fundamentadamente de instaurar ação, e proferir consequente despacho de arquivamento do DA, mesmo que eventualmente haja entendimento diverso da Conservatória dos Registos Centrais, ou de outra entidade pública.

XIV. Propositura da ação de oposição à aquisição da nacionalidade por efeito da vontade

61. Passando para a fase judicial, o Ministério Público deve instaurar ação quando, no âmbito de um DA para o efeito instaurado, face aos elementos remetidos, ou eventualmente entretanto recolhidos pelo próprio Ministério Público, entender que estão preenchidos todos os pressupostos processuais e substantivos (ou seja, pelo menos um dos fundamentos desta ação, supra elencados) para o efeito.

62. Desde 01-04-2024, com entrada em vigor da alteração à LN operada pela Lei Orgânica n.º 1/2024, de 05-03, passando a ser coincidente a redação da LN e do RN quanto a esta questão, não subsistem dúvidas que o prazo para a propositura da ação de oposição à aquisição da nacionalidade é de um ano, a contar da data do registo da aquisição da nacionalidade, nos termos dos artigos 10.º, n.º 1 LN (na versão da Lei Orgânica n.º 1/2024, de 05-03, com início de vigência a 01-04-2024) e 56.º, n.º 1 RN (na versão do Decreto-Lei n.º 26/2022, de 18-03, com início de vigência a 15-05-2022).

63. Todavia, antes da vigência do Decreto-Lei n.º 26/2022, de 18-03, e da Lei Orgânica n.º 1/2024, de 05-03, a redação normativa quanto a tal prazo, plasmada nos referidos artigos 10.º, n.º 1 LN e 56.º, n.º 1 RN, era “[...] no prazo de um ano a contar da data do facto de que dependa a aquisição da nacionalidade [...]”, sendo que o facto de que dependia a aquisição da nacionalidade era entendido pacificamente, pela doutrina e pela jurisprudência, como sendo a declaração de vontade do interessado.

Sucedendo que esse Decreto-Lei n.º 26/2022, de 18-03, com entrada em vigor a partir de 15-05-2022, que alterou o RN, e que consagrou no referido art.º 56º, n.º 1 do RN que o prazo para instaurar esta ação passaria a ser “de um ano a contar da data do registo da aquisição da nacionalidade”, estabeleceu, no seu artigo 6.º, n.º 1, a aplicação aos processos pendentes à data da sua entrada em vigor, exceto no que respeita aos processos com fundamento no n.º 7 do artigo 6.º da LN.

Todavia, manteve-se inalterado, naquela data, o teor do artigo 10.º da LN, na redação dada pela Lei Orgânica n.º 2/2006, de 17-04, a qual, como Lei Orgânica, assume valor reforçado, nos termos do art.º 112.º, n.º 3 da CRP (que só veio a ser alterado, como vimos, Lei Orgânica n.º 1/2024, de 05-03).

Verificou-se, assim, dissonância legislativa entre a redação do artigo 10.º da LN, na redação dada pela Lei Orgânica n.º 2/2006, de 17-04, e a redação do RN, conferida pelo Decreto-Lei n.º 26/2022, de 18-03, pelo que se suscitou a questão de saber qual das normas era aplicável aos processos pendentes à data de início de vigência do Decreto-Lei n.º 26/2022, de 18-03, uma vez que a aplicação das duas era manifestamente incompatível, e tal questão era absolutamente fundamental para aferir do pressuposto de tempestividade da ação que seria interposta pelo Ministério Público.

A resposta esteve na qualificação da Lei da Nacionalidade como lei de valor reforçado e, portanto, de hierarquia superior face ao Decreto-Lei n.º 26/2022, atenta a reserva exclusiva de competência da Assembleia da República para legislar em matéria de aquisição, perda e reaquisição de nacionalidade, através de Lei Orgânica – artigo 112.º, n.º 3, bem como artigo 164.º, n.º 1, alínea f), conjugado com o artigo 166.º, n.º 2, todos da Constituição da República Portuguesa.

Nessa sequência, o Tribunal Constitucional foi chamado a pronunciar-se sobre a questão, através de fiscalização concreta, tendo o Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 522/2025, de 17 de junho de 2025, publicado no Diário da República n.º 140, de 23-07-2025²³, declarado “a ilegalidade, com força obrigatória geral, da norma constante do artigo 56.º, n.º 1, do Regulamento da Nacionalidade Portuguesa (aprovado pelo Decreto-Lei n.º 237-A/2006, de 14 de dezembro), na redação dada pelo Decreto-Lei n.º 26/2022, de 18 de março, na parte em que dispõe sobre o momento inicial da contagem do prazo da propositura da ação judicial para efeito de oposição à aquisição da nacionalidade por efeito da vontade, por violação do disposto no

²³ Disponível in <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/acordao-tribunal-constitucional/522-2025-925934039>.

artigo 10.º da Lei n.º 37/81, de 3 de outubro (Lei da Nacionalidade), na redação dada pela Lei Orgânica n.º 2/2006, de 17 abril”.

O entendimento do Tribunal Constitucional foi, pois, que a norma em causa do RN violava uma lei com valor reforçado, estando, por isso, ferida de ilegalidade.

64. Assim, em conclusão, quanto às declarações de vontade apresentadas pelos interessados até 31-03-2024 – exceto nas situações de suspensão do prazo que veremos de seguida – data até à qual vigorou a redação da LN anterior à alteração operada pela referida Lei Orgânica n.º 1/2024, de 05-03, o Ministério Público, se não o fez até 31-03-2025 (art.º 279º, al. c) do Código Civil), deverá abster-se de instaurar a ação e arquivar o respetivo DA, por já ter decorrido mais de um ano desde a data da apresentação da declaração de vontade e, dessa forma, verificar-se a falta de um pressuposto processual, pois a caducidade do direito de ação é qualificada no contencioso administrativo como intempestividade da prática do ato processual, a qual é uma exceção dilatória insuprível [artigo 89.º, n.º 4, alínea k), do CPTA, *ex vi* artigo 1.º do CPTA e 60.º do RN], e daria lugar à absolvição da instância caso a ação fosse interposta.

Para se ter uma ideia do atual ponto de situação quanto a esta matéria, atualmente (janeiro de 2026) a Conservatória dos Registos Centrais ainda está a enviar à Procuradoria da República do TAC de Lisboa certidões, para efeitos de instauração desta ação, datadas de 2021 (que, obviamente, estão a ser arquivadas).

Ou seja, se continuar a este ritmo o envio das certidões pela Conservatória dos Registos Centrais, com exceção daquelas em que o prazo foi suspenso, como veremos de seguida, apenas daqui a alguns anos chegarão certidões em que o prazo para interpor ação não estará caducado (pois já se aplicará a redação da Lei Orgânica n.º 1/2024, de 05-03, que entrou em vigor em 01/04/2024, em que o prazo de 1 ano para interpor ação conta-se, como vimos, da data do registo da aquisição da nacionalidade, e já não da data de apresentação da declaração de vontade).

65. Contudo, conforme já aludido, deverá ter-se em consideração as situações de suspensão do prazo de propositura da ação, previstas na lei.

Assim, o prazo para instauração da ação pelo Ministério Público suspende-se:

- a) Durante o decurso do prazo de cinco anos a contar da data do trânsito em julgado de sentença que condene o interessado por crime previsto na lei portuguesa e em pena ou penas que, isolada ou cumulativamente, ultrapassem 1 ano de prisão – art.º 13º, n.º 1 e 3 LN e art.º 42º, n.º 4 e 5 RN;
- b) Enquanto o interessado for destinatário de medidas restritivas aprovadas pela Organização das Nações Unidas ou pela União Europeia, na aceção da Lei n.º 97/2017, de 23 de agosto (que regula a aplicação e a execução de medidas restritivas aprovadas pela Organização das Nações Unidas ou pela União Europeia e estabelece o regime sancionatório aplicável à violação destas medidas) – art.º 13º, n.º 2 e 3 LN;

- c) Sempre que se suscitem dúvidas fundadas sobre a autenticidade de documentos emitidos no estrangeiro ou se encontrem pendentes diligências promovidas pelo conservador de registos ou pelo oficial de registos, nomeadamente a prevista no n.º 7 do artigo 57.º – art.º 42º, n.º 3 e 5 RN.

66. Quanto à causa de suspensão prevista no art.º 42º, n.º 3 e 5 RN, cumpre ter presente que o art.º 57º, n.º 7 do RN estabelece que *“Sempre que o conservador de registos considerar poderem existir factos suscetíveis de fundamentarem a oposição à aquisição da nacionalidade por efeito da vontade, o requerente é notificado para dizer o que se lhe oferecer no prazo de 30 dias, com a indicação de que a falta de resposta determina a participação prevista no número seguinte”*. Pelo que o prazo igualmente se suspende enquanto se encontrarem pendentes essas diligências promovidas pelo conservador de registos ou pelo oficial de registos.

67. O Ministério Público deverá elaborar a petição inicial tendo em conta, obviamente, os requisitos previstos no art.º 78º do CPTA, devendo dessa forma:

- a) Designar o tribunal em que a ação é proposta;
- b) Identificar as partes, indicando os seus nomes, domicílios ou sedes e, sempre que possível, números de identificação civil, de identificação fiscal ou de pessoa coletiva, profissões e locais de trabalho;
- c) Indicar a forma do processo;
- d) Expor os factos essenciais que constituem a causa de pedir e as razões de direito que servem de fundamento à ação;
- e) Formular o pedido;
- f) Declarar o valor da causa.

A petição inicial da oposição deve ser instruída com a prova documental, deve ser indicado o rol de testemunhas e deve ser requerida a produção dos restantes meios de prova – aplicação conjugada dos artigos 78º, n.º 4, 79º, n.º 3 e 7, do CPTA, e 423.º, n.º 1 e 552.º, n.º 2, do CPC.

O Ministério Público está isento de custas (nos termos do art.º 4.º, n.º 1, al. a), do Regulamento das Custas Judiciais), pelo que não tem que juntar o comprovativo de pagamento de taxa de justiça referido no art.º 79º, n.º 1 do CPTA.

68. Nos termos deste art.º 57º, n.º 8 do RN, a participação dos factos suscetíveis de fundamentarem a oposição à aquisição da nacionalidade por efeito da vontade deve ser efetuada ao Ministério Público, *“junto do competente tribunal administrativo e fiscal”*.

Por isso, sendo sempre a participação em causa transmitida pela Conservatória dos Registos Centrais à Procuradoria da República do Tribunal Administrativo de Círculo (TAC) de Lisboa, a competência territorial para a ação de oposição à aquisição da nacionalidade por efeito da vontade é do TAC Lisboa, seja pela regra geral do art.º 16º, n.º 1 do CPTA, quando o Ministério Público junto do TAC de Lisboa interpuser a ação, seja pelo critério supletivo constante do art.º 22º do CPTA.

69. No que concerne à legitimidade ativa, conforme já referido, o Ministério Público tem, nos termos da lei (art.º 10º, n.º 1 da LN, e artigos 56º, n.º 1 e 57º, n.º 8 e 9 do RN), legitimidade ativa exclusiva na ação de oposição à aquisição da nacionalidade por efeito da vontade. Isto é, só o Ministério Público, de acordo com tais normas legais, é que pode ser autor nesta ação.

70. Relativamente à legitimidade passiva, é aplicável o critério geral constante do art.º 10º, n.º 1 do CPTA, pelo que a ação deve ser interposta contra o apresentante da declaração de vontade em adquirir a nacionalidade portuguesa.

De referir – tendo em conta que é muito usual os requerentes do pedido de nacionalidade serem menores – que o suprimimento da incapacidade judiciária dos menores e dos maiores acompanhados sujeitos a representação é efetuada nos termos do art.º 16º do CPC, só podendo estar em juízo por intermédio dos seus representantes, sendo que os menores cujo exercício das responsabilidades parentais compete a ambos os pais são por estes representados em juízo, e quando o menor esteja sujeito ao exercício das responsabilidades parentais dos pais, devem ambos ser citados para a ação.

Aplicam-se, ainda, supletivamente, os artigos 17.º a 19.º do CPC, relativos à representação dos incapazes, menores e maiores acompanhados.

Assim, no caso de menores, o Ministério Público deverá requerer desde logo na petição inicial algo similar a: *“Mais requer que se proceda à citação do réu supra identificado, nas pessoas dos seus pais e representantes legais (art.º 16º, nº 3 do CPC, ex vi art.º 23º do CPTA), também supra identificados, na morada indicada na petição inicial, para, querendo, contestar no prazo legal”*.

71. A causa de pedir é constituída pelos factos concretos que se invocam para obter o efeito pretendido (artigo 581.º, n.º 4, do CPC), de acordo, no caso, e conforme já referido, com o elenco de fundamentos previstos nos artigos art.º 9.º, n.º 1 da LN e 56º, n.º 2 do RN.

Assim, relativamente aos factos a alegar pelo Ministério Público na ação de oposição à aquisição da nacionalidade, se relativamente aos demais fundamentos não existe especial dificuldade, face à sua maior objetividade, assim já não será relativamente ao fundamento de inexistência de ligação efetiva à comunidade nacional, previsto nos referidos artigos art.º 9.º, n.º 1, al. a) da LN e 56º, n.º 2, al. a) do RN.

A petição inicial apresentada pelo Ministério Público com base neste fundamento terá, então, que conter factos essenciais de onde resulte essa inexistência de ligação efetiva à comunidade nacional, não podendo tal ser pretendido demonstrar através de meras conclusões ou através de afirmações de direito.

Vejamos, então, exemplos de factos que, no nosso entendimento, o Ministério Público poderá alegar quanto a este fundamento de inexistência de ligação efetiva à comunidade nacional, previsto nos referidos artigos art.º 9.º, n.º 1, al. a) LN e 56º, n.º 2, al. a) RN:

- a) não fala português;
- b) nunca esteve em Portugal, ou nunca estabeleceu contato relevante com Portugal;

- c) nunca frequentou comunidades portuguesas, ou não convive com portugueses;
- d) não conhece a cultura portuguesa, os seus usos, costumes, a História de Portugal e as tradições do povo português;
- e) toda a cultura, usos e costumes do réu estão apenas ligados ao seu país de origem, à sua nacionalidade e local de residência, ou seja, ao Estado de;
- f) o processo de crescimento, desenvolvimento e maturação do réu, com a consequente absorção de costumes, referências e valores sociais e culturais, desenvolveu-se no, onde nasceu, cresceu e sempre viveu.

Com efeito, a petição inicial não se poderá bastar com a afirmação de que o interessado não tem ou não fez prova dessa ligação efetiva à comunidade nacional, ou que se ignora se tem essa ligação, uma vez que isso significaria remeter para o interessado o ónus da prova de comprovação da ligação efetiva, ónus da prova esse que, como já vimos, pertence ao autor Ministério Público.

Também não se deve alegar que “se desconhece” se o réu fala a língua portuguesa ou qual o nível de conhecimentos que tem da mesma, desde logo porque a prova desse facto de nada serviria para o preenchimento da causa de pedir.

Se, com factos, o Ministério Público não provar que o estrangeiro interessado em adquirir a nacionalidade portuguesa não tem ligação efetiva a Portugal, então a ação de oposição improcederá.

Por outro lado, o Ministério Público também não pode ficar à espera que o juiz venha a valorar afirmações com o recurso às regras da experiência comum que fundam a presunção judicial prevista no art.º 351º do Código Civil, até porque a presunção tem que ser suportada em factos concretos conhecidos, nos termos do art.º 349º do Código Civil.

72. Por sua vez, o pedido é o efeito jurídico que se pretende obter com a ação (artigo 581.º, n.º 3 do CPC).

Em função do que se pretende nesta ação, o pedido a formular pelo Ministério Público na petição inicial deverá ser que sejam considerados verificados os fundamentos para oposição à aquisição da nacionalidade portuguesa por efeito da vontade e, em consequência, que seja determinado o arquivamento do processo conducente a esse registo, pendente na Conservatória dos Registos Centrais sob o n.º, ou o cancelamento do registo da nacionalidade, caso entretanto tenha sido lavrado.

73. O Ministério Público tem que fazer constar – tal como em qualquer ação judicial – o valor da causa, pois, nos termos do art.º 31º, n.º 1 do CPTA, *“a toda a causa deve ser atribuído um valor certo, expresso em moeda legal, o qual representa a utilidade económica imediata do pedido”*.

Porque se trata de processo respeitante a bens imateriais, é considerado processo de valor indeterminável, nos termos do art.º 31º, n.º 1 do CPTA, que corresponde ao montante imediatamente superior ao da alçada do TCA, nos termos do art.º 34º, n.º 1 e 2 do CPTA.

Assim, o valor da ação de oposição à aquisição da nacionalidade por efeito da vontade será sempre de 30.000,01€, ao abrigo do disposto nos aludidos artigos 31º, n.º 1 e 34º, n.º 1 e 2 do CPTA.

Cabendo o ónus da prova ao Ministério Público, como vimos, não basta alegar esses factos, pois o Ministério Público terá que os provar para a ação ser julgada procedente.

Essa prova será feita, essencialmente, através da prova documental constante do processo administrativo da Conservatória dos Registos Centrais, ou de outra que eventualmente tenha sido recolhida no âmbito do DA, através de prova testemunhal (embora esta seja muito difícil de ocorrer, pois não será fácil para o Ministério Público identificar testemunhas que pudessem depor, por exemplo, sobre a falta de ligação efetiva à comunidade nacional do requerido), ou através de depoimento de parte.

O depoimento de parte poderá assumir um papel fundamental na prova dos factos alegados pelo Ministério Público (basta imaginar ter-se alegado que o requerido não fala português. Nada melhor que o depoimento de parte para provar, ou não, esse facto).

Nos termos do art.º 452º do CPC, o depoimento de parte pressupõe um requerimento efetuado por quem pretende ouvir a parte contrária (ao invés, as declarações de parte, enquanto meio voluntário de natureza potestativa, são da iniciativa da própria parte).

O requerimento probatório relativo ao depoimento de parte deve ser, assim, apresentado na petição inicial, e devem indicar-se logo, de forma discriminada, os factos sobre que recairá esse depoimento de parte, nos termos do art.º 452º, n.º 2 do CPC.

Chama-se a atenção para o disposto no art.º 453º, n.º 1 e 2 do CPC, no sentido de que o depoimento de parte apenas pode ser exigido de pessoas que tenham capacidade judiciária (n.º 1), mas pode, todavia, requerer-se o depoimento de representantes de menores (n.º 2).

74. Em termos de acompanhamento da marcha da ação, a ação de oposição à aquisição da nacionalidade está configurada como um processo simples, com uma fase de articulados, a que se segue uma eventual fase de instrução e, de imediato, o julgamento e sentença – artigos 58.º a 60.º do RN. Nos termos do art.º 60º do RN, em tudo o que não estiver previsto na LN e no RN aplica-se a tramitação prevista no CPTA para ação administrativa.

75. Assim, como estabelece o art.º 58.º do RN, apresentada a petição inicial pelo Ministério Público, o réu é citado para contestar.

Com relevo neste contencioso, tem aqui aplicação supletiva o estipulado nos artigos 239.º e 245.º do CPC, relativos às formalidades e à dilação na citação do residente no estrangeiro.

Por outro lado, relativamente à falta de contestação ou de impugnação especificada de factos pessoais ou outros que o réu deva conhecer, aplicam-se os artigos 83º, n.º 4 do CPTA, 567º, n.º 1 do CPC, e, no caso de ser menor, o art.º 21º do CPC, *ex vi* art.º 1º CPTA.

Com efeito, o anterior n.º 4 do art.º 83º do CPTA (ou seja, na redação anterior à que foi introduzida pelo Decreto-Lei n.º 214-G/2015, de 2 de outubro), estipulava que a falta de contestação ou a falta nela de impugnação especificada não importava confissão dos factos articulados pelo autor, mas o tribunal apreciava livremente essa conduta para efeitos probatórios.

Todavia, o atual n.º 4 do art.º 83º do CPTA (ou seja, na redação que foi introduzida pelo Decreto-Lei n.º 214-G/2015, de 2 de outubro), prescreve que a falta de impugnação especificada nas ações relativas a atos administrativos e normas não importa confissão dos factos articulados pelo autor, mas o tribunal aprecia livremente essa conduta para efeitos probatórios.

Assim, atualmente, tal como em processo civil, a regra que resulta do n.º 3 e 4 do artigo 83º CPTA é, portanto, a de que em processo administrativo, com exceção das ações relativas a atos administrativos e normas, a falta de contestação tem como efeito a revelia do demandado, com a consequência de se considerarem confessados os factos articulados pelo autor (art.º 567º, n.º 1 do CPC).

Quanto a esta questão, já se pronunciou o TCA Sul, nos Acórdãos de 02-02-2017, Proc. n.º 13518/16²⁴, e de 07-11-2019, Proc. n.º 1928/14.6BELSB²⁵, no sentido de:

- a) O disposto nos artigos 567º e 574º do CPC também se aplica na ação administrativa de oposição à aquisição da nacionalidade ou cidadania portuguesa;
- b) Se o cidadão estrangeiro não contestar, consideram-se confessados os factos alegados pelo Ministério Público (artigo 567º, n.º 1 do CPC);
- c) Se o réu contestante não impugnar, de entre os factos alegados pelo M.P., os que sejam pessoais ou outros que deva conhecer, tais factos consideram-se admitidos por acordo (artigo 574º, n.º 2 e 3 do CPC).

Caso o requerente da nacionalidade seja menor ou maior acompanhado, se após a citação dos seus representantes legais estes não oferecerem contestação, aplica-se o disposto no art.º 21.º do CPC, *ex vi* art.º 1.º do CPTA, havendo de nomear-se um defensor oficioso ao réu.

Nestes casos, deverá ser despoletada oficiosamente a necessidade daquela nomeação, comunicando-se à Ordem dos Advogados para esse efeito (*vide*, também, os artigos 16.º, n.º 1, al. b), 18.º, n.º 1, 25.º, n.º 3, al a), 30.º da Lei n.º 34/2004, de 29 de julho e 25.º da Portaria n.º 10/2008, de 03 de janeiro).

²⁴ Disponível in

<https://www.dgsi.pt/jtca.nsf/170589492546a7fb802575c3004c6d7d/d981ac9957b595d8802580c6003fc246?OpenDocument>.

²⁵ Disponível in

<https://www.dgsi.pt/jtca.nsf/170589492546a7fb802575c3004c6d7d/3d83ecf39f7b9256802584af003c4b8e?OpenDocument>.

Estando o menor ou o incapaz representado por defensor oficioso, vale a regra do art.º 4.º, n.º 1, al. I) do Regulamento das Custas Processuais, que estipula a isenção objetiva de custas processuais.

76. Ainda de acordo com o disposto no art.º 58.º do RN, após a contestação não haverá lugar a mais articulados ou alegações escritas. Ou seja, não é admissível nem réplica, nem tréplica.

Todavia, ao abrigo do princípio do contraditório (previsto art.º 3º, n.º 3 CPC), se for suscitada alguma exceção ou questão prévia na contestação, o juiz terá de determinar a notificação do autor Ministério Público para, querendo, responder.

O mesmo raciocínio é aplicável se for junta prova documental à contestação, devendo o juiz, também nestes casos, dar oportunidade ao autor Ministério Público para, querendo, se pronunciar quanto a essa prova, o que deverá ser feito nos casos em que, designadamente, se justifica impugnar a respetiva admissão ou força probatória – artigos 415.º do CPC, ex vi artigos 1.º do CPTA.

Igualmente neste contencioso, especial relevo para o disposto no art.º 134º do CPC, relativamente à junção de documentos escritos em língua estrangeira que careçam de tradução, e o disposto nos artigos 172.º, n.º 1, 173.º a 183.º, 500.º, al. b) e 502.º, n.º 4 do CPC, no que concerne à requisição para a comunicação de atos e para a audição de testemunhas residentes no estrangeiro.

77. Nos termos do art.º 59.º, n.º 1 do RN, findos os articulados, estando arredada, como vimos, a audiência prévia (com a prolação do despacho saneador), é o processo, sem mais, submetido a julgamento, caso haja prova a produzir, exceto se o juiz determinar a realização de quaisquer outras diligências.

Submetido o processo a julgamento, será no início da audiência final que se resolverão as questões prévias e exceções pendentes, que se delimitará melhor o litígio ou que se facultará às partes o suprimento de eventuais insuficiências e imprecisões na exposição da matéria de facto.

Na audiência final aplicar-se-á o art.º 91º do CPTA, mas não é admissível requerer a apresentação das alegações por escrito, nos termos do art.º 58º do RN.

78. Igualmente nos termos do art.º 59.º, n.º 1 do RN, ocorrendo procedência da ação de oposição deduzida, ordena-se o cancelamento do registo da nacionalidade, caso tenha sido lavrado.

Por sua vez, nos termos do art.º 59º, n.º 2 do RN, negado provimento à ação, o juiz limitar-se-á a determinar essa improcedência.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- DAVID, Sofia, “Contencioso da Nacionalidade”, “Contencioso Administrativo Especial”, Coordenação de Tiago Serrão e José Duarte, AAFDL, 2021, p. 355-387.
- BEIRÃO, António Manuel, “O conceito de ligação efectiva à comunidade nacional em sede de contencioso da nacionalidade - contributo para a sua interpretação”, Data Venia, Revista Jurídica Digital, Ano 4, n.º 06, p. 353-378.
- BEIRÃO, António Manuel, “Alterações em sede de oposição à aquisição da nacionalidade portuguesa e sua aplicação no tempo”, Data Venia, Revista Jurídica Digital, Ano 6, n.º 09, p. 5-26.
- “CONTENCIOSO DA NACIONALIDADE”, e-book CEJ, 2.ª edição, 2017.
- RAMOS, Rui Moura, “Do direito português da nacionalidade”, Coimbra, Coimbra Editora, 1992;
- RAMOS, Rui Moura, “A renovação do Direito Português da Nacionalidade pela Lei Orgânica nº 2/2006, de 17 de Abril”, in Revista de Legislação e de Jurisprudência, Ano 136, Março-Abril de 2007;
- ALMEIDA, Mário Aroso de Almeida e CADILHA, Carlos Alberto Fernandes, “Comentário ao Código de processo nos tribunais administrativos”, Almedina, 2017, 4ª edição.

4. AS AÇÕES ADMINISTRATIVAS URGENTES DE PERDA DE MANDATO LOCAL E DE DISSOLUÇÃO DE ÓRGÃO AUTÁRQUICO¹

José Carlos Fernandes*

Introdução e Contexto

Enquadramento Jurídico

CRP: Autonomia do Poder Local

CRP: Equilíbrio entre Autonomia e Controlo

Tutela Administrativa

Sanções

Perda de Mandato: Conceito, Causas, Efeitos

Dissolução do Órgão: Conceito, Causas, Procedimento Pós-Dissolução

Elemento Subjetivo - A Culpa

Ação: Petição inicial, Objeto, Pressupostos processuais, Aspetos relevantes da tramitação, Valor, Custas, Dossiê administrativo

Apresentação Power Point



¹ O presente capítulo tem por base a formação ministrada pelo autor no Centro de Estudos Judiciários, no âmbito do *Curso Intensivo de Direito Administrativo e Tributário para Magistrados do Ministério Público*, que teve lugar nos dias 5, 12 e 19 de janeiro de 2026.

* Procurador da República.



As Ações Administrativas Urgentes de Perda de Mandato Local e de Dissolução de Órgão Autárquico



CENTRO DE ESTUDOS JUDICIÁRIOS

05/01/2026

Introdução e Contexto

As ações administrativas urgentes de perda de mandato local e de dissolução de órgão autárquico representam mecanismos sancionatórios cruciais no contexto do poder local em Portugal, promovendo um equilíbrio entre autonomia e defesa da legalidade.



Defesa da Legalidade

Garante a conformidade das autarquias locais com o ordenamento jurídico e protege o interesse público.



Responsabilização dos Eleitos

Garante a responsabilização em termos de mandato ou funcionamento do órgão dos representantes eleitos.



Estabilidade Democrática

Assegura a manutenção da estabilidade das autarquias locais e a continuidade do funcionamento democrático.



Equilíbrio entre Autonomia e Controlo

Equilibra a autonomia local com a necessidade de controlo e responsabilização.

Enquadramento Jurídico

A matéria é regulada, essencialmente, pelas seguintes fontes legais, que estabelecem os fundamentos e os procedimentos para as ações de perda de mandato local e de dissolução de órgão autárquico:



Constituição da República Portuguesa (CRP)

Define os princípios gerais da autonomia local e da tutela administrativa.



Lei n.º 27/96, de 1 de agosto (Lei da Tutela Administrativa - LTA)

Estabelece o regime jurídico da tutela administrativa sobre as autarquias locais e entidades equiparadas, incluindo as causas e o regime processual para a perda de mandato e dissolução de órgãos.



Código de Processo nos Tribunais Administrativos (CPTA)

Regula a tramitação processual destas ações, que têm carácter urgente e seguem os termos do contencioso eleitoral.

CRP: Autonomia do Poder Local

A autonomia do poder local, consagrada nos **artigos 235.º a 265.º da Constituição da República Portuguesa (CRP)**, representa um princípio matricial do Estado de Direito democrático (art.º 2º CRP).



Autonomia Política



Autonomia Administrativa



Autonomia Financeira

Segundo a CRP, não há Estado de Direito democrático sem autarquias locais [artigos 235.º, n.º 1, e 288.º, alínea n), da CRP]

CRP: Poder Local

Art.º 235º, n.º 2 CRP: As autarquias locais são pessoas colectivas territoriais dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios das populações respectivas.

Art.º 236º CRP:

1. No continente as autarquias locais são as freguesias, os municípios e as regiões administrativas.
2. As regiões autónomas dos Açores e da Madeira compreendem freguesias e municípios.
3. Nas grandes áreas urbanas e nas ilhas, a lei poderá estabelecer, de acordo com as suas condições específicas, outras formas de organização territorial autárquica.
4. A divisão administrativa do território será estabelecida por lei.

Lei: Poder Local

- ☐ Regime Jurídico das Autarquias Locais (RJAL), aprovado pela **Lei n.º 75/2013, de 12 de Setembro**
- ☐ **Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro:** Estabelece o quadro de competências, assim como o regime jurídico de funcionamento, dos órgãos dos municípios e das freguesias
- ☐ Estatuto dos Eleitos Locais (EEL), aprovado pela **Lei n.º 29/87, de 30 de Junho**

CRP: Equilíbrio entre Autonomia e Controlo

Art.º 266º CRP:

1. A Administração Pública visa a prossecução do interesse público, no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos.
2. Os órgãos e agentes administrativos estão subordinados à Constituição e à lei e devem actuar, no exercício das suas funções, com respeito pelos princípios da igualdade, da proporcionalidade, da justiça, da imparcialidade e da boa-fé.



Autonomia Local

EQUILÍBRIO



Tutela Administrativa

Art.º 199º, al. d) CRP: A gestão das autarquias locais em Portugal é marcada por um equilíbrio entre o princípio da autonomia do poder local e a indispensável necessidade de controlo da legalidade, exercido pelo Governo através da tutela administrativa.

Art.º 242º CRP:

1. A tutela administrativa sobre as autarquias locais consiste na verificação do cumprimento da lei por parte dos órgãos autárquicos e é exercida nos casos e segundo as formas previstas na lei.
2. As medidas tutelares restritivas da autonomia local são precedidas de parecer de um órgão autárquico, nos termos a definir por lei.
3. A dissolução de órgãos autárquicos só pode ter por causa ações ou omissões ilegais graves.

Tutela Administrativa

Art.º 1º, 2º e 5º LTA: A tutela administrativa consiste na verificação do cumprimento das leis e regulamentos por parte dos órgãos e serviços das autarquias locais e entidades equiparadas, exercido pelo Governo através dos Ministros das Finanças e do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território.

Art.º 1º, n.º 1 LTA e 63º, n.º 2 e 64º RJAL: Com o estatuto de entidades equiparadas a autarquias locais, e sujeitas ao regime da tutela administrativa, consideram-se as associações de autarquias locais, nas quais se incluem as áreas metropolitanas, as comunidades intermunicipais e as associações de freguesias e de municípios de fins específicos.



Inspeções

Verificação da conformidade dos atos e contratos dos órgãos e serviços com a lei.



Inquéritos

Verificação da legalidade de atos e contratos concretos, resultante de denúncia fundamentada ou inspeção.



Sindicâncias

Indagação aos serviços quando existem sérios indícios de ilegalidades graves que, pelo seu volume e gravidade, não devem ser averiguadas por inquérito.

Art.º 6º, n.º 3, 4, 5 e 6 LTA: Envio ao Ministério Público, pelo Ministro das Finanças, de relatório para o eventual propositura de ação judicial, estando em causa situações suscetíveis de fundamentar a dissolução de órgãos autárquicos, ou a perda de mandato dos seus titulares.

Sanções

Art.º 7º LTA: A prática, por acção ou omissão, de ilegalidades no âmbito da gestão das autarquias locais ou no da gestão de entidades equiparadas pode determinar, nos termos previstos na presente lei, a perda do respectivo mandato, se tiverem sido praticadas individualmente por membros de órgãos, ou a dissolução do órgão, se forem o resultado da acção ou omissão deste.

Praticadas individualmente por membros de órgãos



PERDA DE MANDATO

Praticadas colegialmente pelo órgão



DISSOLUÇÃO DO ÓRGÃO

Perda de Mandato - Conceito

A perda de mandato constitui uma sanção individual, aplicada a um membro de um órgão de autarquia local ou entidade equiparada, em decorrência da prática, por ação ou omissão, de ilegalidades graves.



Caráter Individual

Aplica-se a um membro específico do órgão autárquico, não afetando o coletivo.



Natureza Sancionatória

Tem caráter punitivo e visa garantir a integridade e legalidade no exercício das funções públicas.



Gravidade das Ilegalidades

Aplica-se apenas em caso de prática de ilegalidades cujo grau de culpa é considerado, para a ordem jurídica, impeditivo da continuidade do mandato.



Defesa do Interesse Público

Tem como finalidade principal proteger o interesse público e a legalidade no funcionamento das autarquias.

Causas de Perda de Mandato – art.º 8º, n.º 1 LTA



Faltas Injustificadas

Não comparecer, sem motivo justificativo, a 3 sessões ou 6 reuniões seguidas, ou a 6 sessões ou 12 reuniões interpoladas.

Artigo 8.º, n.º 1, alínea a), LTA

- ☐ A **assembleia de freguesia e a assembleia municipal** são os **órgãos deliberativos**, respetivamente, da freguesia e do município (art.º 6º, n.º 1 RJAL).
- ☐ A **junta de freguesia e a câmara municipal** são os **órgãos executivos**, respetivamente, da freguesia e do município (art.º 6º, n.º 2 RJAL).
- ☐ Violação dever geral de comparência dos eleitos locais [artigo 4.º, alíneas c), i) e ii), do EEL]
- ☐ É imprescindível que as convocatórias dos membros tenham sido efetuadas de acordo com o prazo de antecedência e a forma legalmente prevista na lei (art.º 11º, 12º e 49º RJAL)
- ☐ É imprescindível que na ata da reunião/sessão conste a falta do membro ausente
- ☐ Se tal não for decidido entretanto, na ata da reunião/sessão seguinte deve inscrever-se a falta de justificação da falta anterior e considerá-la, ou não, injustificada

Causas de Perda de Mandato – art.º 8º, n.º 1 LTA



Faltas Injustificadas

Artigo 8.º, n.º 1, alínea a), LTA

- ☐ SESSÕES: Assembleia de freguesia (art.º 11º e 12º RJAL) e Assembleia municipal (art.º 27º e 28º RJAL)
- ☐ REUNIÕES: Junta de freguesia (art.º 20º a 22º RJAL) e Câmara municipal (art.º 40º RJAL)
- ☐ CONVOCATÓRIAS FREGUESIA:
 - ☐ SESSÕES ORDINÁRIAS ASSEMBLEIA DE FREGUESIA: Edital e carta com a/r ou protocolo com antecedência mínima de 8 dias (art.º 11º, n.º 1 RJAL)
 - ☐ SESSÕES EXTRAORDINÁRIAS ASSEMBLEIA DE FREGUESIA: Edital e carta com a/r ou protocolo, com sessão a realizar no prazo mínimo de 3 dias e máximo de 10 dias após a sua convocação (art.º 12º, n.º 2, 3 e 4 RJAL)
 - ☐ REUNIÕES ORDINÁRIAS JUNTA DE FREGUESIA: Edital quando tiver sido deliberado estabelecer dia e hora certos para as reuniões, e carta com a/r ou protocolo com, pelo menos, 3 dias de antecedência quando houver alteração ao dia e hora previamente designados (art.º 20º e 21º RJAL)
 - ☐ REUNIÕES EXTRAORDINÁRIAS JUNTA DE FREGUESIA: Edital e carta com a/r ou protocolo com, pelo menos, 5 dias de antecedência (art.º 22º RJAL)

Causas de Perda de Mandato – art.º 8º, n.º 1 LTA



Faltas Injustificadas

Artigo 8.º, n.º 1, alínea a), LTA

☐ CONVOCATÓRIAS MUNICÍPIO:

- ☐ SESSÕES ORDINÁRIAS ASSEMBLEIA MUNICIPAL: Edital e carta com a/r ou protocolo com antecedência mínima de 8 dias (art.º 27º, n.º 1 RJAL)
- ☐ SESSÕES EXTRAORDINÁRIAS ASSEMBLEIA MUNICIPAL: Edital e carta com a/r ou protocolo, com sessão a realizar no prazo mínimo de 3 dias e máximo de 10 dias após a sua convocação (art.º 28º, n.º 2, 3 e 4 RJAL)
- ☐ REUNIÕES ORDINÁRIAS CÂMARA MUNICIPAL: Edital (deve estar em permanência no sítio da internet do município) com a deliberação do dia e hora certos, semanal ou quinzenalmente, e protocolo com, pelo menos, 3 dias de antecedência quando houver alteração ao dia e hora previamente designados (art.º 40º RJAL)
- ☐ REUNIÕES EXTRAORDINÁRIAS CÂMARA MUNICIPAL: Protocolo com, pelo menos, 2 dias de antecedência e edital (publicitado também no sítio da internet do município) com o dia e hora certos (art.º 41º RJAL)

Causas de Perda de Mandato – art.º 8º, n.º 1 LTA



Faltas Injustificadas

Artigo 8.º, n.º 1, alínea a), LTA

☐ COMPETÊNCIA PARA A JUSTIFICAÇÃO DE FALTAS:

- ☐ NO CASO DE FALTAS A SESSÕES DA ASSEMBLEIA DE FREGUESIA: competência da mesa da assembleia de freguesia (art.º 13º, n.º 1, al. f) e 2 RJAL), com possibilidade de recurso para o plenário (art.º 10º, al. b) e 13º, n.º 3 RJAL)
- ☐ NO CASO DE FALTAS A REUNIÕES DA JUNTA DE FREGUESIA: competência da junta de freguesia (art.º 19º, al. c) RJAL)
- ☐ NO CASO DE FALTAS A SESSÕES DA ASSEMBLEIA MUNICIPAL: competência da mesa da assembleia municipal (art.º 29º, n.º 1, a. j) e 2 RJAL), com possibilidade de recurso para o plenário (art.º 26º, al. b) e 29º, n.º 3 RJAL)
- ☐ NO CASO DE FALTAS A REUNIÕES DA CÂMARA MUNICIPAL: competência da câmara municipal (art.º 39º, al. c) RJAL)

Causas de Perda de Mandato – art.º 8º, n.º 1 LTA



Faltas Injustificadas

Artigo 8.º, n.º 1, alínea a), LTA

- ❑ Ac. do TCA Sul de 10.05.2018, processo n.º 774/07.8BELRA (relativo ainda à redação constante da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro, mas com plena aplicação à atual redação da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro): Para o início da contagem do prazo de 8 dias relativos à convocatória por carta com aviso de receção apenas releva a data da sua expedição, sendo irrelevantes as datas da entrega efetiva de cada uma das notificações.
- ❑ Ac. do STA de 10/11/2016, Proc. 01144/16: O prazo mínimo de 8 dias para convocatória dos membros da assembleia de freguesia para uma sessão ordinária daquele órgão, fixado no artigo 11.º do RJAL, não deve ser contado nos termos do artigo 87.º do CPA, mas de acordo com a norma do artigo 137.º do RJAL, que determina a regra da continuidade dos prazos, não se suspendendo nos sábados, domingos e feriados.

Causas de Perda de Mandato – art.º 8º, n.º 1 LTA



Faltas Injustificadas

Artigo 8.º, n.º 1, alínea a), LTA

- ☐ **PARTICIPAÇÃO AO MINISTÉRIO PÚBLICO DAS FALTAS INJUSTIFICADAS** (a obrigação da comunicação das faltas que recai sobre estas entidades apenas deve ser exercida quando se verificarem preenchidos todos os pressupostos de suscetibilidade de perda de mandato):
 - ☐ ASSEMBLEIA DE FREGUESIA: competência do presidente da mesa da assembleia de freguesia (art.º 14º, n.º 1, al. h) RJAL)
 - ☐ JUNTA DE FREGUESIA: competência do presidente da mesa da assembleia de freguesia (art.º 14º, n.º 1, al. h) RJAL)
 - ☐ ASSEMBLEIA MUNICIPAL: competência do presidente da mesa da assembleia municipal (art.º 30º, n.º 1, al. h) RJAL)
 - ☐ CÂMARA MUNICIPAL: competência do presidente da câmara municipal (art.º 35º, n.º 1, al. e) RJAL)

Causas de Perda de Mandato – art.º 8º, n.º 1 LTA



Faltas Injustificadas

Artigo 8.º, n.º 1, alínea a), LTA

- ☐ DOCUMENTOS A SOLICITAR PELO MP NO ÂMBITO DO DA (cópias certificadas):
 - ☐ Ata de instalação do órgão, com verificação da identidade e da legitimidade dos eleitos, e da primeira reunião de funcionamento relativa ao mandato autárquico respetivo;
 - ☐ Atas de verificação da identidade e da legitimidade dos eleitos faltosos, ou atas de tomada de posse dos eleitos faltosos, bem como a sua identificação completa, designadamente filiação, data de nascimento, naturalidade, e nº de BI ou CC e respetivo domicílio;
 - ☐ Atas de todas as sessões/reuniões em que tais membros faltaram;
 - ☐ Atas de todas as sessões/reuniões seguintes onde conste, ou não, a justificação da falta anterior;
 - ☐ Justificações de faltas a essas sessões/reuniões que tenham eventualmente sido apresentadas, e decisão que tiver recaído sobre esse pedido, com a respetiva notificação;
 - ☐ Informação das datas de todas as sessões/reuniões, ordinárias ou extraordinárias, do órgão em causa, ocorridas nesse mandato até esse momento;
 - ☐ Comprovativos da convocatória dos faltosos, para as sessões/reuniões em causa (editais, cartas com aviso de receção ou protocolo).

Causas de Perda de Mandato – art.º 8º, n.º 1 LTA

Inelegibilidade



Após a eleição, sejam colocados em situação que os torne inelegíveis ou relativamente aos quais se tornem conhecidos elementos reveladores de uma situação de inelegibilidade já existente, e ainda subsistente, mas não detectada previamente à eleição.

Artigo 8.º, n.º 1, alínea b), LTA

Lei Eleitoral para os Órgãos das Autarquias Locais [LEOAL], Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14/08, na redação da Lei n.º 1/2021, de 04/06

Artigo 6.º

Inelegibilidades gerais

1 - São inelegíveis para os órgãos das autarquias locais:

- a) O Presidente da República;
- b) O Provedor de Justiça;
- c) Os juízes do Tribunal Constitucional e do Tribunal de Contas;
- d) O Procurador-Geral da República;
- e) Os magistrados judiciais e do Ministério Público;
- f) Os membros do Conselho Superior da Magistratura, do Conselho Superior do Ministério Público, da Comissão Nacional de Eleições e da Alta Autoridade para a Comunicação Social;
- g) Os militares e os agentes das forças militarizadas dos quadros permanentes, em serviço efectivo, bem como os agentes dos serviços e forças de segurança, enquanto prestarem serviço activo;
- h) O inspector-geral e os subinspectores-gerais de Finanças, o inspector-geral e os subinspectores-gerais da Administração do Território e o director-geral e os subdirectores-gerais do Tribunal de Contas;
- i) O secretário da Comissão Nacional de Eleições;
- j) O director-geral e os subdirectores-gerais do Secretariado Técnico dos Assuntos para o Processo Eleitoral;
- l) O director-geral dos Impostos.

2 - São igualmente inelegíveis para os órgãos das autarquias locais:

- a) Os falidos e insolventes, salvo se reabilitados;
- b) Os cidadãos eleitores estrangeiros que, em consequência de decisão de acordo com a lei do seu Estado de origem, tenham sido privados do direito de sufrágio activo ou passivo.

Causas de Perda de Mandato – art.º 8º, n.º 1 LTA

Inelegibilidade



Após a eleição, sejam colocados em situação que os torne inelegíveis ou relativamente aos quais se tornem conhecidos elementos reveladores de uma situação de inelegibilidade já existente, e ainda subsistente, mas não detectada previamente à eleição.

Artigo 8.º, n.º 1, alínea b), LTA

Lei Eleitoral para os Órgãos das Autarquias Locais [LEOAL], Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14/08, na redação da Lei n.º 1/2021, de 04/06

Artigo 7.º

Inelegibilidades especiais

- 1 - Não são elegíveis para os órgãos das autarquias locais dos círculos eleitorais onde exercem funções ou jurisdição:
 - a) Os directores de finanças e chefes de repartição de finanças;
 - b) Os secretários de justiça e administradores judiciais;
 - c) Os ministros de qualquer religião ou culto;
 - d) Os funcionários dos órgãos das autarquias locais ou dos entes por estas constituídos ou em que detenham posição maioritária, que exerçam funções de direcção, salvo no caso de suspensão obrigatória de funções desde a data de entrega da lista de candidatura em que se integrem.
- 2 - Não são também elegíveis para os órgãos das autarquias locais em causa:
 - a) Os concessionários ou peticionários de concessão de serviços da autarquia respectiva;
 - b) Os devedores em mora da autarquia local em causa e os respectivos fiadores;
 - c) Os membros dos corpos sociais, os gerentes e os sócios de indústria ou de capital de sociedades comerciais ou civis, bem como os profissionais liberais em prática isolada ou em sociedade irregular que prestem serviços ou tenham contrato com a autarquia não integralmente cumpridos ou de execução continuada, salvo se os mesmos cessarem até ao momento da entrega da candidatura.
- 3 - Nenhum cidadão pode candidatar-se simultaneamente:
 - a) A órgãos representativos de autarquias locais territorialmente integradas em municípios diferentes;
 - b) A mais de uma assembleia de freguesia integradas no mesmo município;
 - c) (Revogada.)

Causas de Perda de Mandato – art.º 8º, n.º 1 LTA

Inelegibilidade



Após a eleição, sejam colocados em situação que os torne inelegíveis ou relativamente aos quais se tornem conhecidos elementos reveladores de uma situação de inelegibilidade já existente, e ainda subsistente, mas não detectada previamente à eleição.

Artigo 8.º, n.º 1, alínea b), LTA

- ❑ Ac. do Tribunal Constitucional n.º 511/01, DR, II, de 19-12-2002, e n.º 515/01, DR, II, de 20-12-2001:
as normas que estabelecem casos de inelegibilidade contêm enumerações taxativas e não meramente exemplificativas.

- ❑ Ac. do STA de 16-11-2017, Proc. n.º 0946/17: membro de uma Assembleia de Freguesia que desempenhava funções de Escrivão de Direito num Tribunal Judicial e que, em regime de substituição, passou a exercer as funções de Secretário de Justiça num Tribunal que em virtude da reforma do mapa judiciário, operada pelo Decreto-Lei n.º 49/2014, passou a ser dotado de competência territorial na circunscrição eleitoral pela qual fora eleito.

Causas de Perda de Mandato – art.º 8º, n.º 1 LTA

Inelegibilidade



Após a eleição, sejam colocados em situação que os torne inelegíveis ou relativamente aos quais se tornem conhecidos elementos reveladores de uma situação de inelegibilidade já existente, e ainda subsistente, mas não detectada previamente à eleição.

Artigo 8.º, n.º 1, alínea b), LTA

- ❑ Ac. do STA, de 21.11.2013, Proc. n.º 01260/13: De acordo com o preceituado no art. 6º, n.º 2, alínea a), da LEOAL (Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14.8) o cidadão declarado insolvente, em insolvência qualificada como fortuita, considera-se inelegível até ocorrer a decisão final de exoneração prevista no artigo 244.º do CIRE.
- ❑ Ac. do STA, de 09.05.2019, Proc. n.º 088/18.8BEPNF: Face ao disposto no art.º 7.º, n.º 2, al. c), da LEOAL, e uma vez que o presidente da junta de freguesia tem lugar, por inerência, na assembleia municipal, incorre em inelegibilidade superveniente se, como sócio gerente de uma sociedade, vier a celebrar contrato de empreitada de obras públicas com o Município onde essa freguesia está integrada.
- ❑ Parecer do Conselho Consultivo da PGR homologado por despacho de 18/07/2003 e publicado no DR n.º 261, em 11/11/2003: Não integram o conceito de funcionário a exercer funções de direcção os membros dos órgãos sociais dos serviços municipalizados.

Causas de Perda de Mandato – art.º 8º, n.º 1 LTA



Inscrição em Partido Diverso

Após a eleição se inscrevam em partido diverso daquele pelo qual foram apresentados a sufrágio eleitoral.

Artigo 8.º, n.º 1, alínea c), LTA

- ❑ Restrição à liberdade de associação (artigo 51.º da CRP), que visa assegurar a transparência eleitoral e tutelar a relação de confiança entre eleitores e eleitos, segundo um princípio de filiação única partidária, que deve ser mantida ao longo do respetivo mandato.

Causas de Perda de Mandato – art.º 8º, n.º 1 LTA



Inscrição em Partido Diverso

Após a eleição se inscrevem em partido diverso daquele pelo qual foram apresentados a sufrágio eleitoral.

Artigo 8.º, n.º 1, alínea c), LTA

- ❑ Ac. do STA, de 10/07/2003, Proc. n.º 01054/03: A integração como independente de um eleito por candidatura de um grupo de cidadãos em grupo de um partido político, não integra o fundamento da perda de mandato prevista na alínea c) do art. 8º. da Lei 27/96. Para estas e outras hipóteses não é admissível a aplicação analógica da norma para efeitos de declaração da perda de mandato.
- ❑ Ac. do STA, de 21/10/2021, Proc. n.º 078/21.3BEFUN: Impende sobre uma deputada municipal um ónus legal de, atendendo às funções públicas que exerce, se informar acerca da legislação que regula, limita e baliza a sua atividade autárquica, detendo um especial dever/obrigação de saber que não podia filiar-se em partido diverso daquele em que se apresentou a sufrágio eleitoral.

Causas de Perda de Mandato – art.º 8º, n.º 1 LTA



Inscrição em Partido Diverso

Após a eleição se inscrevam em partido diverso daquele pelo qual foram apresentados a sufrágio eleitoral.

Artigo 8.º, n.º 1, alínea c), LTA

❑ Ac. do STA, de 23-01-2025, Proc. n.º 0502/24.3BELLE:

I - A declaração de perda de mandato autárquico é uma decisão de natureza sancionatória, que não pode ser tomada sem prévia tipificação da conduta que lhe dá causa.

II - Não integra na previsão da alínea c) do número 1 do artigo 8.º da Lei n.º 27/96, de 1 de agosto o vereador de uma câmara municipal que, tendo se apresentado às eleições autárquicas por um partido, vem a ser posteriormente eleito Deputado à Assembleia da República por outro, e vem também a integrar o respetivo Grupo Parlamentar, mas sem se inscrever no referido partido.

Causas de Perda de Mandato – art.º 8º, n.º 1 LTA



Prática de Atos que Fundamentam a Dissolução

Praticar ou ser individualmente responsável pela prática de atos que, se fossem imputáveis ao órgão colegial, poderiam levar à sua dissolução (Art. 8.º, n.º 1, alínea d), LTA).

Artigo 8.º, n.º 1, alínea d), LTA

Remete para o art.º 9º LTA, que prevê as causas de dissolução de órgão autárquico ou de entidade equiparada.

Causas de Perda de Mandato – art.º 8º, n.º 2 LTA



Intervenção com Vantagem Patrimonial

Os membros dos órgãos autárquicos que, no exercício das suas funções, ou por causa delas, intervenham em procedimento administrativo, acto ou contrato de direito público ou privado relativamente ao qual se verifique impedimento legal, visando a obtenção de vantagem patrimonial para si ou para outrem.

Artigo 8.º, n.º 2 LTA

- ❑ Norma que visa salvaguardar os princípios da imparcialidade, da legalidade e da prossecução do interesse público, prevenindo situações de conflito de interesses e de favorecimento indevido.
- ❑ A jurisprudência tem vindo a afirmar, com clareza e consistência, que a “intervenção” relevante para efeitos do disposto no artigo 8.º, n.º 2 da Lei n.º 27/96 não se restringe ao exercício formal do direito de voto.

Antes, deve ser entendida em sentido funcional e substancial, abrangendo qualquer participação significativa no iter decisório, bastando, para o efeito, a existência de influência efetiva ou representação institucional relevante em qualquer fase do procedimento administrativo, ainda que não formalizada numa deliberação expressa.

Causas de Perda de Mandato – art.º 8º, n.º 2 LTA



Intervenção com Vantagem Patrimonial

Os membros dos órgãos autárquicos que, no exercício das suas funções, ou por causa delas, intervenham em procedimento administrativo, acto ou contrato de direito público ou privado relativamente ao qual se verifique impedimento legal, visando a obtenção de vantagem patrimonial para si ou para outrem.

Artigo 8.º, n.º 2 LTA

- ☐ Intervenção do eleito local em procedimento administrativo, ato ou contrato;
- ☐ Existência de uma situação de impedimento legal de membro de órgão autárquico no exercício das suas funções (artigos 69º do CPA, 3.º e 4º do EEL, 9.º da Lei n.º 52/2019, de 31 de julho, que aprovou o regime do exercício de funções por titulares de cargos políticos e altos cargos públicos).
- ☐ Intenção com um fim específico: obtenção de uma vantagem patrimonial, própria ou alheia.

Causas de Perda de Mandato – art.º 8º, n.º 2 LTA



Intervenção com Vantagem Patrimonial

Artigo 8.º, n.º 2 LTA

- ☐ Ac. do STA de 18-03-2003, Proc. 0369/03: a vantagem patrimonial deve traduzir-se num benefício económico concreto, ilegítimo e suscetível de gerar desigualdade face a outros potenciais interessados ou concorrentes, afastando-se, assim, interpretações meramente formais ou presuntivas da existência de benefício.
- ☐ Ac. do STA de 29-10-2020, Proc. 0163/19.1BEPRT: mesmo perante uma intervenção em procedimento administrativo por parte de um titular legalmente impedido, a perda de mandato não se justifica se a conduta não revelar uma violação grave dos deveres funcionais, nem um favorecimento ilegítimo com relevância patrimonial.
- ☐ Ac. do STA de 24-10-2024, no Processo n.º 0778/23.3BELRA: Para que se preencha o elemento subjetivo exigido pela parte final do número 2 do artigo 8.º da Lei n.º 27/96, de 1 de agosto, não basta que se demonstre a ilegalidade da intervenção do autarca num procedimento administrativo em que são interessados familiares seus, sendo necessário que se demonstre que essa intervenção foi determinada intencionalmente com o propósito de obter uma vantagem patrimonial indevida.

Causas de Perda de Mandato – art.º 8º, n.º 2 LTA



Intervenção com Vantagem Patrimonial

Artigo 8.º, n.º 2 LTA

❑ Ac. do STA de 05-06-2025, Proc. 0118/24.4BEPDL:

I- A perda de mandato tem natureza sancionatória, exigindo a verificação cumulativa dos seguintes requisitos: (i) Intervenção em procedimento administrativo, ato ou contrato; (ii) Existência de impedimento legal; (iii) Intenção de obtenção de vantagem patrimonial; (iv) Culpa grave ou negligência grosseira; (v) Inexistência de causa de exclusão da culpa (art. 10.º da LTA).

II- O regime de impedimentos assenta nos princípios constitucionais da legalidade, imparcialidade e prossecução do interesse público (arts. 266.º e 269.º da CRP), sendo a sua violação objetivamente censurável, independentemente da existência de dolo ou benefício direto.

III- A “vantagem patrimonial” (art. 8.º, n.º 2 da LTA) deve ser interpretada de forma funcional e ampla, abrangendo qualquer situação de favor, privilégio ou benefício económico ilegítimo, mesmo que não haja enriquecimento pessoal direto.

IV- A Presidente de Junta de Freguesia, ao intervir conscientemente em deliberações e contratos com entidade que igualmente representava, favorecendo uma entidade com a qual mantinha vínculo institucional, atuou com culpa grave, sendo a sua conduta eticamente censurável e juridicamente relevante para efeitos sancionatórios. A aprovação prévia pela Assembleia de Freguesia não elimina a ilicitude da sua intervenção.

V- O juízo de censura incide, neste domínio, sobre a violação objetiva de deveres funcionais essenciais, cuja observância é intransigivelmente exigida a todos os titulares de cargos públicos.

Causas de Perda de Mandato – art.º 8º, n.º 2 LTA



Intervenção com Vantagem Patrimonial

Artigo 8.º, n.º 2 LTA

❑ Ac. do STA n.º 2/2020 (Ac. de 12-12-2019, no Processo n.º 88/18.8BEPNF), uniformizou a Jurisprudência nos seguintes termos:

«Para efeitos de aplicação do artigo 4.º, alínea b), subalínea v), do Estatuto dos Eleitos Locais, o sócio e único gerente de uma sociedade empreiteira que seja, simultaneamente, presidente de uma junta de freguesia e, por inerência, membro da assembleia do respectivo município, está impedido de celebrar contrato de empreitada entre essa sociedade e este município.»

Causas de Perda de Mandato – art.º 8º, n.º 3 LTA



Reincidência em Mandato Anterior

Verificação, em momento posterior ao da eleição, de prática, por ação ou omissão, em mandato imediatamente anterior, dos factos referidos na alínea d) do n.º 1 e no n.º 2 do presente artigo (Art. 8.º, n.º 3 LTA).

- ☐ Prática, por ação ou omissão, dos factos referidos na alínea d) do n.º 1 e no n.º 2 do artigo 8.º LTA.
- ☐ Em mandato imediatamente anterior.
- ☐ Só ter sido verificado em momento posterior ao da nova eleição.
- ☐ Não é necessário que essa prática tenha ocorrido na mesma autarquia ou no mesmo órgão da autarquia, podendo ter ocorrido noutra autarquia ou, eventualmente, noutro órgão da mesma autarquia.

Causas de Perda de Mandato – Lei n.º 52/2019



Incumprimento das obrigações declarativas

- ☐ Incumprimento das obrigações declarativas relativas ao controlo público da riqueza dos titulares de cargos políticos, nos termos previstos nos artigos 13.º a 18.º da Lei n.º 52/2019, de 31/07.
- ☐ Aplicável aos membros dos órgãos executivos do poder local e das áreas metropolitanas e entidades intermunicipais, com exceção dos vogais das Juntas de Freguesia com menos de 10 000 eleitores, que se encontrem em regime de não permanência (art.º 2º, n.º 1, al. i) e j) e n.º 2 da Lei 52/2019).
- ☐ Dever de apresentação de declaração dos seus rendimentos, património, interesses, incompatibilidades e impedimentos, designada por declaração única, de acordo com o modelo constante do anexo a essa lei, no prazo de 60 dias contado a partir da data de início do exercício das respetivas funções (art.º 13º, n.º 1 da Lei 52/2019).
- ☐ Nova declaração, atualizada, é apresentada no prazo de 60 dias a contar da cessação das funções que tiverem determinado a apresentação da declaração precedente, bem como de recondução ou reeleição do titular (art.º 14º, n.º 1 Lei 52/2019).

Causas de Perda de Mandato – Lei n.º 52/2019, de 31 de julho



Incumprimento das obrigações declarativas

Artigo 18.º Lei 52/2019

Incumprimento das obrigações declarativas

1 - Em caso de não apresentação ou apresentação incompleta ou incorreta da declaração e suas atualizações previstas nos artigos 13.º e 14.º, a entidade responsável pela análise e fiscalização das declarações apresentadas notifica o titular ou antigo titular do cargo a que respeita para a apresentar, completar ou corrigir no prazo de 30 dias consecutivos ao termo do prazo de entrega da declaração.

2 - Quem, após a notificação prevista no número anterior, não apresentar as respetivas declarações, salvo quanto ao Presidente da República, ao Presidente da Assembleia da República e ao Primeiro-Ministro, **incorre em declaração de perda do mandato**, demissão ou destituição judicial, consoante os casos.

Causas de Perda de Mandato – Lei n.º 52/2019, de 31 de julho



Incumprimento das obrigações declarativas

Artigo 106.º Lei Orgânica do Tribunal Constitucional

Competências sancionatórias relativas a titulares de cargos públicos

1 - Compete ao Tribunal Constitucional aplicar as sanções sem natureza penal previstas nos artigos 11.º, 17.º e 18.º do regime do exercício de funções por titulares de cargos políticos e altos cargos públicos (...), com exceção:

d) Dos membros dos órgãos executivos do poder local e das áreas metropolitanas e entidades intermunicipais, cuja competência para aplicação de sanções se rege pelas normas estatutárias específicas e pelo regime jurídico da tutela administrativa.

2 - Compete aos tribunais administrativos aplicar as sanções sem natureza penal previstas nos artigos 11.º, 17.º e 18.º do regime do exercício de funções por titulares de cargos políticos e altos cargos públicos relativamente aos titulares de cargos políticos referidos nas alíneas i) e j) do n.º 1 do artigo 2.º e aos titulares de altos cargos públicos e equiparados identificados no artigo 3.º, ambos do referido regime, bem como aos respetivos antigos titulares nos casos nele previstos.

Causas de Perda de Mandato – Lei n.º 52/2019, de 31 de julho



Incumprimento das obrigações declarativas

Ac. STA de 05-12-2007, Proc. 0804/07:

I – O titular de cargo político (vereador no caso) que notificado pelo Tribunal Constitucional para, no prazo de trinta dias consecutivos, apresentar a sua declaração dos rendimentos e património não o fizer, fica sujeito, em caso de incumprimento culposo, à declaração de perda do mandato – artigo 3, n.º 1, da Lei n.º 4/83, de 2/4, alterada pela Lei n.º 25/95, de 18/8.

II – Tendo a notificação referida em 1 sido remetida, através da carta registada, para a sede da Câmara Municipal e aí recebida por um funcionário da autarquia, sem se ter alegado e provado que o interessado teve conhecimento dessa comunicação, não pode considerar-se “culposo” o incumprimento do dever de declaração de rendimentos, não podendo, assim, ser declarada a perda do respectivo mandato.

Causas de Perda de Mandato – Lei n.º 52/2019



Incumprimento das obrigações declarativas

☐ Ac. do STA de 01-02-2017, Proc. 01299/16:

I – Não estando demonstrada a existência de um motivo atendível que afaste a censurabilidade da conduta do vereador que não apresentou, no Tribunal Constitucional, a declaração de património, rendimentos e cargos sociais, deve este comportamento ser qualificado como gravemente culposos, uma vez que ele persistiu no erro, apesar de lhe ser dito que essa persistência determinaria a perda do seu mandato.

II – Deve ser decretada a perda de mandato se nada se provou no sentido que o declarante tomara alguma precaução ou exercera qualquer espécie de fiscalização sobre o efectivo cumprimento da sua obrigação por um terceiro, designadamente informando-se junto deste ou do Tribunal Constitucional sobre esse cumprimento.

Efeitos da Perda de Mandato

A decisão judicial que declarar a perda de mandato acarreta as seguintes consequências:



Impossibilidade de Integrar Comissão Administrativa

Os membros que perderam o mandato não podem fazer parte da comissão administrativa designada em caso de dissolução do órgão.

Artigo 12.º, número 1, da Lei n.º 27/96



Irrelevância da Renúncia

A renúncia ao mandato não prejudica a aplicação das disposições relativas à impossibilidade de integrar a comissão administrativa.

Artigo 12.º, número 3, da Lei n.º 27/96



Preenchimento de vaga aberta

Abre uma vaga (ou mais, no caso de a ação ter sido proposta contra vários membros de órgãos), dando lugar ao preenchimento dessa vaga nos termos do artigo 79.º da Lei n.º 169/99, de 18/09.

Artigo 79.º da Lei n.º 169/99

Ação de Dissolução - Conceito

A dissolução de um órgão autárquico ou de entidade equiparada representa a sanção mais severa no âmbito da tutela administrativa, aplicada a um órgão colegial, em decorrência de ações ou omissões ilegais graves.



Sanção Colectiva

Aplicada ao próprio órgão colegial, diferentemente da perda de mandato que é individual.



Gravidade das Ilegalidades

Ilegalidades graves que comprometem seriamente o funcionamento e a legalidade da gestão autárquica.

Causas de Dissolução de órgão autárquico ou de entidade equiparada

Segundo o Artigo 9.º da Lei n.º 27/96, de 1 de agosto (Lei da Tutela Administrativa - LTA), as causas que podem levar à dissolução de um órgão autárquico são as seguintes:



a) Incumprimento de Decisões Judiciais

Quando, sem causa legítima de inexecução, o órgão não dá cumprimento a decisões transitadas em julgado dos tribunais.

Ac. STA de de 07/12/2011, Proc. 0859/11: este incumprimento deve assumir uma atuação dolosa ou de culpa grave, não bastando a mera culpa ou simples negligência, de que resulte o sucessivo diferimento na execução da decisão judicial.



b) Obstrução a Ações de Tutela

Se o órgão obstar à realização de inspeção, inquérito ou sindicância, à prestação de informações ou esclarecimentos, ou recusar facultar o exame aos serviços e a consulta de documentos solicitados no âmbito do procedimento tutelar administrativo.

Causas de Dissolução de órgão autárquico ou de entidade equiparada



c) Violação de Instrumentos de Ordenamento do Território ou de planeamento urbanístico

A violação culposa de instrumentos de ordenamento do território ou de planeamento urbanístico válidos e eficazes.

Ac. Ac. do STA de 20/06/2012, Proc. 027/12:

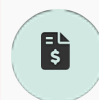
III – A ausência de declaração judicial da ilegalidade em que se fundamente acção para perda de mandato, nos termos da Lei 27/86, de 1 de Agosto, não constitui pressuposto processual desta acção, não sendo configurável, por isso, como excepção dilatória inominada, determinante da absolvição da instância.

IV – O titular de órgão autárquico que, contrariando pareceres técnicos dos serviços camarários, viola, repetidamente e sem motivo justificativo válido, normas de plano director municipal e de plano regional de ordenamento do território, actua de modo ilícito e com culpa grave, sendo de declarar a perda do respectivo mandato, nos termos das disposições conjugadas dos artigos 8, números 1, alínea d) e 3, e 9, alínea c), da referida Lei 27/96, de 1 de Agosto.

Causas de Dissolução de órgão autárquico ou de entidade equiparada



d) Em matéria de licenciamento urbanístico exija, de forma culposa, taxas, mais-valias, contrapartidas ou compensações não previstas na lei



Illegalidades Orçamentais

e) Não elaborar ou não aprovar o orçamento de forma a entrar em vigor no dia 1 de janeiro de cada ano, salvo ocorrência de facto julgado justificativo.

f) Não apreciar ou não apresentar a julgamento, no prazo legal, as respetivas contas, salvo ocorrência de facto julgado justificativo.



Limites de Endividamento

g) Ultrapassagem dos limites legais de endividamento da autarquia, salvo ocorrência de facto julgado justificativo ou regularização superveniente.

h) Ultrapassagem dos limites legais dos encargos com o pessoal, salvo ocorrência de facto não imputável ao órgão visado.

Causas de Dissolução de órgão autárquico ou de entidade equiparada

Ilegalidade Grave Dolosa



- i) Incorrer, por ação ou omissão dolosas, em ilegalidade grave traduzida na consecução de fins alheios ao interesse público.

Ac. do STA de 08.10.2009, Proc. nº 0574/09:

I - Viola os especiais deveres do vereador responsável pelo pelouro do ordenamento do território e urbanismo, a quem cumpre zelar pelo cumprimento da legalidade urbanística e ordenamento do território municipal, a conduta omissiva, prolongada por mais de um ano e meio, que permitiu a continuação de uma obra particular sem a necessária licença, não determinando a instauração de procedimento de contra-ordenação, nem ordenando o embargo, nem dando andamento a auto de notícia levantado pelos serviços, nem atendendo às sucessivas informações dos serviços que concluíam pela ilegalidade da obra e propunham o indeferimento do pedido de licenciamento, antes, prosseguindo com o processo administrativo, e chegando a propor à câmara o deferimento, com informação favorável.

II - Tal actuação consubstancia ilegalidade grave, visando fins alheios ao interesse público, pelo que, verificando-se os pressupostos previstos nas disposições combinadas dos artigos 8º nº1 alínea d) e 9º alínea i) da Lei nº 27/96, de 1 de Agosto, é de declarar a perda de mandato do eleito local.

Ac. TCA Sul de 10.10.2013, Proc. n.º 10263/13: Age com culpa grave, justificativa da declaração de perda de mandato, o Secretário de uma Junta que participação na discussão e votação de deliberações conducentes à atribuição de subsídios a um clube desportivo de que é Presidente, em flagrante violação do princípio da imparcialidade, por possuir interesse próprio no resultado das deliberações de atribuições de subsídios ao clube desportivo de que era Presidente, em detrimento de outros grupos da mesma natureza.

Procedimento Pós-Dissolução de órgão autárquico ou de entidade equiparada (art.º 14º LTA)



Nomeação de Comissão Administrativa

Designação de uma comissão com funções executivas:

- 3 membros nas freguesias
- 5 membros nas câmaras municipais
- Nomeação pelo Governo mediante decreto



Manutenção Transitória

Os órgãos executivos mantêm-se em funções até à data da tomada de posse da comissão administrativa.



Incompatibilidade dos Membros Dissolvidos

Os membros do órgão dissolvido não podem fazer parte da comissão administrativa, exceto:

- Quem votou contra ou não participou



Marcação de Novas Eleições



Prazo: Máximo de 90 dias após o trânsito em julgado.



Suspensão: Prazo suspenso se no mesmo período de tempo forem marcadas eleições gerais.

EXECUÇÃO DA SENTENÇA
(ESPONTÂNEA OU COERCIVA)



Marcação de novas eleições

Elemento Subjetivo - A Culpa

A jurisprudência do Supremo Tribunal Administrativo (STA) exige um forte juízo de censura sobre a conduta do eleito local ou do órgão para aplicação da perda de mandato ou da dissolução de órgão autárquico ou de entidade equiparada



Grau de culpa

A perda de mandato exige **culpa grave** ou **negligência grosseira**, e não por mera culpa ou simples negligência.



Proporcionalidade

A sanção deve ser proporcional à falta cometida, garantindo que não se restrinjam direitos políticos fundamentais sem essa exigência.

“A perda de mandato só pode ser decretada quando o fundamento legal que a justifica for imputável a título de culpa grave ou negligência grosseira, e não por mera culpa ou simples negligência.”

— Acórdão do STA de 21 de outubro de 2021 (Processo n.º 069/19.4BEMDL)

Art.º 242º, n.º 3 CRP: “A dissolução de órgãos autárquicos só pode ter por causa ações ou omissões ilegais graves.”

Elemento Subjetivo - A Culpa – Causas justificativas ou desculpantes (art.º 10º LTA)

Artigo 10.º da LTA (Causas de não aplicação da sanção): não será aplicada a sanção quando se verifique a existência de causas que justificam o facto ou que excluem a culpa dos agentes (causas justificativas ou desculpantes), nos termos gerais de direito, e sem prejuízo dos deveres a que os órgãos públicos e os seus membros se encontram obrigados.

“*A montante, especial exigência cabe ao Ministério Público na apreciação, ponderação e peneiração dos fundamentos para propositura de ação.*”

— ERNESTO VAZ PEREIRA, “Da Perda de Mandato Autárquico, da Dissolução de Órgão Autárquico”, Almedina, p. 51

AÇÃO – REQUISITOS DA PETIÇÃO INICIAL

Artigo 78.º CPTA

Requisitos da petição inicial

1 - A instância constitui-se com a propositura da ação e esta considera-se proposta logo que a petição inicial seja recebida na secretaria do tribunal ao qual é dirigida.

2 - Na petição inicial, deduzida por forma articulada, deve o autor:

- a) Designar o tribunal em que a ação é proposta;
 - b) Identificar as partes, incluindo eventuais contrainteressados, indicando os seus nomes, domicílios ou sedes e, sempre que possível, números de identificação civil, de identificação fiscal ou de pessoa coletiva, profissões e locais de trabalho, sendo a indicação desta informação obrigatória quando referente ao autor;
 - c) Indicar o domicílio profissional do mandatário judicial;
 - d) Indicar a forma do processo;
 - e) Identificar o ato jurídico impugnado, quando seja o caso;
 - f) Expor os factos essenciais que constituem a causa de pedir e as razões de direito que servem de fundamento à ação;
 - g) Formular o pedido;
 - h) Declarar o valor da causa.
- (...)

4 - Quando o autor pretenda apresentar rol de testemunhas e requerer outros meios de prova, deve fazê-lo no final da petição, podendo indicar, quando seja caso disso, que os documentos necessários à prova constam do processo administrativo.

5 - (Revogado.)

AÇÃO - OBJETO

PEDIDO é o efeito jurídico que se pretende obter com a ação (artigo 581.º, n.º 3 do CPC).
Em função dos casos, temos dois tipos de pedidos:



Pedido de declaração de perda de mandato com vista a obter o decretamento de uma sanção aplicável, individualmente, ao membro do órgão responsável pela prática de ilegalidades; ou



Pedido de dissolução de órgão autárquico ou entidade equiparada, aplicável ao órgão ou entidade equiparada à qual se imputa a prática de ilegalidades e, por consequência, a perda de mandato dos membros do respetivo órgão.



Cumulação de pedidos (artigo 4.º, n.ºs 1, 2 e 3 CPTA): é, por exemplo, possível cumular o pedido de perda de mandato do presidente da junta de freguesia com o pedido de perda de mandato de membro da assembleia municipal que, por inerência, aquele exerce.

CAUSA DE PEDIR é constituída pelos factos concretos que se invocam para obter o efeito pretendido (artigo 581.º, n.º 4, do CPC), **de acordo com o elenco de fundamentos previstos nos artigos 8.º e 9.º da LTA, ou na Lei n.º 52/2019**



Indicação na petição inicial dos factos essenciais que constituem a causa de pedir (como resulta do artigo 78º, n.º 2, alínea f) do CPTA).

AÇÃO – FORMA DO PROCESSO

Artigo 15.º, n.º 1 da LTA: as ações para declaração de perda de mandato ou de dissolução de órgãos autárquicos têm caráter urgente e seguem os termos do processo do contencioso eleitoral, previstos no Código de Processo nos Tribunais Administrativos (CPTA).



Natureza Urgente

Processo célere para garantir a defesa da legalidade e a estabilidade do funcionamento das autarquias locais.



Regime Processual Especial

Sublinha a importância e a celeridade que o legislador atribui a estas matérias.



Contencioso Eleitoral

Segue os termos do processo do contencioso eleitoral (com as devidas adaptações), adequando-se às especificidades deste tipo de litígios.



Proporcionalidade

Garante a proporcionalidade entre a gravidade da sanção e o procedimento aplicado.

Artigos 36.º, 97.º e 147.º do CPTA: todos os processos **correm em férias judiciais**, com dispensa de vistos prévios, mesmo em fase de recurso jurisdicional, sendo os atos de secretaria praticados no próprio dia, com precedência sobre quaisquer outros, e os recursos sobem imediatamente, com os prazos reduzidos a metade.



Este regime processual especial destina-se a assegurar a rápida resolução destes casos, minimizando os efeitos negativos das sanções no funcionamento das autarquias locais, e é essencial para garantir a defesa da legalidade e a estabilidade do funcionamento das autarquias locais.

AÇÃO – PRESSUPOSTOS PROCESSUAIS: Competência



Competência Material

Art.º 11º, n.º 1 LTA: As decisões relativas à perda de mandato e à dissolução de órgãos autárquicos são da competência dos **tribunais administrativos de círculo**.



Competência Territorial

Art.º 20º, n.º 1 e 3 CPTA: Tribunal administrativo da **área da sede da autarquia ou entidade equiparada**.

AÇÃO – PRESSUPOSTOS PROCESSUAIS: Legitimidade



Legitimidade Ativa (art.º 11º, n.º 2 LTA)



Ministério Público

- Tem o dever funcional de propor as ações
- Atua em nome próprio, em defesa do interesse público e da legalidade democrática (art.º 219º, n.º 1 CRP e art.º 1º EMP):



Membros do Órgão

- Qualquer membro do órgão de que faz parte aquele contra quem for formulado o pedido
- Atua em defesa dos interesses do órgão autárquico



Outros Interessados

- Quem tenha interesse direto em demandar
- Expresso pela utilidade derivada da procedência da ação



Legitimidade Passiva (art.º 10º, n.º 12 CPTA)

A outra parte na relação material controvertida:

- **Membro do órgão autárquico** que, por ação ou omissão, seja individualmente responsável pela prática de factos suscetíveis de integrar um dos fundamentos da perda de mandato;
- **O próprio órgão da pessoa coletiva autárquica**, no caso da ação para dissolução do órgão.

AÇÃO – PRESSUPOSTOS PROCESSUAIS: Tempestividade (art.º 11º, n.º 3 e 4 da LTA)

A Lei da Tutela Administrativa (LTA) estabelece prazos específicos para a interposição das ações de perda de mandato local e de dissolução de órgão autárquico.

20 dias
para o Ministério Público



Prazo para o Ministério Público

- ✓ O Ministério Público tem **20 dias** após o conhecimento dos fundamentos e da obtenção de todos os elementos necessários para propor a ação.
- ⚠ A inobservância deste prazo **não implica extinção do direito de ação**, mas sim possibilidade de responsabilidade disciplinar.

5 anos
de caducidade



Caducidade do Direito de Ação

- ✓ As ações só podem ser interpostas no prazo de **cinco anos** após a ocorrência dos factos que as fundamentam.
- 🔪 O Supremo Tribunal Administrativo clarificou que este prazo de cinco anos é também aplicável ao Ministério .

- ❑ Ac. STA de 29.10.2020, Proc. nº 0163/19.1BEPRT: O MP, a quem incumbe defender a legalidade democrática, tem um dever funcional de acionar no prazo de vinte dias, que não é um prazo de propositura da ação, pelo que a sua inobservância apenas gera nomeadamente responsabilidade disciplinar, mas não a extinção do direito. Este só opera com o decurso do prazo previsto no n.º 4 de cinco anos...”
- ❑ Ac. STA de 21-10-2021, Proc. nº 078/21.3BEFUN: Nas ações de perda de mandato não é aplicável o art. 98º nº2 do CPTA mas antes o art. 11º da LTA por este diploma estabelecer um regime específico.

AÇÃO – Pressuposto Processual Específico

Quando a instauração da ação resulte de um prévio procedimento inspetivo tutelar

Art.º 6º, n.º 4 LTA: O membro do Governo, antes de remeter ao Ministério Público o relatório da ação inspetiva, deve notificar o visado para no prazo de 30 dias apresentar por escrito a alegação que tiver por conveniente e juntar com a mesma os documentos que considere relevantes.

Este direito ao contraditório funciona como condição de procedibilidade da ação, ou pressuposto processual específico da ação, que no caso de se não verificar constitui uma **exceção dilatória inominada** que impede o conhecimento pelo tribunal do mérito da causa e dá lugar à absolvição do réu da instância, nos termos do disposto no nº 1 e 2 do artigo 89º do CPTA.

AÇÃO – Aspetos relevantes da tramitação da ação

REVELIA POR FALTA DE CONTESTAÇÃO DO RÉU

- ❑ **Art.º 568º, al. c) do CPC:** a falta de contestação não dará lugar ao efeito cominatório porque está em causa a eventual aplicação da sanção traduzida na quebra de um mandato que resulta do sufrágio eleitoral, e no domínio do direito sancionatório o silêncio do infrator não releva como efeito confessorio, pelo que essa posição do réu apenas determina que o juiz possa apreciar livremente a mesma para efeitos probatórios.
- ❑ **Ac. do STA de 17-06-2003, Proc. n.º 0994/03:**
 - I - A perda de mandato de membro de assembleia de freguesia tem natureza sancionatória, e só pode ser decidida em tribunal;
 - II - A revelia do réu em acção de perda de mandato, proposta ao abrigo do disposto nos artigos 8.º, n.º 1, alínea a), e 11.º, ambos da Lei n.º 27/96, de 1 de Agosto, não tem o resultado de se considerarem confessados os factos articulados pelo autor, já que é ineficaz a vontade das partes para a produção do efeito jurídico que pela acção se pretende obter (artigo 485.º, alínea c), do Código de Processo Civil).

AÇÃO – Aspetos relevantes da tramitação da ação

RENÚNCIA AO MANDATO AUTÁRQUICO

Apresentação pelo réu, no decurso da ação, de renúncia ao mandato autárquico.

- ❑ Atual LTA (artigo 12º) não determina como efeito da decisão qualquer inelegibilidade eleitoral.
- ❑ Como tal, a renúncia apresentada no decurso da ação leva, em princípio, à falta de objeto da mesma e determina, como consequência, a **inutilidade superveniente da lide**, e a consequente extinção da instância (art.º 277º, al. e) CPC).
- ❑ Só assim não será, eventualmente, no caso de existir, ou perspetivar-se em concerto, igualmente ação de dissolução do órgão de que esse membro faça parte, face ao previsto no art.º 12º, n.º 1 e 3 da LTA:
- ❑ Ac. STA de 06-08-1997, Proc. n.º 042604:
 - I - Não se verifica a inutilidade superveniente da lide na acção de perda de mandato, quer face à Lei 27/96 de 1 de Agosto, quer face à Lei 87/89 de 9 de Setembro, se se mantém o interesse por parte do M. P., autor da Acção, que, como consequência da perda de mandato, possa subsistir a medida acessória de impedimento para os R.R. de fazer parte da Comissão Administrativa referida quer no art. 13º n.ºs 1 e 2 e 14º n.º 1 da Lei 87/89, quer no art. 12º n.º 1 da Lei 27/96.
 - II - A inutilidade superveniente da lide tem de ser apurada face aos pressupostos de facto e de direito existentes no momento em que o tribunal aprecia a sua relevância, sem ter em conta ulteriores desenvolvimentos factuais futuros, ainda que previsíveis

AÇÃO – Valor

Valor da ação: **30.000,01€** (é considerado processo de valor indeterminável, que corresponde ao montante imediatamente superior ao da alçada do TCA) – art.º 31º, n.º 1 e 34º, n.º 1 e 2 do CPTA.

AÇÃO – Custas

O **Ministério Público está isento de custas** (nos termos do art.º 4.º, n.º 1, al. a), do Regulamento das Custas Judiciais), pelo que não tem que juntar qualquer comprovativo de pagamento de taxa de justiça.

Ac. STA de 04-02-2021, Proc. n.º 0130/20.2BECBR: Os titulares de órgãos autárquicos que sejam demandados em ações de declaração de perda de mandato autárquico não se encontram abrangidos pela isenção de custas judiciais prevista na alínea d) do número 1 do artigo 4.º do Regulamento das Custas Processuais.

INSTAURAÇÃO E TRAMITAÇÃO DOSSIÊ ADMINISTRATIVO (DA)

- DA pode ser instaurado na sequência de participação ao Ministério Público (por quem quer que seja) ou de conhecimento oficioso.
- Deverá ser carreado para o DA todo o material probatório necessário para aferir da existência, ou não, de fundamentos para a instauração de ação, com, na medida do possível, concentração de todas as diligências necessárias para o efeito.



2 notas específicas nestes DA:

- ❑ **DA tem natureza URGENTE**, em consonância com o prazo de 20 dias para o Ministério Público, previsto no art.º 11º, n.º 3 LTA, e com a natureza urgente do processo judicial se a ação for instaurada. **O DA é tramitado em férias judiciais.**
 - Determinar no 1º despacho a natureza URGENTE do DA;
 - Anotar na capa a natureza URGENTE do DA.
- ❑ Tratando-se de direito sancionatório, constitui uma **boa prática processual** – cujo não realização não tem qualquer consequência processual – **no exercício do contraditório no âmbito do DA, ouvir o autarca ou o órgão previamente à interposição da ação.**
 - Despacho no DA:
Notifique, através de via postal com a/r, para a morada constante da participação (coincidente com a extraída do TMENU), com cópia da participação, para no prazo de 5 dias, querendo, se pronunciar, por escrito, sobre o teor da participação.

DEVER FUNCIONAL DO MP INTERPOR AÇÃO

Art.º 11º, n.º 3 LTA: O Ministério Público tem o dever funcional de propor as acções referidas nos números anteriores no prazo máximo de 20 dias após o conhecimento dos respectivos fundamentos.

ARQUIVAMENTO DOSSIÊ ADMINISTRATIVO (DA) SEM INTERPOSIÇÃO AÇÃO: Sempre que MP conclua não estarem preenchidos pressupostos processuais ou substantivos, não obstante entendimento diverso do participante (mesmo que seja o Governo).

- ☐ Estamos perante ação interposta pelo MP em nome próprio e na defesa de interesses públicos
- ☐ Atuação do MP com autonomia, apenas orientada por critérios de legalidade e objetividade (art.º 3º EMP) – *vide* Parecer do CC da PGR de 15-04-1999, DR II de 03-12-1999
- ☐ Como tal, MP não está submetido a quaisquer orientações ou entendimentos de outras entidades
- ☐ Art.º 11º, n.º 3 LTA: Deve ser interpretado no contexto da atuação do MP, ou seja, de legalidade e objetividade.

EXEMPLO DE PETIÇÃO INICIAL

Faltas injustificadas – art.º 8.º, n.º 1, al. a) LTA

Ex.^{mo} Senhor

**Juiz do Tribunal Administrativo de Círculo de
Lisboa**

O **MINISTÉRIO PÚBLICO** vem, ao abrigo do disposto nos artigos 219º, n.º 1 da Constituição da República Portuguesa, 4º, n.º 1, al. a) e f) do Estatuto do Ministério Público, 51º do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais, 11.º e 15.º da Lei n.º 27/96, de 1 de agosto, e 98º do Código de Processo nos Tribunais Administrativos, propor

AÇÃO ADMINISTRATIVA URGENTE

para

DECLARAÇÃO DE PERDA DE MANDATO

contra:

- , membro da Assembleia de Freguesia de , nascido a ,
naturalidade de , Cartão de Cidadão n.º , válido até , residente
..... ,

nos termos e com os fundamentos seguintes:

I – DOS FACTOS

1. Nas eleições autárquicas realizadas em 26.09.2021, o demandado foi eleito membro da Assembleia de Freguesia de , concelho do , para o mandato correspondente ao quadriénio 2021/2025 (doc. n.º 1 e 2).

2. O demandado foi investido nas respetivas funções no ato de instalação da Assembleia de Freguesia de, que ocorreu a 15.10.2021, após o que assinou a respetiva ata (doc. n.º 1 e 2).
3. Nesse mandato, e até ao momento, realizaram-se sessões ordinárias da Assembleia de Freguesia de nas seguintes datas: 17.12.2021, 28.04.2022, 23.06.2022, 30.09.2022, 19.12.2022, 14.04.2023, 23.06.2023, 29.09.2023, 14.12.2023, 19.04.2024, 20.06.2024, 30.09.2024, 16.12.2024, 14.04.2025, 23.04.2025 e 24.06.2025 (doc. n.º 3).
4. Nessa qualidade, o demandado faltou a 3 sessões ordinárias consecutivas daquele órgão autárquico, que se realizaram nas seguintes datas: 30.09.2024, 16.12.2024 e 14.04.2025 (doc. n.º 4 a 7).
5. As referidas sessões foram convocadas por edital, afixado, respetivamente, nos dias 13.09.2024, 05.12.2024, 31.03.2025 (doc. n.º 3).
6. O demandado foi convocado para as referidas sessões por meio de carta, com aviso de receção, expedidas, respetivamente, nos dias 17.09.2024, 06.12.2024 e 31.03.2025 (doc. n.º 8).
7. O demandado nunca apresentou à mesa da assembleia de freguesia, em qualquer momento e por qualquer forma, justificação para as suas faltas (doc. n.º 5, 6, 9 e 10).
8. O demandado agiu livre e conscientemente, bem sabendo que tinha sido regularmente convocado para as sessões em causa, traduzindo a sua conduta uma violação grave do dever de comparência dos eleitos locais [artigo 4.º, alíneas c), i) e ii), do Estatuto dos Eleitos Locais, aprovado pela Lei nº 29/87, de 30 de junho] e do dever de prossecução do interesse público, revelando-se incompatível com a dignidade exigível para o exercício de tais funções públicas.

II – DO DIREITO

9. Nos termos do artigo 5º, nº 1 e 6º, nº 1 e 2 do Regime Jurídico das Autarquias Locais, aprovado pela Lei nº 75/2013, de 12 de Setembro, os órgãos representativos da freguesia são a assembleia de freguesia e a junta de freguesia, detendo a assembleia de freguesia a natureza de órgão deliberativo e a junta de freguesia a natureza de órgão executivo da freguesia.

- 10.** Resulta do disposto no art.º 8º, n.º 1, al. a) da Lei da Tutela Administrativa (Lei n.º 27/96, de 1 de agosto), que os membros dos órgãos autárquicos ou das entidades equiparadas incorrem em perda de mandato se, sem motivo justificativo, não comparecerem a 3 sessões ou 6 reuniões seguidas ou a 6 sessões ou 12 reuniões interpoladas.
- 11.** No caso das assembleias de freguesia, uma vez que reúne em sessões, nos termos dos artigos 11º e 12º da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, que aprovou o Regime Jurídico das Autarquias Locais (que revogou na parte que aqui interessa a Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro), os membros da assembleia de freguesia incorrem em perda de mandato se, sem motivo justificativo, não comparecerem a 3 sessões seguidas ou a 6 sessões interpoladas.
- 12.** A alínea f) do n.º 1 do art.º 13º da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, determina que compete à mesa proceder à marcação e justificação de faltas dos membros da assembleia de freguesia.
- 13.** No prazo de cinco dias a contar da data da sessão ou reunião em que a falta se verificou, o membro da assembleia de freguesia deveria ter apresentado à mesa, por escrito, o pedido de justificação dessa falta, competindo à mesa apreciar da justeza ou não dos motivos invocados para justificar tal ausência e decidir sobre o respetivo mérito (art.º 13º, n.º 2 da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro), o que não sucedeu.
- 14.** Por outro lado, o demandado foi regularmente convocado para tais sessões ordinárias da Assembleia de Freguesia, por edital e carta com a/r com antecedência mínima de 8 dias, nos termos do art.º 11º, n.º 1 do Regime Jurídico das Autarquias Locais (RJAL), aprovado pela Lei n.º 75/2013, de 12 de Setembro.
- 15.** A perda de mandato é, assim, a sanção que decorre do incumprimento do dever de comparência dos eleitos locais às sessões ou reuniões dos órgãos para os quais foram eleitos, dever este consagrado no art.º 4º, al. c), i), do Estatuto dos Eleitos Locais – Lei n.º 29/87, de 30 de junho, com as alterações entretanto sofridas.
- 16.** O demandado, ao faltar, sem justificação, a 3 sessões ordinárias seguidas da assembleia de freguesia violou as normas do artigo 11.º, n.º 1 do Regime Jurídico das Autarquias

Locais (RJAL), aprovado pela Lei n.º 75/2013, de 12 de Setembro., bem como dos referidos artigos 1.º, n.º 2 e 4.º, al. al. c), i), da Lei n.º 29/87, de 30 de junho.

17. Tal conduta constitui um facto ilícito, praticado com culpa grave, determinante da perda de mandato, nos termos do artigo 8.º, n.º 1, al. a) da Lei n.º 27/96, de 1 de agosto.
18. As decisões para declaração de perda de mandato são da competência dos tribunais administrativos, detendo o Ministério Público legitimidade ativa para a instauração das respetivas ações – art.º 11º, n.º 1 e 2, da Lei n.º 27/96, de 1 de agosto.

Nestes termos, e nos melhores de direito, deve a presente ação ser julgada procedente, por provada, e, em consequência, ser declarada a perda de mandato do demandado como membro da Assembleia de Freguesia de

*

Mais requer que se proceda à citação do demandado para, querendo, contestar no prazo legal de 5 dias (art.º 98º, n.º 4, al. a) do CPTA, *ex vi* art.º 15º da Lei n.º 27/96, de 1 de agosto).

*

PROVA:

- **Documental:**

- Doc. 1: Ata de instalação e da primeira reunião de funcionamento da assembleia de freguesia;
- Doc. 2: Composição Assembleia de Freguesia;
- Doc. 3: Editais de convocatória da Assembleia de Freguesia;
- Doc. 4 a 7, 9 e 10: Atas sessões assembleia de freguesia e lista de presenças;

- Doc. 8: Folhas de presença das sessões assembleia de freguesia e convocatórias por carta com aviso de receção.

- **Testemunhal** *(Requer-se a presente prova testemunhal – cuja notificação para comparência se requer, nos termos do artigo 507º, n.º 2 do CPC – apenas para o caso de se entender necessário a realização de julgamento, uma vez que no nosso entendimento a prova documental existente é suficiente para considerar como assentes os factos elencados na presente petição inicial e para, consequentemente, permitir, sem necessidade de mais indagações, conhecer do mérito da causa sem realização de julgamento – art.º 88º, n.º 1, al. b), ex vi art.º 97º, n.º 1, al. a), ambos do CPTA).*
-, Presidente da Assembleia de Freguesia de, a notificar na Junta de Freguesia de, sita

VALOR: 30.000,01€ (trinta mil euros e um cêntimo – causa de valor indeterminável: art.º 34º, n.º 1 e 2 do CPTA).

O Procurador da República,

/...../

(Assinatura eletrónica)

Muito obrigado!

José Carlos Fernandes

5. AS AÇÕES ADMINISTRATIVAS URGENTES DE PERDA DE MANDATO LOCAL E DE DISSOLUÇÃO DE ÓRGÃO AUTÁRQUICO¹

José Carlos Fernandes*

- I. Enquadramento
- II. Fontes de direito
- III. Poder local
- IV. Tutela administrativa
- V. Sanções
- VI. Perda de mandato
- VII. Causas de perda de mandato
 - VII.A. Causas de perda de mandato: faltas injustificadas
 - VII.B. Causas de perda de mandato: inelegibilidade
 - VII.C. Causas de perda de mandato: inscrição em partido diverso
 - VII.D. Causas de perda de mandato: prática de atos que fundamentam a dissolução de órgão autárquico
 - VII.E. Causas de perda de mandato: intervenção com impedimento legal, visando a obtenção de vantagem patrimonial
 - VII.F. Causas de perda de mandato: reincidência em mandato imediatamente anterior
 - VII.G. Causas de perda de mandato: incumprimento das obrigações declarativas (Lei n.º 52/2019)
- VIII. Efeitos da perda de mandato
- IX. Dissolução de um órgão autárquico ou de entidade equiparada
- X. Causas de dissolução de um órgão autárquico ou de entidade equiparada
- XI. Procedimento pós-dissolução de órgão autárquico ou de entidade equiparada
- XII. Elemento subjetivo: a culpa
- XIII. Petição inicial.
- XIV. Forma do processo
- XV. Pressupostos processuais: tribunal competente
- XVI. Pressupostos processuais: legitimidade
- XVII. Pressupostos processuais: tempestividade
- XVIII. Pressuposto processual específico
- XIX. Valor da ação
- XX. Aspetos relevantes da tramitação da ação: revelia do réu
- XXI. Aspetos relevantes da tramitação da ação: renúncia ao mandato
- XXII. Custas da ação
- XXIII. Instauração e tramitação do DA
- XXIV. Dever funcional do Ministério Público de interpor ação

¹ O presente capítulo tem por base a formação ministrada pelo autor no Centro de Estudos Judiciários, no âmbito do *Curso Intensivo de Direito Administrativo e Tributário para Magistrados do Ministério Público*, que teve lugar nos dias 5, 12 e 19 de janeiro de 2026.

* Procurador da República.

I. Enquadramento

1. As ações administrativas de perda de mandato autárquico e de dissolução de órgão autárquico são meios processuais urgentes, que integram o contencioso administrativo autárquico, e representam mecanismos sancionatórios cruciais no contexto do poder local em Portugal, promovendo um equilíbrio entre autonomia e defesa da legalidade.
2. No domínio da tutela sancionatória aplicável, individualmente a um membro de um órgão autárquico (ou entidade equiparada) ou coletivamente a um órgão colegial autárquico, pode o tribunal, nos termos da lei, como veremos, decretar a perda de mandato de um membro de um órgão eleito através de sufrágio universal, ou a dissolução de um próprio órgão autárquico eleito.
3. Com este controlo judicial, visa-se a defesa da legalidade, a responsabilização em termos de mandato dos eleitos, a estabilidade democrática, tudo num equilíbrio entre autonomia e controlo.

II. Fontes de direito

4. A matéria é regulada, essencialmente, pelas seguintes fontes legais, que estabelecem os fundamentos e os procedimentos para as ações de perda de mandato local e de dissolução de órgão autárquico:
 - a) Constituição da República Portuguesa (*doravante*, CRP), que define os princípios gerais da autonomia local e da tutela administrativa;
 - b) Lei da Tutela Administrativa, aprovada pela Lei n.º 27/96, de 1 de agosto (*doravante*, LTA), que estabelece o regime jurídico da tutela administrativa sobre as autarquias locais e entidades equiparadas, incluindo as causas e o regime processual para a perda de mandato e dissolução de órgãos;
 - c) Código de Processo nos Tribunais Administrativos (*doravante*, CPTA), que regula a tramitação processual destas ações, por remissão da LTA, que, como veremos, têm carácter urgente e seguem os termos do contencioso eleitoral.

III. Poder local

5. Nos termos do art.º 2º da CRP, *“a República Portuguesa é um Estado de direito democrático, baseado na soberania popular, no pluralismo de expressão e organização política democráticas, no respeito e na garantia de efetivação dos direitos e liberdades fundamentais e na separação e interdependência de poderes, visando a realização da democracia económica, social e cultural e o aprofundamento da democracia participativa”*.

Assim, a autonomia do poder local, consagrada nos artigos 235.º a 265.º da CRP, representa um princípio matricial do Estado de Direito democrático.

Com efeito, segundo a CRP, não há Estado de Direito democrático sem autarquias locais (artigos 235.º, n.º 1, e 288.º, alínea n) da CRP).

As autarquias locais são pessoas coletivas territoriais dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios das populações respetivas (art.º 235º, n.º 2 da CRP).

A autonomia local impõe a descentralização administrativa territorial, concretizada no reconhecimento da autonomia das autarquias locais, às quais cabe prosseguir os interesses próprios das respetivas populações, revestindo as seguintes vertentes:

- a) Autonomia política: poder de definir as próprias políticas e estratégias, incluindo poder regulamentar;
- b) Autonomia administrativa: gestão dos serviços e recursos, incluindo a autonomia burocrática;
- c) Autonomia financeira: capacidade de gerir as próprias finanças, embora sujeita a limites legais e controlo.

Todavia, se, por um lado, a autonomia do poder local constitui um princípio matricial do Estado de Direito democrático (art.º 2.º da CRP), por outro lado a CRP também se revela exigente na vinculação da Administração à lei e ao Direito (artigo 266.º da CRP), não estando as autarquias isentas de tutela administrativa pelo Governo (artigo 199.º, alínea d), da CRP), estando sujeitas ao controlo da atividade dos respetivos órgãos, em particular ao controlo da legalidade, nos termos do artigo 242.º da CRP.

Isto é, a própria CRP prevê um equilíbrio entre autonomia do poder local e o controlo da legalidade da atividade dos respetivos órgãos e membros, nas normas aqui mencionadas.

6. Por outro lado, nos termos do art.º 236º CRP:

- 1. *No continente as autarquias locais são as freguesias, os municípios e as regiões administrativas.*
- 2. *As regiões autónomas dos Açores e da Madeira compreendem freguesias e municípios.*
- 3. *Nas grandes áreas urbanas e nas ilhas, a lei poderá estabelecer, de acordo com as suas condições específicas, outras formas de organização territorial autárquica.*

4. A divisão administrativa do território será estabelecida por lei.

A matéria prevista na Constituição relativa ao poder local está depois densificada na lei ordinária, essencialmente nos seguintes diplomas legais:

- a) No Regime Jurídico das Autarquias Locais (*doravante*, RJAL), aprovado pela Lei n.º 75/2013, de 12 de Setembro;
- b) Na Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, que estabelece o quadro de competências, assim como o regime jurídico de funcionamento, dos órgãos dos municípios e das freguesias;
- c) No Estatuto dos Eleitos Locais (*doravante*, EEL), aprovado pela Lei n.º 29/87, de 30 de Junho.

IV. Tutela administrativa

7. Conforme já referido, a tutela administrativa sobre as autarquias locais e entidades equiparadas é disciplinada na Lei da Tutela Administrativa (LTA), aprovada pela Lei n.º 27/96, de 1 de Agosto.

De acordo com os artigos 1º, 2º e 5º da LTA, o objeto da tutela consiste na verificação do cumprimento das leis e regulamentos por parte dos órgãos e dos serviços das autarquias locais e entidades equiparadas, exercido pelo Governo através dos Ministros das Finanças e do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território.

8. É exercida pelo Governo, através de inspeções, inquéritos ou sindicâncias, sendo que, nos termos do art.º 3º, n.º 2 da LTA:

- a) A inspeção consiste na verificação da conformidade dos atos e contratos dos órgãos e serviços com a lei;
- b) O inquérito consiste na verificação da legalidade dos atos e contratos concretos dos órgãos e serviços resultante de fundada denúncia apresentada por quaisquer pessoas singulares ou coletivas ou de inspeção;
- c) A sindicância consiste numa indagação aos serviços quando existam sérios indícios de ilegalidades de atos de órgãos e serviços que, pelo seu volume e gravidade, não devam ser averiguados no âmbito de inquérito.

9. Fazendo uma interpretação atualista, de acordo com a evolução da designação e conteúdo funcional dos Ministérios, o Ministro do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território, referido no art.º 5º da LTA, será o atualmente correspondente ao Ministro da Economia e da Coesão Territorial.

Todavia, com a extinção da Inspeção-Geral da Administração Local (IGAL)² e a sua fusão com a Inspeção-Geral de Finanças (IGF), esta tutela é na prática apenas exercida pelo Ministro das

² A Inspeção-Geral da Administração Local (IGAL) era o organismo em Portugal responsável por fiscalizar, inspecionar e auditar os serviços das autarquias locais. A entidade foi extinta, com as suas funções e

Finanças, através da IGF³, embora possam intervir outros organismos inspetivos na verificação do cumprimento da legalidade administrativa na respetiva área de competência, como é o caso da Inspeção-Geral da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território (IGAMAOT).

10. De qualquer forma, embora não nos debrucemos sobre esta vertente inspetiva da tutela administrativa, cumpre todavia referir, fazendo já a ligação para a tutela judicial, que, nos termos do art.º 6º, n.º 3, 4, 5 e 6 da LTA, no ato conclusivo deste procedimento administrativo tutelar, estando em causa situações suscetíveis de fundamentar a dissolução de órgãos autárquicos, ou a perda de mandato dos seus titulares, o Ministro das Finanças, no prazo máximo de 60 dias, decide sobre se remete, ou não, o relatório ao Ministério Público, para o efeito de propositura de ação judicial, estando em causa situações suscetíveis de fundamentar a dissolução de órgãos autárquicos ou a perda de mandato dos seus titulares.

Não há propriamente uma imposição legal de remessa pelo Ministro ao Ministério Público, porquanto nesta fase estamos ainda no âmbito de um procedimento administrativo, cuja decisão assume conteúdo administrativo (embora tenha que estar vinculada, como é óbvio, ao princípio da legalidade), podendo o Ministro entender que se verificam causas que justificam os atos ilegais ou que excluem a culpa dos agentes, nos termos do artigo 10.º, n.º 1 da LTA, como veremos.

11. Também como veremos, o Ministério Público poderá adquirir a notícia de ilegalidades que justificam a interposição destas ações através de outras formas, não sendo esta tutela governamental a exclusiva para tal suceder.

Ou seja, o Ministério Público não está dependente de um procedimento tutelar inspetivo prévio do Governo para poder interpor as ações, pois a ação administrativa pode ser oficiosamente proposta pelo Ministério Público, no âmbito dos seus poderes de iniciativa processual, ou por outros sujeitos titulares com legitimidade, nos termos do artigo 11.º, n.º 2 da LTA, como veremos, não existindo, nestas hipóteses, uma relação tutelar administrativa prévia.

12. Nos termos dos artigos 1º, n.º 1 da LTA e 63º, n.º 2 e 64º do RJAL, com o estatuto de entidades equiparadas a autarquias locais, e sujeitas ao regime da tutela administrativa, consideram-se as associações de autarquias locais, nas quais se incluem as áreas metropolitanas, as comunidades intermunicipais e as associações de freguesias e de municípios de fins específicos.

atribuições a serem integradas na Inspeção-Geral de Finanças (IGF) a partir de 2012, conforme o Decreto-Lei n.º 96/2012, de 23 de Abril.

³ Uma nota de curiosidade, de dados estatísticos que são públicos, para se perceber porque eventualmente não chegam ao Ministério Público mais participações neste âmbito: depois da IGAL ser extinta em 2011, no primeiro ano a IGF, organismo que herdou as funções da IGAL, fez 4 participações ao Ministério Público, enquanto a IGAL em 2011, no seu último ano completo de atividade, fez 171 participações.

V. Sanções

13. Entrando, então, na vertente judicial e contenciosa da tutela sobre os órgãos autárquicos e entidades equiparadas, nos termos do artigo 7.º da LTA as situações suscetíveis de fundamentar a aplicação de sanções referem-se à prática de ilegalidades, individual ou colegialmente, por ação ou omissão, no âmbito da gestão autárquica.

Temos, assim, dois tipos de sanção:

- a) infrações praticadas individualmente por membros de órgão, podem dar origem à perda de mandato;
- b) infrações praticadas colegialmente pelo órgão, podem dar origem à dissolução do próprio órgão.

Estas sanções tutelares são, nos termos da LTA, jurisdicionalizadas, constituindo necessariamente o efeito de uma decisão judicial, o que significa que a perda de mandato e a dissolução de órgão autárquico não podem constituir medidas tutelares de natureza administrativa, nomeadamente impostas pelo Governo.

Pode afirmar-se, assim, que este contencioso traduz um específico controlo judicial sobre as ações e omissões ilegais dos eleitos locais.

14. Finalmente, cumpre referir que as sanções tutelares não devem confundir-se com a perda de mandato enquanto pena acessória prevista para a prática de crimes de responsabilidade pessoal dos titulares de cargos políticos.

Exclui-se, assim, da jurisdição administrativa a matéria da perda de mandato na sequência de decisão dos tribunais comuns, tomada no âmbito da ação penal e ao abrigo da lei que regula os crimes de responsabilidade dos titulares de cargos políticos, previsto pela Lei n.º 34/87, de 16/07, e em cujo artigo 29.º, alínea f), se estabelece essa cominação como efeito da condenação por crime de responsabilidade, desde que praticado no exercício das respetivas funções por membro de órgão representativo de autarquia local.

VI. Perda de mandato

15. Assim, a perda de mandato constitui uma sanção individual, aplicada a um membro de um órgão de autarquia local ou entidade equiparada, em decorrência da prática, por ação ou omissão, de ilegalidades graves.

A perda de mandato de eleitos locais tem como finalidade principal proteger o interesse público e a legalidade no funcionamento das autarquias, reunindo ingredientes especiais, atendendo:

- a) à natureza sancionatória da medida da perda de mandato;
- b) à intrínseca gravidade desta medida, equivalente às penas disciplinares expulsivas (daí se falar que estamos perante direito sancionatório);
- c) à atuação do eleito local (com culpa grave ou negligência grosseira) que merece um forte juízo de censura, em termos tais que o seu afastamento se torna imperioso para a ordem jurídica, por se entender que a prática de ilegalidade é impeditiva da continuidade do mandato.

VII. Causas de perda de mandato

16. Os fundamentos para a perda de mandato (que vão constituir a causa de pedir nas ações a instaurar), estão previstos no art.º 8º da LTA, incorrendo nessa sanção os membros que:

- a) Sem motivo justificativo, não compareçam a 3 sessões ou 6 reuniões seguidas ou a 6 sessões ou 12 reuniões interpoladas (art.º 8º, n.º 1, al. a) da LTA);
- b) Após a eleição, sejam colocados em situação que os torne inelegíveis ou relativamente aos quais se tornem conhecidos elementos reveladores de uma situação de inelegibilidade já existente, e ainda subsistente, mas não detetada previamente à eleição (art.º 8º, n.º 1, al. b) da LTA);
- c) Após a eleição se inscrevam em partido diverso daquele pelo qual foram apresentados a sufrágio eleitoral (art.º 8º, n.º 1, al. c) da LTA);
- d) Pratiquem ou sejam individualmente responsáveis pela prática de atos que, se fossem imputáveis ao órgão colegial, poderiam levar à sua dissolução (art.º 8º, n.º 1, al. d) da LTA);
- e) Que intervenham, no exercício das suas funções, ou por causa delas, em procedimento administrativo, ato ou contrato de direito público ou privado relativamente ao qual se verifique impedimento legal, visando a obtenção de vantagem patrimonial para si ou para outrem (art.º 8º, n.º 2 da LTA);
- f) Pratiquem, por ação ou omissão, em mandato imediatamente anterior, os factos referidos nas alíneas d) e e) anteriores, mas apenas constatado em momento posterior ao da eleição.

VII.A. Causas de perda de mandato: faltas injustificadas

17. Começando pelo primeiro fundamento, nos termos da al. a) do n.º 1 do art.º 8º da LTA, é causa de perda de mandato não comparecer, sem motivo justificativo, a 3 sessões ou 6 reuniões seguidas, ou a 6 sessões ou 12 reuniões interpoladas.

O motivo para tal suceder é porque em matéria de funcionamento dos órgãos de que sejam titulares, os eleitos locais têm o dever de participar nas reuniões ordinárias e extraordinárias dos órgãos autárquicos e de participar nos organismos onde estão em representação do município ou da freguesia (artigo 4.º, alíneas c), i) e ii), do EEL), que é uma decorrência do dever mais lato de exercício efetivo dos cargos para que foram eleitos.

As faltas injustificadas, expressando a violação de um dever legal de comparência, traduzem uma percepção pública de desinteresse do eleito local pelo exercício da respetiva função.

É reduzida a controvérsia judicial em torno deste fundamento.

18. Cumpre, todavia, realçar um aspeto essencial para que a falta releve para efeitos de aplicação da sanção: é necessário que a convocatória dos membros dos órgãos autárquicos para as reuniões e sessões dos órgãos tenha sido efetuada de acordo com o prazo de antecedência e a forma legalmente prevista no RJAL (art.º 11º, 12º e 49º do RJAL), ou seja, que formalmente não se verifique qualquer irregularidade.

A regularidade da convocatória, a efetuar nos termos constantes da lei, constitui, assim, uma condição da procedência da ação para perda de mandato.

Portanto, este é logo um aspeto a que o Ministério Público deverá prestar muita atenção, solicitando, se for caso disso, todos os elementos para tal estar bem esclarecido e documentado. Se o Ministério Público constatar que existe irregularidade formal da convocatória, deverá abster-se de interpor ação.

Assim, as formalidades no que concerne às convocatórias das freguesias são as seguintes:

- a) para as sessões ordinárias da assembleia de freguesia: edital e carta com a/r ou protocolo com antecedência mínima de 8 dias (art.º 11º, n.º 1 do RJAL);
- b) para as sessões extraordinárias da assembleia de freguesia: edital e carta com a/r ou protocolo, com sessão a realizar no prazo mínimo de 3 dias e máximo de 10 dias após a sua convocação (art.º 12º, n.º 2, 3 e 4 do RJAL);
- c) para as reuniões ordinárias da junta de freguesia: edital quando tiver sido deliberado estabelecer dia e hora certos para as reuniões, e carta com a/r ou protocolo com, pelo menos, 3 dias de antecedência quando houver alteração ao dia e hora previamente designados (art.º 20º e 21º do RJAL);
- d) para as reuniões extraordinárias da junta de freguesia: edital e carta com a/r ou protocolo com, pelo menos, 5 dias de antecedência (art.º 22º do RJAL).

Por sua vez, as formalidades no que concerne às convocatórias dos municípios são as seguintes:

- a) para as sessões ordinárias da assembleia municipal: edital e carta com a/r ou protocolo com antecedência mínima de 8 dias (art.º 27º, n.º 1 do RJAL);
- b) para as sessões extraordinárias da assembleia municipal: edital e carta com a/r ou protocolo, com sessão a realizar no prazo mínimo de 3 dias e máximo de 10 dias após a sua convocação (art.º 28º, n.º 2, 3 e 4 do RJAL);
- c) para as reuniões ordinárias da câmara municipal: edital (deve estar em permanência no sítio da internet do município) com a deliberação do dia e hora certos, semanal ou quinzenalmente, e protocolo com, pelo menos, 3 dias de antecedência quando houver alteração ao dia e hora previamente designados (art.º 40º do RJAL);
- d) para as reuniões extraordinárias da câmara municipal: protocolo com, pelo menos, 2 dias de antecedência e edital (publicitado também no sítio da internet do município) com o dia e hora certos (art.º 41º do RJAL).

O edital destina-se, *prima facie*, a dar publicidade da realização da sessão ou reunião ao público em geral, na medida em que as mesmas são públicas.

Por sua vez, a exigência legal de convocatória dos membros eleitos através de carta com aviso de receção ou através de protocolo, tem por finalidade garantir que a convocatória chegue ao conhecimento pessoal do membro a convocar e, além disso, que exista documento probatório desse facto, já que a lei estabelece sanção gravosa para as ausências (a perda de mandato), e, por via disso, não podem subsistir dúvidas sobre se o membro recebeu ou não recebeu a convocatória.

O “protocolo” é uma forma de notificação pessoal através de livro próprio para o efeito.

19. Em termos de contagem do referido prazo de antecedência da convocatória, realçamos a seguinte jurisprudência relevante dos nossos tribunais superiores:

- a) Ac. do TCA Sul de 10.05.2018, processo n.º 774/07.8BELRA⁴ (relativo ainda à redacção constante da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro, mas com plena aplicação à atual redacção da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro): *“Para o início da contagem do prazo de 8 dias relativos à convocatória por carta com aviso de receção apenas releva a data da sua expedição, sendo irrelevantes as datas da entrega efetiva de cada uma das notificações”*;
- b) Ac. do STA de 10/11/2016, Proc. 01144/16⁵: *“O prazo mínimo de 8 dias para convocatória dos membros da assembleia de freguesia para uma sessão ordinária daquele órgão, fixado no artigo 11.º do RJAL, não deve ser contado nos termos do artigo*

⁴ Disponível in

<https://www.dgsi.pt/jtca.nsf/170589492546a7fb802575c3004c6d7d/f1db791331d4f3b68025828e005440bb?OpenDocument>.

⁵ Disponível in

https://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/719c0d3e27a0da198025806d00390aea?OpenDocument&ExpandSection=1#_Section1.

87.º do CPA, mas de acordo com a norma do artigo 137.º do RJAL, que determina a regra da continuidade dos prazos, não se suspendendo nos sábados, domingos e feriados”.

Estas são duas questões são extremamente relevantes para ter em conta na contagem do prazo destes 8 dias.

Quer seja pelo art.º 87º, al. b) do Código do Procedimento Administrativo, quer seja pelo art.º 279º, al. b) do Código Civil, na contagem do prazo não se inclui o dia em que ocorrer o evento a partir do qual o prazo começa a correr. Ou seja, o referido prazo de 8 dias começará a correr no dia seguinte da afiação do edital e da expedição da carta com a/r ou da assinatura do protocolo.

20. Por outro lado, é igualmente imprescindível que na ata da reunião/sessão em que ocorra a falta conste essa falta do membro ausente, e que na ata da reunião/sessão seguinte, se tal não for decidido entretanto, esteja inscrito a falta de justificação da falta anterior e a decisão de considerá-la, ou não, injustificada.

21. A assembleia de freguesia e a assembleia municipal são os órgãos deliberativos, respetivamente, da freguesia e do município (art.º 6º, n.º 1 RJAL).

Por sua vez, a junta de freguesia e a câmara municipal são os órgãos executivos, respetivamente, da freguesia e do município (art.º 6º, n.º 2 RJAL).

Assim, nos termos do RJAL, a Assembleia de freguesia (art.º 11º e 12º RJAL) e a Assembleia municipal (art.º 27º e 28º RJAL) reúnem em sessões, enquanto a Junta de freguesia (art.º 20º a 22º RJAL) e a Câmara municipal (art.º 40º RJAL) o fazem em reuniões.

Isto significa que para haver perda de mandato por faltas na assembleia de freguesia ou na assembleia municipal são necessárias faltas injustificadas a 3 sessões seguidas ou 6 sessões interpoladas, enquanto para ser suscetível de ocorrer perda de mandato por faltas na junta de freguesia ou na câmara municipal são necessárias faltas injustificadas a 6 reuniões seguidas ou 12 reuniões interpoladas durante o mesmo mandato.

É compreensível esta diferença, porquanto ocorrem em número bastante superior as reuniões dos órgãos executivos, do que as sessões da Assembleia Municipal ou da Assembleia de freguesia.

22. Quando o faltoso apresente justificação da falta, tem competência para decidir sobre a respetiva justificação:

- a) no caso de faltas a sessões da assembleia de freguesia, a competência é da mesa da assembleia de freguesia (art.º 13º, n.º 1, al. f) e 2 do RJAL), com possibilidade de recurso para o plenário (art.º 10º, al. b) e 13º, n.º 3 do RJAL)
- b) no caso de faltas a reuniões da junta de freguesia, a competência é da junta de freguesia (art.º 19º, al. c) do RJAL);

- c) no caso de faltas a sessões da assembleia municipal, a competência é da mesa da assembleia municipal (art.º 29º, n.º 1, a. j) e 2 do RJAL), com possibilidade de recurso para o plenário (art.º 26º, al. b) e 29º, n.º 3 do RJAL);
- d) no caso de faltas a reuniões da câmara municipal, a competência é da câmara municipal (art.º 39º, al. c) do RJAL).

23. Quando em número relevante para efeitos de perda de mandato, de acordo com o que está previsto no art.º 8º, n.º 1, al. a) da LTA, as faltas injustificadas devem ser participadas ao Ministério Público, de acordo com o procedimento estabelecido no RJAL, que prevê algumas diferenças no que concerne a quem compete essa participação de faltas nos órgãos do município e da freguesia.

Assim:

- a) faltas à Assembleia de Freguesia, a competência para participação ao Ministério Público é do presidente da mesa da assembleia de freguesia (art.º 14º, n.º 1, al. h) do RJAL);
- b) faltas à Junta de Freguesia, a competência para participação ao Ministério Público é do presidente da mesa da assembleia de freguesia (art.º 14º, n.º 1, al. h) do RJAL);
- c) faltas à Assembleia Municipal, a competência para participação ao Ministério Público é do presidente da mesa da assembleia municipal (art.º 30º, n.º 1, al. h) do RJAL);
- d) faltas à Câmara Municipal, a competência para participação ao Ministério Público é do presidente da câmara municipal (art.º 35º, n.º 1, al. e) do RJAL).

A obrigação da comunicação das faltas que recai sobre estas entidades apenas deve ser exercida quando se verificarem preenchidos todos os pressupostos de suscetibilidade de perda de mandato, não devendo ser efetuada a participação ao Ministério Público sem que se verifique o número exigível de faltas para perda de mandato, ou sem que as convocatórias tenham sido regularmente efetuadas.

24. No âmbito do dossiê administrativo que instaurar para a recolha de elementos com vista a aferir do preenchimento dos pressupostos para instaurar ação, o Ministério Público deve solicitar os seguintes documentos (cópias certificadas):

- a) ata de instalação do órgão, com verificação da identidade e da legitimidade dos eleitos, e da primeira reunião de funcionamento relativa ao mandato autárquico respetivo;
- b) atas de verificação da identidade e da legitimidade dos eleitos faltosos, ou atas de tomada de posse dos eleitos faltosos, bem como a sua identificação completa, designadamente filiação, data de nascimento, naturalidade, e nº de BI ou CC e respetivo domicílio;
- c) atas de todas as sessões/reuniões em que tais membros faltaram;
- d) atas de todas as sessões/reuniões seguintes onde conste, ou não, a justificação da falta anterior;
- e) justificações de faltas a essas sessões/reuniões que tenham eventualmente sido apresentadas, e decisão que tiver recaído sobre esse pedido, com a respetiva notificação;

- f) informação das datas de todas as sessões/reuniões, ordinárias ou extraordinárias, do órgão em causa, ocorridas nesse mandato até esse momento;
- g) comprovativos da convocatória dos faltosos, para as sessões/reuniões em causa (edital, carta com aviso de receção ou protocolo).

VII.B. Causas de perda de mandato: inelegibilidade

25. Passando para outro fundamento de perda de mandato, nos termos da al. b) do n.º 1 do art.º 8.º da LTA, incorrem em perda de mandato os membros dos órgãos autárquicos ou das entidades equiparadas que sejam colocados, após a eleição, em situação que os torne inelegíveis, ou quando se tornem conhecidos elementos reveladores de uma situação de inelegibilidade que já era existente.

Este fundamento abrange, assim, duas situações de inelegibilidade do eleito local, que vêm a ocorrer após o ato eleitoral, ou que já antes dele se verificavam mas que só depois da eleição vêm a ser detetadas.

A primeira situação ocorre quando o eleito local, depois da eleição, adquire um *status* que a lei designa de “inelegibilidade” (isto é, de incompatibilidade funcional passível de afetar a isenção e imparcialidade no exercício do cargo), de natureza geral ou especial, prevista nos artigos 6.º e 7.º da Lei Eleitoral para os Órgãos das Autarquias Locais (doravante, LEOAL), aprovada pela Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14/08, na redação da Lei n.º 1/2021, de 04/06.

É o que sucede ao eleito local que, depois da eleição, é investido no exercício de cargos ou funções previstas nos artigos 6.º, n.º 1, e 7.º, n.ºs 1 e 2, da LEOAL não se exigindo neste caso uma imputação culposa para efeitos de perda de mandato.

A segunda situação refere-se à existência de uma situação de inelegibilidade, desconhecida à data do sufrágio eleitoral, e que só depois deste veio a ser identificada.

É o que sucede, por exemplo, no caso de um membro do Conselho Superior da Magistratura ou de Conselho Superior do Ministério Público (que integram não magistrados designados pelo poder político) que tenha sido eleito presidente duma assembleia municipal, não tendo sido suscitada a sua inelegibilidade antes do ato eleitoral (artigo 6.º, n.º 1, alínea f), da LEOAL). E isto não é um exemplo tão absurdo assim, porque já sucedeu efetivamente no passado com um membro do CSM.

26. O art.º 6º da LEOAL estabelece as inelegibilidades gerais, ou seja, que abrangem toda e qualquer autarquia, mostrando-se a capacidade eleitoral passiva absolutamente coartada. Por sua vez, o art.º 7º da LEOAL estabelece as inelegibilidades especiais, isto é, que abrangem apenas um âmbito territorial reduzido, para os órgãos das autarquias locais onde se exerce funções ou cuja área territorial é abrangida pelo impedimento, mostrando-se a capacidade eleitoral passiva apenas restringida às autarquias em que se tem uma especial ligação.

27. O Tribunal Constitucional já se pronunciou sobre este fundamento, no Ac. do Tribunal Constitucional n.º 511/01, DR, II, de 19-12-2002⁶, e n.º 515/01, DR, II, de 20-12-2001⁷, decidindo que as normas que estabelecem casos de inelegibilidade contêm enumerações taxativas e não meramente exemplificativas.

28. Em termos de jurisprudência relevante dos nossos tribunais superiores relativamente a este fundamento de perda de mandato, vejam-se, entre outros, os seguintes arestos:

- a) Ac. do STA de 16-11-2017, Proc. n.º 0946/17⁸: membro de uma Assembleia de Freguesia que desempenhava funções de Escrivão de Direito num Tribunal Judicial e que, em regime de substituição, passou a exercer as funções de Secretário de Justiça num Tribunal que em virtude da reforma do mapa judiciário, operada pelo Decreto-Lei n.º 49/2014, passou a ser dotado de competência territorial na circunscrição eleitoral pela qual fora eleito;
- b) Ac. do STA, de 21.11.2013, Proc. n.º 01260/13⁹: De acordo com o preceituado no art.º 6º, n.º 2, alínea a), da LEOAL (Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14.8) o cidadão declarado insolvente, em insolvência qualificada como fortuita, considera-se inelegível até ocorrer a decisão final de exoneração prevista no artigo 244.º do CIRE;
- c) Ac. do STA, de 12.12.2019, Proc. n.º 088/18.8BEPNF¹⁰: Face ao disposto no art.º 7.º, n.º 2, al. c), da LEOAL, e uma vez que o presidente da junta de freguesia tem lugar, por inerência, na assembleia municipal [artigo 42.º, n.º 1, da Lei n.º 169/99], incorre em inelegibilidade superveniente se, como sócio gerente de uma sociedade, vier a celebrar contrato de empreitada de obras públicas com o município onde essa freguesia está integrada.

29. Relativamente ao Ac. do STA, de 21.11.2013, Proc. n.º 01260/13, sublinha-se a relevância prática da apreciação, conhecida após a eleição, da insolvência do eleito local, abrangendo, de igual forma, tanto a insolvência culposa como a fortuita.

Por outro lado, a inelegibilidade que resulta da declaração de insolvência, fundamento da perda de mandato, apenas cessa com a decisão final tomada no processo de insolvência a determinar a exoneração do passivo restante do insolvente, segundo o artigo 244.º do CIRE.

30. De realçar, ainda, o Parecer do Conselho Consultivo da PGR n.º 112/2002, de 11 de novembro, homologado por despacho de 18/07/2003 e publicado no DR n.º 261, II série, de

⁶ Disponível in <https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20010511.html>.

⁷ Disponível in <https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20010515.html>.

⁸ Disponível in https://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/8668feecb33cef88802581e00056f437?OpenDocument&ExpandSection=1#_Section1.

⁹ Disponível in https://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/2e507886e96484db80257c300032b45c?OpenDocument&ExpandSection=1#_Section1.

¹⁰ Disponível in https://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/54cb3663d1adb9e9802584d30043b93d?OpenDocument&ExpandSection=1#_Section1.

11/11/2003¹¹, no sentido de que não integram o conceito de funcionário a exercer funções de direção os membros dos órgãos sociais de empresas municipais.

VII.C. Causas de perda de mandato: inscrição em partido diverso~

31. Nos termos do art.º 8º, n.º 1, al. c) da LTA incorrem igualmente em perda de mandato os membros dos órgãos autárquicos ou das entidades equiparadas que após a eleição se inscrevam em partido diverso daquele pelo qual foram apresentados a sufrágio eleitoral.

Este fundamento constitui uma restrição à liberdade de associação (artigo 51.º da CRP), que visa assegurar a transparência eleitoral e tutelar a relação de confiança entre eleitores e eleitos, segundo um princípio de filiação única partidária, que deve ser mantida ao longo do respetivo mandato.

Note-se que para o preenchimento desta previsão a lei exige a “inscrição” em partido diverso.

A previsão desta regra encontra paralelo em sede de mandato parlamentar, uma vez que constitui causa de perda do mandato do deputado da Assembleia da República a inscrição do mesmo em partido diverso daquele pelo qual fora apresentado a sufrágio [artigo 160.º, n.º 1, alínea c) da CRP].

No entanto, a LTA já não pune outras situações, como a de um eleito por um determinado partido se desvincular do partido pelo qual concorrera e passar a assumir o estatuto de independente no exercício do mandato, ou poder concorrer, nas eleições seguintes, como independente ou por outro partido, continuando a exercer o mandato.

32. Em termos de jurisprudência relevante dos nossos tribunais superiores relativamente a este fundamento de perda de mandato, vejamos, entre outros, os seguintes arestos:

- a) Ac. do STA, de 10/07/2003, Proc. n.º 01054/03¹²: A integração como independente de um eleito por candidatura de um grupo de cidadãos em grupo de um partido político, não integra o fundamento da perda de mandato prevista na alínea c) do art.º 8º. da Lei 27/96. Para estas e outras hipóteses não é admissível a aplicação analógica da norma para efeitos de declaração da perda de mandato;
- b) Ac. do STA, de 21/10/2021, Proc. n.º 078/21.3BEFUN¹³: Impende sobre uma deputada municipal um ónus legal de, atendendo às funções públicas que exerce, se informar acerca da legislação que regula, limita e baliza a sua atividade autárquica, detendo um

¹¹ Disponível in <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/parecer/112-2002-1504986>.

¹² Disponível in

https://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/e2351116bb5c2fed80256d67004dd88b?OpenDocument&ExpandSection=1#_Section1.

¹³ Disponível in

https://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/56b2e4561c75d5ae8025877a004ed959?OpenDocument&ExpandSection=1#_Section1.

especial dever/obrigação de saber que não podia filiar-se em partido diverso daquele em que se apresentou a sufrágio eleitoral;

c) Ac. do STA, de 23-01-2025, Proc. n.º 0502/24.3BELLE¹⁴:

I – A declaração de perda de mandato autárquico é uma decisão de natureza sancionatória, que não pode ser tomada sem prévia tipificação da conduta que lhe dá causa.

II – Não integra na previsão da alínea c) do número 1 do artigo 8.º da Lei n.º 27/96, de 1 de agosto o vereador de uma câmara municipal que, tendo se apresentado às eleições autárquicas por um partido, vem a ser posteriormente eleito Deputado à Assembleia da República por outro, e vem também a integrar o respetivo Grupo Parlamentar, mas sem se inscrever no referido partido.

VII.D. Causas de perda de mandato: prática de atos que fundamentam a dissolução de órgão autárquico

33. Nos termos do art.º 8º, n.º 1, al. d) da LTA incorrem ainda em perda de mandato os membros dos órgãos autárquicos ou das entidades equiparadas que pratiquem ou sejam individualmente responsáveis pela prática de atos que, se fossem imputáveis ao órgão colegial, poderiam levar à sua dissolução.

Este fundamento remete para o art.º 9º da LTA, que prevê as causas de dissolução de órgão autárquico ou de entidade equiparada, que serão analisadas mais à frente quando se tratar dessa matéria.

VII.E. Causas de perda de mandato: intervenção com impedimento legal, visando a obtenção de vantagem patrimonial

34. Nos termos do art.º 8º, n.º 2 da LTA incorrem, igualmente, em perda de mandato os membros dos órgãos autárquicos que, no exercício das suas funções, ou por causa delas, intervenham em procedimento administrativo, ato ou contrato de direito público ou privado relativamente ao qual se verifique impedimento legal, visando a obtenção de vantagem patrimonial para si ou para outrem.

Esta norma visa salvaguardar os princípios da imparcialidade, da legalidade e da prossecução do interesse público, prevenindo situações de conflito de interesses e de favorecimento indevido. A jurisprudência tem vindo a afirmar, com clareza e consistência, que a “intervenção” relevante para efeitos do disposto no artigo 8.º, n.º 2 da LTA não se restringe ao exercício formal do direito de voto. Antes deve ser entendida em sentido funcional e substancial, abrangendo qualquer participação significativa no *iter* decisório, bastando, para o efeito, a existência de influência

¹⁴ Disponível in

https://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/f4b5ad927036e6c680258c2000478867?OpenDocument&ExpandSection=1#_Section1.

efetiva ou representação institucional relevante em qualquer fase do procedimento administrativo, ainda que não formalizada numa deliberação expressa.

A alegação, por exemplo, de que tais deliberações foram precedidas de aprovação pela assembleia de freguesia não afasta a relevância jurídica da intervenção de membro da junta de freguesia. Com efeito, o procedimento administrativo compreende todas as fases que conduzem à formação da vontade administrativa e à celebração do contrato ou à prática do ato administrativo, incluindo a proposta, a deliberação do órgão executivo e a assinatura do contrato, quando seja o caso.

35. São, assim, requisitos deste fundamento:

- a) intervenção do eleito local em procedimento administrativo, ato ou contrato;
- b) existência de uma situação de impedimento legal de membro de órgão autárquico no exercício das suas funções (artigos 69º do CPA, 3.º e 4º do EEL, e 9.º da Lei n.º 52/2019, de 31 de julho, que aprovou o regime do exercício de funções por titulares de cargos políticos e altos cargos públicos);
- c) intenção com um fim específico: obtenção de uma vantagem patrimonial, própria ou alheia.

Não há dúvidas de que este fundamento se reporta ao desrespeito do conjunto de impedimentos e/ou deveres prescritos nos artigos 69º do CPA, 3.º e 4º do EEL, e 9.º da Lei n.º 52/2019, de 31 de julho, que aprovou o regime do exercício de funções por titulares de cargos políticos e altos cargos públicos, que constituem afloramentos do princípio da imparcialidade da Administração Pública previsto no n.º 2 do artigo 266.º da CRP.

Por outro lado, a possibilidade de perda de mandato não resulta aqui da mera intervenção em situação de impedimento legal, sendo necessário que a intervenção tenha visado a obtenção de uma vantagem patrimonial para o agente impedido ou para outrem.

36. Sendo este um tema envolto em grande controvérsia e com impacto na gestão autárquica, a jurisprudência do STA tem feito algum esforço na densificação da intenção na obtenção de uma vantagem patrimonial.

Isto é, no que respeita ao conceito de “vantagem patrimonial”, o STA tem vindo a adotar uma interpretação restritiva.

Assim, não será causa de perda de mandato a atuação ilícita de eleito local em determinado procedimento, ato ou contrato, se não estiver demonstrado que com essa intervenção visou a obtenção de uma vantagem patrimonial, para si ou para outrem.

Em síntese, para o STA, nos casos de violação da norma que proíbe ao autarca de intervir em procedimento onde possa obter vantagem patrimonial, essa violação só é determinante da perda do mandato quando se mostre que ele tinha interesse direto, pessoal e relevante nessa intervenção e que esse interesse o impedia de atuar de forma rigorosa, isenta e imparcial na defesa do interesse público posto a seu cargo, acrescentando-se que essa intervenção tem de

estar associada a culpa grave visto que «só um grau de culpa relativamente elevado sustentará a suspeição ou a reprovabilidade social da conduta, de tal modo que tornem o visado indigno do cargo» (Ac. do STA, de 09/01/2002, Proc. n.º 048349¹⁵).

Vejam-se, ainda, em termos de outra jurisprudência relevante dos nossos tribunais superiores relativamente a este fundamento de perda de mandato, entre outros, os seguintes arestos:

- a) Ac. do STA de 18-03-2003, Proc. n.º 0369/03¹⁶: a vantagem patrimonial deve traduzir-se num benefício económico concreto, ilegítimo e suscetível de gerar desigualdade face a outros potenciais interessados ou concorrentes, afastando-se, assim, interpretações meramente formais ou presuntivas da existência de benefício;
- b) Ac. do STA de 29-10-2020, Proc. n.º 0163/19.1BEPRT¹⁷: mesmo perante uma intervenção em procedimento administrativo por parte de um titular legalmente impedido, a perda de mandato não se justifica se a conduta não revelar uma violação grave dos deveres funcionais, nem um favorecimento ilegítimo com relevância patrimonial;
- c) Ac. do STA de 24-10-2024, no Processo n.º 0778/23.3BELRA¹⁸: Para que se preencha o elemento subjetivo exigido pela parte final do número 2 do artigo 8.º da Lei n.º 27/96, de 1 de agosto, não basta que se demonstre a ilegalidade da intervenção do autarca num procedimento administrativo em que são interessados familiares seus, sendo necessário que se demonstre que essa intervenção foi determinada intencionalmente com o propósito de obter uma vantagem patrimonial indevida;
- d) Ac. do STA de 05-06-2025, Proc. 0118/24.4BEPDL¹⁹:

I – A perda de mandato tem natureza sancionatória, exigindo a verificação cumulativa dos seguintes requisitos: (i) Intervenção em procedimento administrativo, ato ou contrato; (ii) Existência de impedimento legal; (iii) Intenção de obtenção de vantagem patrimonial; (iv) Culpa grave ou negligência grosseira; (v) Inexistência de causa de exclusão da culpa (art. 10.º da LTA).

II – O regime de impedimentos assenta nos princípios constitucionais da legalidade, imparcialidade e prossecução do interesse público (arts. 266.º e 269.º da CRP), sendo a sua violação objetivamente censurável, independentemente da existência de dolo ou benefício direto.

¹⁵ Disponível in

https://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/174ed2b90e6a86e180256b3e0052530b?OpenDocument&ExpandSection=1#_Section1.

¹⁶ Disponível in

https://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/4b59abd4b962533880256cf30057c359?OpenDocument&ExpandSection=1#_Section1.

¹⁷ Disponível in

https://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/1d4f1c8b4f5b0b018025861b003b06ac?OpenDocument&ExpandSection=1#_Section1.

¹⁸ Disponível in

https://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/dfbeca2f658ff52680258c1f00505dc4?OpenDocument&ExpandSection=1#_Section1.

¹⁹ Disponível in

https://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/e93f1d175aa97de780258cac0030c197?OpenDocument&ExpandSection=1#_Section1.

III – A “vantagem patrimonial” (art. 8.º, n.º 2 da LTA) deve ser interpretada de forma funcional e ampla, abrangendo qualquer situação de favor, privilégio ou benefício económico ilegítimo, mesmo que não haja enriquecimento pessoal direto.

IV – A Presidente de Junta de Freguesia, ao intervir conscientemente em deliberações e contratos com entidade que igualmente representava, favorecendo uma entidade com a qual mantinha vínculo institucional, atuou com culpa grave, sendo a sua conduta eticamente censurável e juridicamente relevante para efeitos sancionatórios. A aprovação prévia pela Assembleia de Freguesia não elimina a ilicitude da sua intervenção.

V – O juízo de censura incide, neste domínio, sobre a violação objetiva de deveres funcionais essenciais, cuja observância é intransigivelmente exigida a todos os titulares de cargos públicos.

37. Finalmente, referir que o Ac. do STA n.º 2/2020 (Ac. de 12-12-2019, no Processo n.º 88/18.8BEPNF), publicado no Diário da República n.º 46/2020, Série I de 2020-03-05²⁰, uniformizou a Jurisprudência nos seguintes termos: «*Para efeitos de aplicação do artigo 4.º, alínea b), subalínea v), do Estatuto dos Eleitos Locais, o sócio e único gerente de uma sociedade empreiteira que seja, simultaneamente, presidente de uma junta de freguesia e, por inerência, membro da assembleia do respectivo município, está impedido de celebrar contrato de empreitada entre essa sociedade e este município.*»

O que se entendeu neste acórdão de uniformização de jurisprudência do STA foi que a verificação do impedimento não depende da ocorrência de uma concreta parcialidade, ou seja, não se exige, para a verificação do impedimento, a prova de uma concreta atuação parcial, ou, sequer, a demonstração da possibilidade de ela poder ocorrer.

E isto porque, como se refere nesse acórdão, embora as inelegibilidades estejam vocacionadas para atuar a montante do ato eleitoral e os impedimentos a jusante do mesmo, relativamente aos eleitos, certo é que a razão de ser de umas e outros é fundamentalmente idêntica: proteger a imparcialidade da Administração, arvorada em princípio constitucional e legal, nos termos dos artigos 266.º, n.º 2 da CRP e 9.º do CPA.

VI.F. Causas de perda de mandato: reincidência em mandato imediatamente anterior

38. Nos termos do art.º 8º, n.º 3 da LTA constitui, também, causa de perda de mandato a verificação, em momento posterior ao da eleição, de prática, por ação ou omissão, em mandato imediatamente anterior, dos factos referidos na alínea d) do n.º 1 e no n.º 2 do mesmo artigo.

São requisitos deste fundamento:

²⁰ Disponível in <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/acordao-supremo-tribunal-administrativo/2-2020-129892691>.

- a) prática, por ação ou omissão, dos factos referidos na alínea d) do n.º 1 e no n.º 2 do artigo 8.º LTA;
- b) em mandato imediatamente anterior;
- c) ter sido verificado apenas em momento posterior ao da nova eleição.

Esta disposição sancionatória, na aparência bem simples, pode na prática vir a colocar algumas questões interpretativas, porquanto não suscitando qualquer dúvida a perda de mandato com a mesma natureza e também na mesma autarquia, pode vir a suceder que a perda corresponda ao mandato que se encontrava a ser exercido em diferente autarquia, ou em diferente órgão da mesma autarquia.

Com efeito, de acordo com esta norma, não é necessário que essa prática tenha ocorrido na mesma autarquia ou no mesmo órgão da autarquia, podendo ter ocorrido noutra autarquia ou, eventualmente, noutro órgão da mesma autarquia.

VII.G. Causas de perda de mandato: incumprimento das obrigações declarativas (Lei n.º 52/2019)

39. O art.º 8º LTA não esgota todos os motivos legalmente estabelecidos de perda de mandato dos membros dos órgãos autárquicos ou das entidades equiparadas.

Com efeito, também constitui causa de perda de mandato o incumprimento das obrigações declarativas relativas ao controlo público da riqueza dos titulares de cargos políticos, nos termos previstos nos artigos 13.º a 18.º da Lei n.º 52/2019, de 31/07, que aprovou o regime do exercício de funções por titulares de cargos políticos e altos cargos públicos.

Estas normas, e nomeadamente o art.º 18º, n.º 2 da Lei n.º 52/2019, onde se prevê esta perda de mandato, são aplicáveis aos membros dos órgãos executivos do poder local e das áreas metropolitanas e entidades intermunicipais, com exceção dos vogais das Juntas de Freguesia com menos de 10 000 eleitores, que se encontrem em regime de não permanência (art.º 2º, n.º 1, al. i) e j) e n.º 2 da Lei 52/2019).

Estes membros têm o dever de apresentação de declaração dos seus rendimentos, património, interesses, incompatibilidades e impedimentos, designada por declaração única, de acordo com o modelo constante do anexo a essa lei, no prazo de 60 dias contado a partir da data de início do exercício das respetivas funções (art.º 13º, n.º 1 da Lei 52/2019).

Uma nova declaração, atualizada, deve ser apresentada no prazo de 60 dias a contar da cessação das funções que tiverem determinado a apresentação da declaração precedente, bem como de recondução ou reeleição do titular (art.º 14º, n.º 1 Lei 52/2019).

40. O art.º 106º da Lei Orgânica do Tribunal Constitucional consagra a competência dos tribunais administrativos para a declaração de perda de mandato com base neste fundamento relativamente aos membros dos órgãos executivos do poder local.

41. A jurisprudência das várias instâncias, e quanto a este fundamento, tem sido constante no entendimento de que é pressuposto para aplicação da sanção:

- a) em primeiro lugar, a prova de que o eleito foi notificado, ou que teve efetivo conhecimento da notificação que lhe foi dirigida, para apresentar, no prazo de 30 dias consecutivos, a declaração em causa no Tribunal Constitucional;
- b) e, em segundo lugar, que a mesma deve ser apresentada nesse prazo, e não depois da entrada em tribunal da ação para perda de mandato.

Ou seja, supõe a alegação e prova pelo Ministério Público de que o eleito local em causa teve um conhecimento efetivo da notificação expedida pelo Tribunal Constitucional, não se bastando com a mera prova da remessa da notificação.

42. Neste sentido, de entre vários, veja-se o acórdão do STA de 05-12-2007, Proc. n.º 0804/07²¹, no qual estava em causa a situação de um vereador de uma câmara municipal cuja notificação através de carta registada fora recebida por um funcionário da autarquia.

Realça-se, igualmente, o Ac. do STA de 01-02-2017, Proc. n.º 01299/16²², relativo a uma situação de declaração de perda de mandato por falta de apresentação desta declaração, tendo sido decidido que:

- I – Não estando demonstrada a existência de um motivo atendível que afaste a censurabilidade da conduta do vereador que não apresentou, no Tribunal Constitucional, a declaração de património, rendimentos e cargos sociais, deve este comportamento ser qualificado como gravemente culposos, uma vez que ele persistiu no erro, apesar de lhe ser dito que essa persistência determinaria a perda do seu mandato.
- II – Deve ser decretada a perda de mandato se nada se provou no sentido que o declarante tomara alguma precaução ou exercera qualquer espécie de fiscalização sobre o efetivo cumprimento da sua obrigação por um terceiro, designadamente informando-se junto deste ou do Tribunal Constitucional sobre esse cumprimento.

VIII. Efeitos da perda de mandato

43. A decisão judicial que declarar a perda de mandato acarreta as seguintes consequências:

- a) impossibilidade de integrar a Comissão Administrativa do órgão dissolvido: os membros que perderem o mandato não podem fazer parte da comissão administrativa designada em caso de dissolução do órgão (art.º 12º, n.º 1 da LTA);

²¹ Disponível in

https://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/ba6f310278e93e93802573b1003f1b03?OpenDocument&ExpandSection=1#_Section1.

²² Disponível in

https://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/2c3c795784425d18802580c800529de6?OpenDocument&ExpandSection=1#_Section1.

- b) irrelevância da renúncia: a renúncia ao mandato não prejudica a aplicação das disposições relativas à impossibilidade de integrar a comissão administrativa (art.º 12º, n.º 3 da LTA);
- c) preenchimento da vaga aberta: abre uma vaga (ou mais, no caso de a ação ter sido proposta contra vários membros de órgãos), dando lugar ao preenchimento dessa vaga, nos termos do artigo 79.º da Lei n.º 169/99, de 18/09, que estabelece o preenchimento da vaga com a tomada de posse do cidadão imediatamente a seguir na ordem da respetiva lista ou, tratando-se de coligação, pelo cidadão imediatamente a seguir do partido pelo qual havia sido proposto o membro que perdeu o mandato.

IX. Dissolução de um órgão autárquico ou de entidade equiparada

44. A dissolução de um órgão autárquico ou de entidade equiparada representa a sanção mais severa no âmbito da tutela administrativa, aplicada a um órgão colegial, em decorrência de ações ou omissões ilegais graves.

Traduz-se numa sanção coletiva, porque aplicada ao próprio órgão colegial, diferentemente da perda de mandato que é individual, e tem por base a existência de ilegalidades graves, que comprometem seriamente o funcionamento e a legalidade da gestão autárquica.

X. Causas de dissolução de um órgão autárquico ou de entidade equiparada

45. Os fundamentos para a dissolução de um órgão autárquico ou de entidade equiparada (que vão constituir a causa de pedir nas ações a instaurar), previstos no art.º 9º da LTA, verificam-se quando esse órgão:

- a) Sem causa legítima de inexecução, não dê cumprimento às decisões transitadas em julgado dos tribunais.

Quanto a este fundamento, realça-se o Ac. STA de 07/12/2011, Proc. n.º 0859/11²³, que decidiu que este incumprimento deve assumir uma atuação dolosa ou de culpa grave, não bastando a mera culpa ou simples negligência, de que resulte o sucessivo diferimento na execução da decisão judicial.

- b) Obste à realização de inspeção, inquérito ou sindicância, à prestação de informações ou esclarecimentos e ainda quando recuse facultar o exame aos serviços e a consulta de documentos solicitados no âmbito do procedimento tutelar administrativo.
- c) Viole culposamente instrumentos de ordenamento do território ou de planeamento urbanístico válidos e eficazes.

²³ Disponível in

https://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/2ca9a32a5384067e8025797c003f540c?OpenDocument&ExpandSection=1#_Section1.

Quanto a este fundamento, salienta-se o Ac. STA de 20-06-2012, no âmbito do Proc. n.º 027/12²⁴, que teve como procedência um Acórdão do TCA Sul, de 27-10-2011, e uma sentença do TAF de Loulé, em que a causa de pedir situava-se ao nível da violação da legalidade urbanística, designadamente por meio de uma conduta reiterada de um Presidente de CM que prestava informações prévias favoráveis à realização de atos de gestão urbanística que violavam, indiscriminadamente, o PROT do Algarve e o PDM do município em causa, à revelia dos pareceres técnicos da própria câmara municipal que eram emitidos nos diversos procedimentos de informação prévia.

O que o STA veio a entender, ao contrário do TCA Sul, é que não é necessário a interposição de uma prévia ação administrativa de impugnação dos atos nulos que foram praticados e que serviam de fundamento à perda de mandato, nos termos dos artigos 68.º e 69.º do RJUE.

Ou seja, o STA afastou a tese de que uma prévia anulação dos atos de gestão urbanística ilegais praticados, por sentença judicial transitada em julgado, que serviriam de fundamento à perda de mandato, configuraria um pressuposto processual específico desta ação administrativa, cuja inobservância daria lugar a uma exceção dilatória inominada e determinaria a absolvição do Réu da instância, impedindo o Tribunal de conhecer do mérito da causa.

Entendeu o STA que não faria sentido dotar a ação administrativa de perda de mandato de carácter urgente, nem se determinar na LTA que o Ministério Público apenas dispõe de um prazo de 20 após o conhecimento dos factos geradores da sanção para intentar a respetiva ação, se fosse necessário recorrer a uma ação prévia, não urgente, que nos termos do n.º 1 e 4 do artigo 69.º do RJUE pode ser proposta até 10 anos após a prática do facto.

- d) Em matéria de licenciamento urbanístico exija, de forma culposa, taxas, mais-valias, contrapartidas ou compensações não previstas na lei;
- e) Não elabore ou não aprove o orçamento de forma a entrar em vigor no dia 1 de Janeiro de cada ano, salvo ocorrência de facto julgado justificativo;
- f) Não aprecie ou não apresente a julgamento, no prazo legal, as respetivas contas, salvo ocorrência de facto julgado justificativo;
- g) Os limites legais de endividamento da autarquia sejam ultrapassados, salvo ocorrência de facto julgado justificativo ou regularização superveniente;
- h) Os limites legais dos encargos com o pessoal sejam ultrapassados, salvo ocorrência de facto não imputável ao órgão visado;

²⁴ Disponível in

https://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/00ed898893bb8d7980257a2f004eb3f1?OpenDocument&ExpandSection=1#_Section1.

- i) Incorra, por ação ou omissão dolosas, em ilegalidade grave traduzida na consecução de fins alheios ao interesse público.

Este fundamento pode aparecer cumulado com outros fundamentos, quando se entenda estar verificada a existência de dolo na conduta ilegal.

A qualificação de ilegalidade como grave depende de um juízo autónomo do intérprete, mas, de qualquer forma, a sanção de dissolução de órgão ou perda de mandato somente deve ser decretada quando o fundamento legal que a justifica for imputável a título de dolo, e não de mera culpa ou simples negligência no cumprimento de um dever ou duma obrigação legal, exigindo-se também uma relação de adequação e proporcionalidade entre a falta cometida e a sanção.

Podem caber aqui condutas dos eleitos que integrem a violação ostensiva de alguns dos princípios da atividade administrativa, e que importem num elevado grau de censurabilidade, como os princípios da transparência, da imparcialidade ou da prossecução do interesse público, ou que evidenciem situações de clara ilegalidade dolosa em matéria de urbanismo, de ordenamento do território, do ambiente ou de contratação pública.

A nossa jurisprudência tem entendido que esta sanção só deve ser aplicada em função de um igual juízo de adequação e de proporcionalidade, e quando for de considerar que o comportamento do eleito local foi de tal forma grave que conduziu a um corte definitivo na relação de confiança entre o eleito e o respetivo corpo eleitoral autárquico. Quanto a este fundamento, destaca-se o Ac. do STA de 08.10.2009, Proc. nº 0574/09²⁵, que tem por objeto a atuação de um vereador com o pelouro do urbanismo que, e durante mais de um ano, se absteve de tomar qualquer decisão para reposição da legalidade perante a realização dos trabalhos de construção para execução de uma obra particular, que não fora objeto de qualquer licenciamento municipal, designadamente não determinando o embargo dos trabalhos em causa, ou a abertura do competente procedimento contraordenacional, e que inclusive veio também a propor perante a câmara municipal que fosse aprovada a pretensão urbanística do promotor contra o parecer técnico dos serviços da autarquia que propunham o indeferimento da mesma.

Foi entendido que tal atuação consubstanciava ilegalidade grave, visando fins alheios ao interesse público, pelo que, verificando-se os pressupostos previstos nas disposições combinadas dos artigos 8º, n.º 1, alínea d) e 9º alínea i) da Lei nº 27/96, de 1 de Agosto, é de declarar a perda de mandato do eleito local.

²⁵ Disponível in

https://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/cb0f7a7ba36b41a68025765400421400?OpenDocument&ExpandSection=1#_Section1.

Igualmente se salienta o Ac. do TCA Sul de 10.10.2013, Proc. n.º 10263/13²⁶, em que foi decidido que age com culpa grave, justificativa da declaração de perda de mandato, o Secretário de uma Junta que tem participação na discussão e votação de deliberações conducentes à atribuição de subsídios a um clube desportivo de que é Presidente, em flagrante violação do princípio da imparcialidade, por possuir interesse próprio no resultado das deliberações de atribuições de subsídios ao clube desportivo de que era Presidente, em detrimento de outros grupos da mesma natureza.

XI. Procedimento pós-dissolução de órgão autárquico ou de entidade equiparada

46. Nos termos do art.º 14º, n.º 1, 2 e 4 da LTA, em caso de dissolução do órgão deliberativo de freguesia ou de região administrativa ou do órgão executivo municipal, é designada pelo Governo, mediante decreto, uma comissão administrativa, com funções executivas, a qual é constituída por três membros, nas freguesias, ou cinco membros, nas câmaras municipais e nas regiões administrativas, cuja composição deve refletir a do órgão dissolvido.

Os órgãos executivos mantêm-se em funções até à data da tomada de posse da comissão administrativa.

Por sua vez, estabelece o art.º 12º, n.º 1 e 2 da LTA que os membros de órgão dissolvido ou os que hajam perdido o mandato não podem fazer parte dessa comissão administrativa, exceto relativamente aos membros do órgão dissolvido que tenham votado contra ou que não tenham participado nas deliberações, praticado os atos ou omitido os deveres legais a que estavam obrigados e que deram causa à dissolução do órgão.

Por outro lado, nos termos do n.º 3 desse art.º 14º da LTA, quando a constituição do novo órgão autárquico envolver o sufrágio direto e universal, o ato eleitoral deve ocorrer no prazo máximo de 90 dias após o trânsito em julgado da decisão de dissolução, ocorrendo, todavia, suspensão desse prazo se, no mesmo período de tempo, forem marcadas eleições gerais para os órgãos autárquicos.

A sentença que determinar a dissolução de um órgão autárquico ou de entidade equiparada considera-se executada com a marcação de novas eleições.

XII. Elemento subjetivo: a culpa

47. Como já fomos referindo diversas vezes, a jurisprudência consolidada do STA tem reiterado que a sanção de perda de mandato reveste natureza eminentemente sancionatória, o que implica a aplicação dos princípios estruturantes do direito sancionatório, nomeadamente os que regem o direito penal e o direito disciplinar.

²⁶ Disponível in

<https://www.dgsi.pt/jtca.nsf/170589492546a7fb802575c3004c6d7d/cd9956828f4c320180257c0500537bdf?OpenDocument>.

Assim, a aplicação desta medida exige a verificação de um grau de culpa qualificado –culpa grave ou negligência grosseira – e um juízo de censura social significativo, que revele a indignidade do titular para o exercício do cargo público, devendo a sanção ser proporcional à falta cometida, garantindo que não se restrinjam direitos políticos fundamentais sem essa exigência.

Como se afirmou no Acórdão do STA de 21-05-2020, proc. n.º 069/19.4BEMDL²⁷, a perda de mandato apenas se justifica quando a conduta do autarca traduz uma violação grave dos deveres de imparcialidade, isenção e prossecução do interesse público, revelando-se incompatível com a dignidade do exercício de funções públicas.

A culpa grave, enquanto elemento subjetivo exigido para a aplicação da sanção, está presente quando a conduta do agente revela um desvio inaceitável dos deveres funcionais, nomeadamente os deveres de imparcialidade, isenção e prossecução do interesse público, sendo esse o juízo de censura que, no caso concreto, se impõe formular.

Esta interpretação é igualmente efetuada em conformidade com o disposto no artigo 242.º, n.º 3 da CRP, que estabelece que *"a dissolução de órgãos autárquicos só pode ter por causa ações ou omissões ilegais graves"*.

Essa exigência constitucional reforça a necessidade de uma leitura restritiva e ponderada do regime sancionatório, exigindo que a conduta imputada ao titular do cargo revele um desvalor ético-jurídico significativo, consubstanciado em violação grave dos deveres públicos que lhe incumbem.

É algo muito relevante, e que o Ministério Público igualmente deverá ponderar para efeitos de decidir da interposição, ou não, de uma ação neste âmbito.

48. Todavia, no artigo 10.º da LTA consagra-se um regime de temperamento da sanção, ao estabelecer que não haverá lugar à perda de mandato quando se verifique a existência de causas que justifiquem o facto ou que excluam a culpa dos agentes (causas justificativas ou desculpantes), nos termos gerais de direito, e sem prejuízo dos deveres a que os órgãos públicos e os seus membros se encontram obrigados.

Assim, teremos que ver, caso a caso, se se vislumbra a existência de qualquer causa que justifique a ilicitude da conduta ou de exclusão da culpa que possa relevar para efeitos de afastamento da sanção (e, no caso do Ministério Público, para efeitos de decidir se interpõe ação).

Como refere Ernesto Vaz Pereira, in *"Da Perda de Mandato Autárquico, Da Dissolução de Órgão Autárquico – Legislação, Notas Práticas e Jurisprudência"*, Almedina, p. 51, *"a montante, especial exigência cabe ao Ministério Público na apreciação, ponderação e peneiração dos fundamentos para propositura de ação"*.

²⁷ Disponível in

https://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/bfb3e948b983ca0080258576004c2f2b?OpenDocument&ExpandSection=1#_Section1.

XIII. Petição inicial

49. Passando para a fase judicial, se o Ministério Público entender estarem preenchidos os pressupostos para interpor ação, terá então que elaborar a petição inicial tendo em conta, obviamente, os requisitos previstos no art.º 78º do CPTA, devendo:

- a) Designar o tribunal em que a ação é proposta;
- b) Identificar as partes, incluindo eventuais contrainteressados, indicando os seus nomes, domicílios ou sedes e, sempre que possível, números de identificação civil, de identificação fiscal ou de pessoa coletiva, profissões e locais de trabalho, sendo a indicação desta informação obrigatória quando referente ao autor;
- c) Indicar o domicílio profissional do mandatário judicial;
- d) Indicar a forma do processo;
- e) Identificar o ato jurídico impugnado, quando seja o caso;
- f) Expor os factos essenciais que constituem a causa de pedir e as razões de direito que servem de fundamento à ação;
- g) Formular o pedido;
- h) Declarar o valor da causa.

Nos termos do art.º 78º, n.º 4 do CPTA, a apresentação do rol de testemunhas e o requerimento de outros meios de prova deve ser efetuado no final da petição, podendo ser indicado, quando seja caso disso, que os documentos necessários à prova constam do processo administrativo.

50. Conforme referido, na petição inicial devem ser alegados os factos essenciais que constituem a causa de pedir (artigo 78º, n.º 2, alínea f) do CPTA).

A causa de pedir será, assim, constituída pelos factos concretos que se invocam para obter o efeito pretendido (artigo 581.º, n.º 4 do CPC), sendo um, ou mais do que um, dos fundamentos que acabámos de ver, previstos no art.º 8º ou 9º da LTA, ou da falta de apresentação da declaração prevista na Lei n.º 52/2009.

51. Por sua vez, o pedido é o efeito jurídico que se pretende obter com a ação (artigo 581.º, n.º 3 do CPC).

Em função dos casos, temos dois tipos de pedidos:

- a) Pedido de declaração de perda de mandato, com vista a obter o decretamento de uma sanção aplicável, individualmente, ao membro do órgão responsável pela prática de ilegalidades; ou
- b) Pedido de dissolução de órgão autárquico ou entidade equiparada, aplicável ao órgão ou entidade equiparada à qual se imputa a prática de ilegalidades e, por consequência, a perda de mandato dos membros do respetivo órgão.

Nestas ações será admissível a cumulação de pedidos, nos termos do artigo 4.º, n.ºs 1, 2 e 3 CPTA. É possível, por exemplo, cumular o pedido de perda de mandato do presidente da junta

de freguesia com o pedido de perda de mandato de membro da assembleia municipal que, por inerência, aquele exerce.

XIV. Forma do processo

52. Quanto à forma de processo, estas ações passaram, desde 2015, a seguir os termos do processo do contencioso eleitoral previsto no CPTA, por força da alteração do artigo 15.º da LTA, que estabelecia um regime processual próprio, revogado pelo Decreto-Lei n.º 214-G/2015, de 2 de outubro.

Assim, quanto ao regime processual, dispõe atualmente o artigo 15.º, n.º 1 da LTA que as ações para declaração de perda de mandato ou de dissolução de órgão autárquico têm caráter urgente e seguem os termos do processo do contencioso eleitoral, previstos no CPTA (artigos 97.º e 98.º).

Estamos em face de uma remissão em bloco, pelo que a mesma abrange todos os trâmites processuais, incluindo a fase de recurso jurisdicional.

No entanto, esta remissão deve ser feita com as devidas adaptações, seja porque algumas disposições do artigo 98.º do CPTA são manifestamente inaplicáveis às ações em causa, seja porque as regras processuais da LTA (em matéria de fundamentos, legitimidade e tempestividade) prevalecem sobre as normas do contencioso eleitoral.

Estando perante uma ação urgente, a lei não prevê a utilização de pedidos de natureza cautelar.

O propósito evidente é o de conseguir uma decisão célere, embora a opção legislativa seja discutível pela exiguidade dos prazos estabelecidos, nomeadamente quando na pendência da ação para declaração de perda de mandato local, estiver em causa a necessidade de apreciação, a título incidental, de ilegalidades na gestão autárquica.

Veja-se os prazos previstos no n.º 4 do art.º 98º do CPTA para a tramitação do processo:

- a) cinco dias para a contestação;
- b) cinco dias para a decisão do juiz ou do relator, ou para este submeter o processo a julgamento;
- c) três dias para os restantes casos.

Nos termos dos artigos 36.º, 97.º e 147.º do CPTA, todos estes processos judiciais correm em férias judiciais, com dispensa de vistos prévios, mesmo em fase de recurso jurisdicional, sendo os atos de secretaria praticados no próprio dia, com precedência sobre quaisquer outros, e os recursos sobem imediatamente, com os prazos reduzidos a metade.

Este regime processual especial destina-se a assegurar a rápida resolução destes casos, minimizando os efeitos negativos das sanções no funcionamento das autarquias locais, e é essencial para garantir a defesa da legalidade e a estabilidade do funcionamento das autarquias locais.

XV. Pressupostos processuais: tribunal competente

53. No que respeita à competência material, nos termos do art.º 11.º, n.º 1 LTA as decisões relativas à perda de mandato e à dissolução de órgãos autárquicos são da competência dos tribunais administrativos de círculo.

54. No que concerne à competência territorial, a ação não pode deixar de ser apresentada no tribunal administrativo da área da sede da autarquia do membro ou órgão respetivo, por aplicação da norma do artigo 20.º, n.º 1 do CPTA.

Idêntica solução é alcançada através da aplicação do n.º 3 do artigo 20.º do CPTA, que, no âmbito do contencioso eleitoral, determina a competência do tribunal da área da sede do órgão cuja eleição se impugna.

XVI. Pressupostos processuais: legitimidade

55. No que respeita à legitimidade ativa, constituindo o artigo 11.º, n.º 2 da LTA uma norma especial sobre legitimidade, cumpre concluir que se encontram afastados os demais critérios de legitimidade ativa a que se referem outros artigos do CPTA, bem como os relativos à ação popular.

Assim, têm legitimidade ativa:

- a) o Ministério Público;
- b) qualquer membro do órgão de que faz parte aquele contra quem for formulado o pedido;
- c) quem tenha interesse direto em demandar, o qual se exprime pela utilidade derivada da procedência da ação.

Quanto à legitimidade ativa do Ministério Público, este poder de iniciativa processual em defesa da legalidade, com utilização de ação pública, nesta e noutras situações, constitui, a meu ver, a mais relevante das funções do Ministério Público no âmbito do contencioso administrativo, sendo a titularidade da ação pública administrativa pelo Ministério Público um corolário da defesa da legalidade democrática, que lhe é constitucional e estatutariamente cometida pelas disposições do artigo 219.º, n.º 1 da CRP e do artigo 1.º do Estatuto do Ministério Público.

Tem também legitimidade ativa qualquer membro do órgão de que faz parte aquele contra quem for formulado o pedido, que atua em defesa dos interesses do respetivo órgão autárquico.

Finalmente, tem ainda legitimidade ativa quem tenha interesse direto em demandar, o qual se exprime pela utilidade derivada da procedência da ação.

Esta “utilidade derivada da procedência da ação” terá que ser apreciada de forma casuística, em cada caso concreto, sendo que a sua avaliação impõe que o interesse seja imediato e que dele resulte ou possa resultar para o autor algum tipo de vantagem, patrimonial ou não patrimonial. Seguindo jurisprudência consolidada do STA, o interesse direto deve ser apreciado em função das vantagens que o autor alega poderem advir-lhe da ação proposta, sendo que os efeitos decorrentes da ação devem repercutir-se, de forma direta e imediata, na esfera jurídica do autor.

56. Quanto à legitimidade passiva, não obstante a LTA não regular expressamente a matéria, é óbvio que se aplica a regra geral do art.º 10º do CPTA, e a ação deve ser interposta contra a outra parte na relação material controvertida, consoante estejamos perante ação de perda de mandato ou ação de dissolução de órgão:

- a) o membro do órgão autárquico que, por ação ou omissão, seja individualmente responsável pela prática de factos suscetíveis de integrar um dos fundamentos da perda de mandato;
- b) o próprio órgão da pessoa coletiva autárquica, no caso da ação para dissolução do órgão.

XVII. Pressupostos processuais: tempestividade

57. A LTA estabelece, no art.º 11º, n.º 3 e 4, prazos específicos para a interposição destas ações:

- a) um prazo funcional de 20 dias, específico para o Ministério Público;
- b) um prazo geral de caducidade do direito de ação de 5 anos.

58. Assim, nos termos do n.º 3, o Ministério Público tem o dever funcional de propor a ação no prazo máximo de 20 dias após o conhecimento dos respetivos fundamentos.

Este prazo não é um prazo de caducidade de interposição de ação, mas apenas um prazo funcional, pelo que a sua inobservância não implica a extinção do direito do Ministério Público de interpor ação, mas apenas a possibilidade de responsabilidade disciplinar por eventual violação do dever de zelo.

Este prazo de 20 dias para o Ministério Público deve ser contado a partir da data em que seja possível o conhecimento na sua globalidade do ato ou da omissão que possam fundamentar a ação, ou seja, a partir do momento de obtenção de todos os elementos necessários para propor a ação, e desde que dentro do prazo geral de caducidade do direito de ação, de cinco anos após a ocorrência dos factos que as fundamentam.

59. Com efeito, prescreve o art.º 11º, n.º 4 da LTA que as ações administrativas de perda de mandato autárquico e de dissolução de órgão autárquico só podem ser interpostas no prazo de cinco anos após a ocorrência dos factos que as fundamentam.

Este, sim, é um prazo de caducidade do direito de ação, aplicável em termos gerais a quem tenham legitimidade ativa.

O Supremo Tribunal Administrativo, como referiremos infra, clarificou que este prazo de cinco anos é também aplicável ao Ministério Público.

A caducidade do direito de ação é qualificada no contencioso administrativo como intempestividade da prática do ato processual, a qual é uma exceção dilatória insuprível [artigo 89.º, n.º 4, alínea k) do CPTA], e daria lugar à absolvição da instância caso a ação fosse interposta depois de ultrapassado o referido prazo de cinco anos.

60. Relativamente aos prazos para interposição destas ações, identifica-se, com relevância, a seguinte jurisprudência dos nossos tribunais superiores:

- a) Ac. STA de 29.10.2020, Proc. n.º 0163/19.1BEPRT²⁸, que decidiu que o Ministério Público, a quem incumbe defender a legalidade democrática, tem um dever funcional de acionar no prazo de vinte dias, que não é um prazo de propositura da ação, pelo que a sua inobservância apenas gera nomeadamente responsabilidade disciplinar, mas não a extinção do direito. Este só opera com o decurso do prazo previsto no n.º 4 de cinco anos;
- b) Ac. STA de 21-10-2021, Proc. n.º 078/21.3BEFUN²⁹, que decidiu que nas ações de perda de mandato não é aplicável o art.º 98º nº 2 do CPTA, mas antes o art.º 11º da LTA por este diploma estabelecer um regime específico.

XVIII. Pressuposto processual específico

61. Quando a instauração da ação resulte de um prévio procedimento inspetivo tutelar, nos termos do art.º 6º, n.º 4 da LTA, como vimos, o membro do Governo, antes de remeter ao Ministério Público o relatório da ação inspetiva, deve notificar o visado para no prazo de 30 dias apresentar por escrito a alegação que tiver por conveniente e juntar com a mesma os documentos que considere relevantes.

Este direito ao contraditório funciona como pressuposto processual específico da ação, que, no caso de se não verificar, constitui uma exceção dilatória inominada que impede o conhecimento pelo tribunal do mérito da causa e dá lugar à absolvição do réu da instância, nos termos do disposto no n.º 1 e 2 do artigo 89º do CPTA.

²⁸ Disponível in

https://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/1d4f1c8b4f5b0b018025861b003b06ac?OpenDocument&ExpandSection=1#_Section1.

²⁹ Disponível in

https://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/56b2e4561c75d5ae8025877a004ed959?OpenDocument&ExpandSection=1#_Section1.

Assim, o Ministério Público, nestas situações de existência de prévio procedimento inspetivo tutelar, deve ter particular atenção quando a participação lhe é remetida, podendo e devendo pedir a clarificação do relatório enviado e/ou a revisão dos procedimentos adotados quando tal se afigure necessário à instauração da ação.

XIX. Valor da ação

62. Sendo considerado processo de valor indeterminável, que corresponde ao montante imediatamente superior ao da alçada do TCA, o valor da ação administrativa de perda de mandato autárquico e de dissolução de órgão autárquico será de € 30.000,01, nos termos dos artigos 31º, n.º 1 e 34º, n.º 1 e 2 do CPTA.

XX. Aspetos relevantes da tramitação da ação: revelia do réu

63. Quanto a aspetos relevantes da tramitação da ação, já depois desta ser interposta, uma nota especial para a revelia por falta de contestação do réu, que não tem o efeito de se considerarem confessados os factos articulados pelo autor, já que estamos perante direito sancionatório, e, nessa circunstância, a vontade das partes é ineficaz para a produção do efeito jurídico que se pretende obter com a ação.

Nestes casos, nos termos do art.º 568º, al. c) do CPC, a falta de contestação não dará, assim, lugar ao efeito cominatório, porque, por um lado, está em causa a eventual aplicação da sanção traduzida na quebra de um mandato que resulta do sufrágio eleitoral, e, por outro lado, conforme referido, no domínio do direito sancionatório o silêncio do infrator não releva como efeito confessorio, pelo que essa posição do réu – traduzida na falta de apresentação e contestação – apenas determina que o juiz possa apreciar livremente a mesma para efeitos probatórios.

Neste sentido, *vide* o Ac. do STA de 17-06-2003, Proc. n.º 0994/03³⁰, que decidiu precisamente que a revelia do réu em ação de perda de mandato, proposta ao abrigo do disposto nos artigos 8.º, n.º 1, alínea a), e 11.º, ambos da Lei n.º 27/96, de 1 de Agosto, não tem o resultado de se considerarem confessados os factos articulados pelo autor, já que é ineficaz a vontade das partes para a produção do efeito jurídico que pela ação se pretende obter.

XXI. Aspetos relevantes da tramitação da ação: renúncia ao mandato

64. Outra questão relevante que poderá surgir já depois da ação ser interposta, está relacionada com a eventual apresentação pelo réu, no decurso da ação, de renúncia ao mandato autárquico.

³⁰ Disponível in

https://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/5cc5a0f9c36e40f980256d52004db090?OpenDocument&ExpandSection=1#_Section1.

Nem no art.º 12º da atual LTA, relativo aos efeitos das decisões de perda de mandato e de dissolução, nem em qualquer outro artigo deste diploma legal, se determina como efeito da decisão qualquer inelegibilidade eleitoral.

Como tal, a renúncia apresentada no decurso da ação leva, em princípio, à falta de objeto da mesma e determina, como consequência, a inutilidade superveniente da lide, e a consequente extinção da instância, nos termos do art.º 277º, al. e) do CPC.

65. Esta questão tinha relevância no domínio da anterior LTA, aprovada pela Lei n.º 87/89, de 9 de setembro, porquanto da perda de mandato decorria como efeito acessório um caso de inelegibilidade, que constava do respetivo artigo 14º, e da qual resultava, no essencial, que os membros de órgãos autárquicos que perdessem o mandato não podiam ser candidatos nos atos eleitorais que viessem a ter lugar no período de tempo correspondente a um novo mandato completo e em qualquer órgão autárquico.

Nesse sentido, a jurisprudência foi acolhendo o entendimento de que a renúncia não determinava, nesse caso, a inutilidade da lide.

66. Com a nova LTA, desaparecendo essa inelegibilidade, esse entendimento foi alterado.

No entanto, o Ac. do STA de 06-08-1997, Proc. n.º 042604³¹, veio decidir que não haverá inutilidade superveniente se o Ministério Público, autor da ação, mantém o interesse que, como consequência da perda de mandato, possa subsistir a medida acessória de impedimento do réu fazer parte da Comissão Administrativa a que se refere o art.º 12º, n.º 1 da LTA.

No entanto, conforme se refere neste acórdão do STA, a inutilidade superveniente da lide deve de ser apurada face aos pressupostos de facto e de direito existentes no momento em que o tribunal aprecia a sua relevância, sem ter em conta ulteriores desenvolvimentos factuais futuros, ainda que previsíveis.

Portanto, é algo para ponderar caso a caso, consoante se perspetive também a eventual interposição de uma ação de dissolução de órgão autárquico.

XXII. Custas da ação

67. O Ministério Público está isento de custas, nos termos do art.º 4.º, n.º 1, al. a) do Regulamento das Custas Processuais, pelo que não tem que juntar qualquer comprovativo de pagamento de taxa de justiça.

³¹ Disponível in

<https://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/813d06da3686fcc8802569d200433c4c?OpenDocument>.

68. Por sua vez, conforme se decidiu no Ac. do STA de 04-02-2021, Proc. n.º 0130/20.2BECBR³², os titulares de órgãos autárquicos que sejam demandados em ações de declaração de perda de mandato autárquico não se encontram abrangidos pela isenção de custas judiciais prevista na alínea d) do número 1 do artigo 4.º do Regulamento das Custas Processuais, pelo que terão que pagar a taxa de justiça que for devida pelo respetivo impulso processual.

XXIII. Instauração e tramitação do DA

69. No âmbito interno das Procuradorias da República do Ministério Público são organizados dossiês para a preparação e acompanhamento da sua intervenção (*doravante*, DA), nos termos previstos no art.º 11º, n.º 1 e 2 do EMP, os quais, no que à ação administrativa de perda de mandato autárquico ou de dissolução de órgão autárquico respeita, terão em vista a recolha de elementos para, desde logo, aferir se estão preenchidos todos os pressupostos processuais e substanciais para a instauração dessa ação, e, em caso afirmativo, recolher todos os elementos e a prova necessários para o efeito.

O DA pode ser instaurado na sequência de participação ao Ministério Público (efetuada por quem quer que seja) ou de conhecimento oficioso.

Deverá ser carreado para o DA todo o material probatório necessário para aferir da existência, ou não, de fundamentos para a instauração de ação, com – na medida do possível – concentração de todas as diligências necessárias para o efeito.

Deverão ser cumpridas, no âmbito do DA, todas as formalidades previstas na Diretiva n.º 2/2025 do Procurador-Geral da República, de 11 de novembro, que tem como objeto a definição de regras uniformes em matéria de Registos Obrigatórios e de Dossiês de Acompanhamento, a observar no âmbito da atividade prosseguida pelo Ministério Público, no quadro das respetivas competências funcionais.

70. Já referi atrás os elementos que devem ser solicitados no caso de o fundamento da ação ser a existência de faltas injustificadas.

Quando estejam em causa outros fundamentos, para além das atas de instalação do órgão e tomada de posse ou verificação de poderes dos membros, deverão ser solicitados os elementos que se afigurem importantes caso a caso.

71. Duas notas específicas nestes DA:

- a) Estes DA têm natureza urgente, em consonância, por um lado, com o prazo de 20 dias, para o Ministério Público, previsto no art.º 11º, n.º 3 da LTA, e, por outro lado, com a natureza urgente do processo judicial se a ação for instaurada.

³² Disponível in

https://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/265bfd864efc471580258679003a6d8e?OpenDocument&ExpandSection=1#_Section1.

Como tal, o DA é tramitado em férias judiciais, devendo ser determinado no primeiro despacho a natureza urgente do DA, e devendo ser anotado na capa ou informaticamente essa natureza urgente;

- b) Tratando-se de direito sancionatório, constitui uma boa prática processual – cujo não realização não tem qualquer consequência processual – no exercício do contraditório no âmbito do DA, ouvir o autarca ou o órgão previamente à interposição da ação.

Assim, deverá ser proferido despacho no DA, em moldes similares aos seguintes: *Notifique, através de via postal com a/r, para a morada constante da participação, com cópia da participação, para no prazo de 5 dias, querendo, se pronunciar, por escrito, sobre o teor da participação.*

O prazo dado ao visado para se pronunciar no âmbito do DA pode ser 5 dias, em harmonização com o prazo de 5 dias que o mesmo vai ter para contestar a ação, nos termos do art.º 98, n.º 4, al. a) do CPTA, mas também pode ser mais, por exemplo 10 dias, em analogia com o prazo geral supletivo previsto no art.º 29º do CPTA.

XXIV. Dever funcional do Ministério Público de interpor ação

72. Uma última nota para a interpretação que necessariamente tem que ser feita, de acordo com o estatuto de autonomia do Ministério Público, legalmente consagrado (art.º 3º EMP), do dever funcional do Ministério Público de propor as ações, previsto no art.º 11º, n.º 3 da LTA.

Com efeito, prescreve este art.º 11º, n.º 3 da LTA que o Ministério Público tem o dever funcional de propor as ações administrativas de perda de mandato autárquico e de dissolução de órgão autárquico no prazo máximo de 20 dias após o conhecimento dos respetivos fundamentos.

Ora, teremos que ter sempre presente o art.º 3º do Estatuto do Ministério Público, que consagra a autonomia do Ministério Público em relação aos demais órgãos do poder central, regional e local, caracterizando-se essa autonomia pela sua vinculação a critérios de legalidade e objetividade e pela exclusiva sujeição dos magistrados do Ministério Público às diretivas, ordens e instruções previstas nesse estatuto.

Pensamos que nunca haveria grandes dúvidas quanto a isto, mas de qualquer forma o Conselho Consultivo da PGR já se pronunciou sobre esta questão, no Parecer n.º 44/1997, de 15-04-1999³³, tendo concluído que *“O Ministério Público, ao intervir, no contencioso constitucional ou no contencioso administrativo, em defesa da legalidade democrática, actua com autonomia e tendo em consideração o interesse público, mesmo quando o faz por solicitação ou sugestão de um particular ou de um órgão, funcionário ou agente da Administração Pública”*.

Em conclusão, o que o n.º 3 do artigo 11.º pretende realçar, então, é o dever oficioso de propositura da ação quando o Ministério Público entenda, com autonomia (não estando sujeito a quaisquer orientações ou entendimentos de outras entidades), estarem preenchidos os

³³ Disponível in

https://www.dgsi.pt/pgpr.nsf/0/4df220c5de570ce8802582970037e91a?OpenDocument#_Section4.

respetivos pressupostos processuais e substantivos, vigorando aqui o princípio da legalidade ou da oficialidade, e não uma regra de discricionariedade ou de oportunidade.

73. Assim, estando apenas vinculado a critérios de legalidade e objetividade, previamente à interposição de qualquer ação pública, deverá o Ministério Público, necessariamente, aferir se estão verificados todos os pressupostos processuais e substantivos para o efeito.

Sempre que o Ministério Público conclua não estarem preenchidos esses pressupostos, deverá abster-se fundamentadamente de interpor ação e, conseqüentemente, deverá arquivar o DA, mesmo que se verifique entendimento diverso do participante.

E mesmo que o participante seja o Governo, uma vez que estamos perante ação interposta pelo Ministério Público em nome próprio e na defesa de interesses públicos, e não em representação do Estado enquanto pessoa coletiva de direito público, ou de outra entidade pública.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- PEREIRA, Ernesto Vaz, “Da Perda de Mandato Autárquico, da Dissolução de Órgão Autárquico”, Almedina, 2009.
- CORREIA, Jorge Alves, “Ações judiciais de perda de mandato local e de dissolução de órgão autárquico: entre a defesa da legalidade e a autonomia constitucional do poder local”, Revista do Ministério Público 174, 2023.
- GOMES, Fernando, “Alguns aspectos da natureza e fundamentos da acção pública administrativa para perda de mandato autárquico”, Revista do Ministério Público 150, 2017.
- OLIVEIRA, Leandro Gomes, “Da ação administrativa para declaração de perda de mandato local”, Dissertação no âmbito do mestrado em Ciências Jurídico-Políticas, Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 2021.

C E N T R O
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

6. A LEGITIMIDADE ATIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO PARA A DEFESA DE INTERESSES DIFUSOS E COLETIVOS¹

Lídia Pereira*

1. O que são os interesses difusos e colectivos
2. A posição do Ministério Público nos seus diversos momentos de actuação
 - a) Quando existe alguma denúncia
 - b) Quando é notificado nos termos e para os efeitos do disposto no art.º 85.º do CPTA – em especial, o art.º 115.º do RJUE
 - c) Quando é notificado de uma sentença – a especial atenção ao regime do art.º 62.º, n.º 2, do CPTA
3. Em especial, o que fazer quando existe uma denúncia – seja ela de um particular, seja ela de uma entidade fiscalizadora (por exemplo, a IGAMAOT) ou até mesmo de uma Câmara Municipal
 - a) Os regimes que devem ser verificados aquando da recepção da denúncia
 - b) O tipo de acções que o Ministério Público pode interpor

Vídeo da apresentação

1. O que são os interesses difusos e colectivos

Nas palavras de Gomes Canotilho e de Vital Moreira, podemos definir os interesses difusos como a *“a refracção em cada indivíduo de interesses da comunidade, global e complexivamente considerada”*², enquanto o interesse colectivo será *“o interesse particular comum a certos grupos ou categorias”*³. Ou, como bem se distinguiu no Acórdão do STJ proferido no processo 7617/15.7T8PRT.S1³, *“A tutela do interesse difuso supõe a abstracção de particularidades respeitantes a cada um dos titulares, pois o que sobreleva é a protecção do interesse supra individual e a prossecução da finalidade visada com a sua criação na ordem jurídica, o que prescinde da apreciação de qualquer especificidade; porém, quando por intermédio daquela acção se almeje a tutela de um interesse colectivo, releva a protecção de situações individuais dos respectivos titulares, sendo que tal é admissível apenas até ao limite em que seja aceitável uma apreciação indiferenciada das mesmas, sem que, contudo, se dispense a análise individualizada de cada uma.”*

Ora, a actuação do Ministério Público no âmbito da jurisdição administrativa encontra-se essencialmente balizada pelo art.º 219.º da Constituição da República Portuguesa, pelo art.º 4.º, n.º 1, als. a), f), h), k) e q) do Estatuto do Ministério Público, art.º 51.º do ETAF e o art.º 9.º, n.º 2, do CPTA – este último aquele que melhor concretiza os tais *“interesses difusos”* que cabe ao Ministério Público defender e cuja especial garantia lhe está acometida.

Com efeito, na jurisdição administrativa pouco se coloca a questão da defesa, pelo Ministério Público, dos *interesses colectivos*, tal como acima definidos, *os quais assumem maior relevo na jurisdição cível* – nomeadamente, e a título meramente exemplificativo, nas acções ali interpostas de defesa dos consumidores.

¹ O presente capítulo tem por base a formação ministrada pela autora no Centro de Estudos Judiciários, no âmbito do *Curso Intensivo de Direito Administrativo e Tributário para Magistrados do Ministério Público*, que teve lugar nos dias 5, 12 e 19 de janeiro de 2026.

Nota da autora: o presente texto resulta de uma apresentação oral feita no CEJ, razão do tom coloquial.

* Procuradora da República.

² In *CRP Anotada*, Volume I, Coimbra Editora: 2007.

³ Consultável em www.dgsi.pt.

Assim, e concretizando, o n.º 2 do art.º 9.º do CPTA determina que o Ministério Público tem legitimidade para **propor** e **intervir**, nos termos previstos na lei, **em processos principais e cautelares** destinados “à defesa de valores e bens constitucionalmente protegidos, como 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, assim como para **promover a execução** das correspondentes decisões jurisdicionais.”

2. A posição do Ministério Público nos seus diversos momentos de actuação

- a) **Quando existe alguma denúncia:** Mais à frente dedicarei atenção a este momento em particular, cabendo por ora referir que sempre que exista uma denúncia *minimamente fundamentada* haverá que instaurar um *dossiê de averiguações*, devendo-se atender ao que a recente Directiva 2/25 determina a este propósito.
- b) **Quando é notificado nos termos e para os efeitos do disposto no art.º 85.º do CPTA.**
O art.º 85.º, n.º 2, do CPTA determina que “*Em função dos elementos que possa coligir e daqueles que venham a ser carreados para o processo, o Ministério Público **pode** pronunciar-se sobre o **mérito da causa**, em defesa dos direitos fundamentais dos cidadãos, de interesses públicos especialmente relevantes ou de algum dos valores ou bens referidos no n.º 2 do artigo 9.º*”.

Este preceito não se cinge, portanto, aos *interesses difusos* que vêm descritos (não exaustivamente) no art.º 9.º, n.º 2, do CPTA, alargando-o aos **direitos fundamentais dos cidadãos** e **interesses públicos especialmente relevantes**.

Quanto a este ponto, gostaria de sublinhar a existência de uma Circular – a **Circular n.º 11/12, de 29/08/2012**, que determina que os Magistrados do Ministério Público observem o seguinte:

- a) *O Ministério Público deve propor as competentes acções, nos termos previstos na lei, bem como intervir acessoriamente, nomeadamente nos termos do art.º 85.º, n.º 2, do CPTA, sempre que estejam em causa direitos fundamentais dos cidadãos, interesses públicos especialmente relevantes ou algum dos valores ou bens referidos no n.º 2 do artigo 9.º do CPTA.*
- b) *Sem prejuízo da ponderação à luz do art.º 134.º, n.º 3, do C.P.A., [que corresponde actualmente ao art.º 162.º, n.º 3, do CPA] o Ministério Público deve impugnar os actos nulos por força de disposição legal expressa.*
- c) *Fica ressalvado o âmbito de intervenção do Ministério Público no domínio da representação.*

Assim, vemos que ainda que a Lei refira a mera possibilidade de o Ministério Público poder intervir nestes casos, o certo é que existe uma Circular que determina a necessidade de essa intervenção ocorrer – embora, evidentemente, todos tenhamos consciência de que não há tempo para tudo.

Sendo complicado compreender o que são *direitos fundamentais* ou *interesses públicos especialmente relevantes* para efeitos deste preceito, há que fazer sempre uma análise casuística. Por exemplo, pode-se entender que as impugnações de actos que determinam a expulsão de cidadãos oriundos de outros países ou que não lhes concedem ou renovam vistos (quaisquer que sejam) bulem com *direitos fundamentais*, e que a impugnação de actos que indeferem a licença de uso e porte de arma é relevante por interferir também com *interesses públicos relevantes* – ainda que reflexamente, nomeadamente a segurança das populações.

Também se poderá cogitar se casos em que haja *interesses colectivos* que tenham sido invocados em *acções populares* que poderão ter um impacto social relevante nos devem levar a intervir, mas, como atrás referi, tal terá que ser analisado casuisticamente.

Quanto a esta intervenção do Ministério Público no âmbito do referido art.º 85.º gostaria de chamar a atenção para alguns pormenores:

Em **primeiro lugar**, a circunstância de o Ministério Público poder requerer a realização de diligências instrutórias em processos impugnatórios e, nesse caso, (a) realizando-se as diligências requeridas em sede de audiência de julgamento, ter que ser notificado para nela intervir; (b) nos restantes casos, ter que ser notificado para, querendo, se pronunciar no prazo concedido para a produção, pelas partes, de alegações finais escritas (art.º 85.º, n.ºs 3 e 5, do CPTA).

Depois, é **igualmente relevante notar** que, nas acções de impugnação de actos, o Ministério Público pode indicar outras causas de invalidade desses mesmos actos que nenhuma parte tenha invocado (art.º 85.º, n.º 3, do CPTA);

Em **terceiro lugar**, existe uma questão discutível que é a de saber se pode o Ministério Público indicar excepções dilatórias de conhecimento oficioso ou se se deve limitar a dar o parecer sobre a relação material controvertida: o texto do art.º 85.º parece claro neste último sentido, e bem assim todos os comentários que se escrevem acerca desse preceito também sublinham sempre essa *limitação* do Ministério Público, tal como jurisprudência vária.

Não concordo com esta posição rígida por variadíssimos motivos.

Na verdade, o direito não é uma ilha, mas antes um intrincado sistema de regras e de normas que têm que ser analisadas em conjunto.

Ora, para compreender o papel do Ministério Público temos que ter em conta que:

- (a) A Constituição da República Portuguesa lhe acomete especiais funções de defesa da legalidade democrática (art.º 219.º);
- (b) Nos termos do disposto no art.º 4.º, als. j) e q), do Estatuto do Ministério Público, cabe a esta magistratura velar para que a função jurisdicional se exerça em conformidade com a lei e recorrer sempre que uma decisão jurisdicional seja proferida com violação de lei expressa;

- (c) Nos termos do disposto no art.º 141.º, n.º 1, do CPTA o Ministério Público pode recorrer de todas as decisões que tenham sido proferidas em violação da lei;
- (d) o art.º 130.º do Código de Processo Civil proíbe a prática de actos inúteis.

Considerando ser este o quadro legal ao abrigo do qual deve ser ponderada toda e qualquer actuação do Ministério Público, nomeadamente a sua intervenção processual quando se depara com a existência de excepções cuja verificação seja oficiosa, e cuja verificação e não acatamento pelo Tribunal pode determinar a necessidade de apresentar recurso, cremos que o Ministério Público pode (e deve) pronunciar-se quando verifica a sua existência num momento anterior ao da prolação da sentença, assim contribuindo para a realização da justiça, como lhe compete.

Assumo, contudo, que é um tema discutível.

Finalmente, e nos casos em que estejamos perante acções de impugnação de actos administrativos que tenham determinado a demolição de alguma edificação, gostaria de chamar a atenção para o disposto no **art.º 115.º, n.º 3, do RJUE**: como sabemos, as acções que determinem a demolição de uma obra têm efeito suspensivo, ou seja, o acto que determinou a demolição não pode ser executado (art.º 115.º, n.º 1, do RJUE) enquanto a acção se mantiver pendente. Ora, quando resulte evidente que a acção seja um mero expediente para atrasar uma demolição inevitável, o Ministério Público pode – e deve – recorrer ao requerimento de atribuição de efeito meramente devolutivo à acção, e é justamente na fase em que está a analisar todos os argumentos das partes e os elementos trazidos à acção, ou seja, na fase de emissão do parecer ao abrigo do disposto no art.º 85.º do CPTA, que poderá lançar mão deste mecanismo previsto no art.º 115.º, n.º 3, do RJUE.

c) Quando é notificado de uma sentença

Como em qualquer jurisdição, o Ministério Público pode – e deve – recorrer de qualquer sentença quando considere que a decisão *viola disposições ou princípios constitucionais ou legais*. Tal princípio decorre das regras gerais e, em especial, do disposto no art.º 141.º, n.º 1, do CPTA.

Nesta jurisdição ocorre, ainda, uma situação excepcional prevista art.º 62.º, n.º 2, do CPTA.

Determina este preceito que “o Ministério Público pode, no ***exercício da ação pública***, assumir a posição de autor, requerendo o seguimento de processo que, por decisão ainda não transitada, tenha terminado por ***desistência ou outra circunstância própria do autor***.”

Por isso, há que ter especial atenção às sentenças que tenham terminado por desistência, transacção, não impulsionamento dos autos, falta de mandatário, enfim, todas as circunstâncias *próprias* do Autor quando a matéria em causa se enquadre no âmbito da **acção pública**.

Finalmente, quando a sentença proferida tenha *desaplicado* alguma norma com fundamento na sua inconstitucionalidade, o Ministério Público terá que interpor recurso obrigatório (ainda que com as *nuances* previstas no art.º 72.º, n.ºs 3 e 4, da Lei Orgânica do Tribunal Constitucional).

3. O que fazer quando existe uma denúncia (ou quando chega ao Ministério Público o conhecimento de uma situação de ilegalidade)

Creio ser este o ponto mais importante da actuação do Ministério Público na defesa dos interesses difusos.

Chegam ao conhecimento do Ministério Público situações de ilegalidade das mais variadas formas: através de denúncias particulares – anónimas, de pessoas identificadas ou de grupos de cidadãos, através de inspecções realizadas pelas diversas entidades administrativas, através de certidões remetidas por outros tribunais ou através das próprias funções desempenhadas no TAF.

Iniciando-se o *dossiê de averiguações*, essencial é começar sempre por pedir uma cópia do processo administrativo que esteve por detrás da situação concreta denunciada por forma a conhecer os factos todos na sua extensão e, depois, analisá-los à luz do direito. Por vezes, pode-se optar por pedir apenas a remessa de algumas partes do processo administrativo: por exemplo, pedir a remessa, apenas, dos despachos que tenham sido produzidos e de todos os pareceres / informações que os tiverem antecedido, e bem assim dos requerimentos que tenham sido apresentados. Em processos administrativos muito grandes pode ser uma ajuda para analisar a questão de fundo.

E aqui pode haver duas situações: ou haver um processo administrativo que permitiu a situação em causa, ou a mesma ter sido feita à revelia de toda e qualquer autoridade administrativa com competência para o caso.

Em ambas as situações haverá sempre que as analisar à luz dos regimes *substantivos* aplicáveis para verificarmos se aquela concreta operação poderia ter sido realizada.

No caso de haver processo administrativo, mas haver queixas ou informações acerca de desconformidades da operação para com o mesmo, ou não haver processo administrativo, há que pedir à Câmara Municipal que efectue uma inspecção, ou à CCDR, ou à APA, ou até ao SEPNA da GNR ou IGAMAOT, de acordo com a localização do solo e a concreta operação que esteja em causa – e de acordo com os estatutos e / ou leis orgânicas daquelas entidades.

Passando então para os regimes substantivos a ter em linha de conta, vemos que, para além da Constituição da República Portuguesa, nomeadamente os seus art.ºs 9.º, als. d), e) e g), 65.º e 66.º, há que ter sempre em mente as diversas Leis de Bases existentes, que podem ter impacto nas situações analisadas e que, regra geral, são desenvolvidas nos diplomas mais específicos a que temos que recorrer com mais atenção na análise de cada concreta situação.

Saliento as mais relevantes, a saber:

- Lei dos Solos (a Lei n.º 31/2014, de 30/05, que se chama Lei De Bases Gerais Da Política Pública De Solos, De Ordenamento Do Território E De Urbanismo);
- Lei de Bases da Política do Ambiente (Lei n.º 19/2014, de 14/04);

- Lei de Bases da Política Florestal (Lei n.º 33/96, de 17/08);
- Lei de Bases do Clima (Lei n.º 98/2021, de 31/12), pouco falada, mas da qual nos permitimos destacar o seu art.º 6.º:
 - 1. Todos gozam dos direitos de intervenção e participação nos procedimentos administrativos relativos à política climática, nos termos da lei.
 - 2. É ainda garantida a tutela plena e efetiva dos direitos e interesses legalmente protegidos em matéria climática, incluindo, nomeadamente:
 - a) *O direito de ação para defesa de direitos subjetivos e interesses legalmente protegidos e para o exercício do direito de ação pública e de ação popular;*
 - b) *O direito a promover a prevenção, a cessação e a reparação de riscos para o equilíbrio climático;*
 - c) *O direito a pedir a cessação imediata da atividade causadora de ameaça ou dano ao equilíbrio climático.*

Contendo estes diplomas princípios fundamentais que convirá sempre ter presentes, quando se nos apresenta uma concreta situação o mais comum é termos que recorrer aos regimes que são comumente violados aquando das denúncias que nos são apresentadas.

Em primeiro lugar, teremos sempre que verificar qual a classificação do solo em que a operação denunciada está a ser levada a cabo (ou foi levada a cabo). Como sabem, existem duas classificações do solo: rústico ou urbano, conforme resulta da Lei dos Solos. Mas cada *classificação* do solo permite diversas *qualificações*. Isto é, quer o solo urbano quer o solo rústico são *qualificados* de diversas formas. Por exemplo, é possível existir construção em solo rústico, não sendo necessário *classificá-lo* como solo urbano para o fazer.

Para chegarmos a essa conclusão basta analisarmos a própria Lei dos Solos, os diversos instrumentos de gestão territorial, os regimes que estabelecem restrições de utilidade pública, etc.

O Decreto Regulamentar n.º 15/2015, de 19/08, que “*Estabelece os critérios de classificação e reclassificação do solo, bem como os critérios de qualificação e as categorias do solo rústico e do solo urbano em função do uso dominante, aplicáveis a todo o território nacional*”, deixa isso bem demonstrado quando, por exemplo, indica como categorias de solo rústico, entre outras, os espaços de ocupação turística, espaços destinados a equipamentos, infra-estruturas e outras estruturas ou ocupações, aglomerados rurais e áreas de edificação dispersa.

Concomitantemente temos que analisar os concretos instrumentos de gestão territorial aplicáveis: PDM, PP, PU e Programas (regionais, sectoriais e especiais) – e todos estes instrumentos são consultáveis na internet, nomeadamente nos sítios das Câmaras Municipais e da Direcção-Geral do Território.

É o RJGT que esclarece o que sejam os instrumentos de gestão territorial, definindo as regras a que se devem submeter, descrevendo o seu âmbito, a forma como são elaborados e a sua vinculatividade.

De acordo com este diploma há que distinguir os Planos dos Programas: são Planos aqueles que têm dimensão municipal ou intermunicipal, e que são obrigatórios, vinculando directa e imediatamente entidades públicas e privadas. Já os Programas têm uma dimensão Nacional, aqui se incluindo o programa nacional da política de ordenamento do território, e uma dimensão regional (os chamados PROT), sectorial ou especial, contendo acima de tudo normas programáticas (os sectoriais, como, por exemplo, de transportes, recursos hídricos, etc.) ou estabelecendo regimes de salvaguarda de recursos e valores naturais (os especiais), como sejam, por exemplo, os programas de áreas protegidas, da orla costeira, entre outros.

Claro que, não sendo directamente vinculativos junto dos particulares, as suas directrizes terão que ser incluídas nos planos territoriais que são directamente aplicáveis e vinculativos junto de entidades públicas e privadas, conforme, aliás, determina o art.º 27.º do RJGT.

Não esqueçamos anda que o art.º 130.º deste diploma determina que:

1. *São nulos os atos praticados em violação de qualquer plano de âmbito intermunicipal ou municipal aplicável.*
2. *Aos atos nulos previstos no número anterior é aplicável o disposto nos artigos 68.º e 69.º do regime jurídico de urbanização e edificação.*

Desta redacção retira-se que o prazo de 10 anos previsto no art.º 69.º do RJUE (de que falaremos adiante) também se aplica aos casos aqui previstos.

A alteração ao RJGT introduzida pelo Decreto-Lei n.º 117/24, de 30/12, veio essencialmente permitir que, através de Planos de Ordenamento, e sem grande justificação, se altere a *classificação do solo* (confundindo *classificação* com *qualificação* do solo) rústico para urbano, desde que para habitação, não o fazendo, contudo, de forma completamente esclarecedora e permitindo a reclassificação do solo rústico para urbano em áreas REN classificadas como de “*recarga de aquíferos, áreas de elevado risco de erosão hídrica, áreas de instabilidade e de vertentes e zonas adjacentes*”, esquecendo as alterações climáticas e os fenómenos extremos cada vez mais frequentes, como por exemplo todas as grandes cheias que acontecem justamente por não se terem preservado esse tipo de solos, e impedindo a recarga de lençóis freáticos.

Teremos, portanto, mais um diploma confuso que caberá às Câmaras aplicar e a nós, Ministério Público, ir analisando e até, eventualmente, impugnar actos praticados ao abrigo do referido diploma que entendamos que o violam ou que violam direitos fundamentais constitucionalmente consagrados (como sejam os princípios da igualdade ou da defesa do ambiente, por exemplo).

Fundamental é igualmente a análise do Regime Jurídico da Edificação e da Urbanização, alvo, também ele (no âmbito do chamado *simplex urbanístico*) de uma profunda alteração em 2024.

É importante notar que as regras aplicáveis às diversas operações urbanísticas não deixaram de ser as mesmas: as que constam dos diversos instrumentos de gestão territorial, de diplomas que impõem restrições de utilidade pública (como sejam os regimes da RAN e da REN), ou outros. O que foi realmente alterada foi a forma de as Câmaras Municipais procederem à respectiva apreciação. Se tradicionalmente havia uma apreciação prévia dos projectos a construir – ou por tal estar previsto no RJUE – o licenciamento – ou a pedido do promotor, que podia optar pelo regime do licenciamento mesmo em casos de comunicação prévia, vemos que neste momento os casos de licenciamento são cada vez mais reduzidos, tendo-se aumentado os casos de comunicação prévia e os casos de isenção.

Aqui há que realçar que o art.º 4.º do RJUE – que prevê os casos de licenciamento e de comunicação prévia – é taxativo, pelo que se tem entendido – no seguimento, aliás, da Prof.ª Fernanda Paula Oliveira – que o regime legal supletivo é o da isenção de qualquer procedimento. Ou seja, qualquer situação que não esteja prevista no art.º 4.º do RJUE ou em qualquer outro diploma específico cairá necessariamente em obra qualificada como isenta de qualquer controlo prévio.

É claro que nenhum destes regimes liberta o promotor da obra de seguir a lei substantiva quanto ao que pode e onde pode edificar, cabendo, por isso, aos Municípios uma fiscalização posterior das diversas operações urbanísticas iniciadas – e por isso mesmo o RJUE impõe a comunicação, ao Município, do início de obras no seu art.º 80.º-A.

O chamado *simplex urbanístico*, que alterou profundamente o RJUE e que já procedera igualmente a alterações ao RJIGT, veio ainda impulsionar a figura das *unidades de execução* – as quais deveriam servir para proceder à execução de planos territoriais mas que se transformaram em autênticas figuras de planeamento. Repare-se que o art.º 148.º do RJIGT prevê agora que, constando da *unidade de execução* um determinado número de elementos melhor descritos no preceito, as construções se possam efectuar com meras comunicações prévias, sem qualquer outra intervenção da administração (central ou local), desde que seja cumprido o PDM – que, muitas vezes, tem normas quase que *programáticas*, deixando a *pormenorização* para os planos de urbanização e para os planos de pormenor.

O art.º 68.º do RJUE comina com nulidade as licenças, as autorizações de utilização e as decisões relativas a pedidos de informação prévia previstos no presente diploma que

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

ou

(c) *Não tenham sido precedidas de consulta das entidades cujos pareceres, autorizações ou aprovações sejam legalmente exigíveis, bem como quando não estejam em conformidade com esses pareceres, autorizações ou aprovações, desde que os pareceres tenham sido emanados dentro do prazo legalmente previsto.”*

Tal pedido de declaração de nulidade está, porém, sujeito ao prazo de 10 anos consagrado no art.º 69.º, n.º 4, do RJUE, preceito cuja interpretação é muito controversa: o preceito refere expressamente que *“A possibilidade de o órgão que emitiu o ato ou deliberação declarar a nulidade caduca no prazo de 10 anos, caducando também o direito de propor a ação prevista no n.º 1 se os factos que determinaram a nulidade não forem participados ao Ministério Público nesse prazo, exceto relativamente a monumentos nacionais e respetiva zona de proteção.”*

Ora, ao falar-se em *participação ao Ministério Público*, cria-se a dúvida: os 10 anos a que se reporta o preceito devem-se contar, para efeitos de interposição de acção pelo Ministério Público, desde a prática do acto, ou a acção pode ser interposta a todo o tempo desde que o facto tenha sido participado ao Ministério Público dentro dos 10 anos desde a sua prática?

Ainda que assumindo algumas dúvidas, tenho entendido que o prazo de 10 anos previsto no preceito, no que toca à actuação do Ministério Público, se aplica desde a prática do acto. E cheguei a esta conclusão pela análise dos trabalhos preparatórios da Assembleia da República, aquando da discussão do projecto de lei que levou à introdução do preceito em causa, que, ao ser apresentado, o foi na perspectiva de criar efectivamente uma consolidação na ordem jurídica de situações de facto já com 10 anos, permitidas pela administração (ainda que ao abrigo de actos entretanto declarados nulos), e ainda porque este preceito foi introduzido na sequência de várias discussões doutrinárias e jurisprudenciais que questionavam que a sanção de *nulidade* fosse a sanção regra no direito do urbanismo tendo esta solução *amenizado* a severidade desse regime.

Mas volto a sublinhar que é de facto uma questão controversa, e que, por isso mesmo, qualquer solução tem apoio legal.

A Proposta de Lei 48/2025, através da qual o Governo se prepara para proceder a uma nova alteração profunda ao RJUE, vem, contudo, alterar de forma significativa este paradigma. No que toca ao Ministério Público, propõe-se uma alteração ao art.º 69.º, que, a ser aprovada tal como se propõe, provocará uma autêntica hecatombe: reduz-se o prazo para impugnação de actos nulos para um ano e retira-se o efeito suspensivo automático das acções interpostas pelo Ministério Público agora previsto – embora consagre uma espécie de *providência cautelar* dentro da acção de impugnação (a qual pressupõe que, primeiro, um juiz se pronuncie, sem que seja a mera citação a produzir tais efeitos). Vejamos como decorre o processo legislativo.

Aqui, gostaria ainda de chamar uma especial atenção ao Decreto Regulamentar n.º 5/2019, de 27/09, que *procede à fixação dos conceitos técnicos atualizados nos domínios do ordenamento do território e do urbanismo*, determinando o n.º 2 do seu art.º 4.º que *“Os conceitos técnicos, como tal fixados pelo presente decreto regulamentar, são de utilização obrigatória nos instrumentos de gestão territorial, não sendo admissíveis outros conceitos, designações, definições ou abreviaturas para o mesmo conteúdo e finalidade.”*

É aqui que encontramos a definição do que seja *altura de uma edificação, área de construção, área urbana consolidada, cota de soleira, pé-direito*, etc., conceitos bastante relevantes quando estamos a analisar um processo de licenciamento ou de comunicação prévia na área do urbanismo.

Uma palavra ainda para o velhinho RGEU (que deixará de vigorar ainda este ano, de acordo com o *simplex urbanístico*) que contém regras acerca das construções: a altura mínima de um pé-direito de um edifício para uso habitacional ou para uso comercial, a distância mínima entre vãos e outras.

Para além – ou concomitantemente com – do RJUE, há que analisar, sempre, as restrições de utilidade pública previstas nos principais regimes, de que destacaremos os Regimes Jurídicos da RAN e da REN.

As áreas que integram estas restrições têm que estar reflectidas nas plantas dos PDM dos vários Municípios, e podem ser vistas quer nas plantas de condicionantes dos PDM (que têm que estar disponíveis nos *sites* dos Municípios), quer no *site* SNIT/DGT e, depois de verificar se por eles estão abrangidos, analisar com cuidado quais as actuações possíveis e as que não são admitidas de acordo com a actividade em causa e a qualificação concreta do solo.

No que respeita quer à RAN quer à REN há que ter especial atenção aos anexos dos respectivos regimes jurídicos que contêm uma lista taxativa de acções consideradas *compatíveis* e quais os procedimentos necessários para que as acções que à partida estariam interditas possam (ou não) ser levadas a cabo.

Ambos os Regimes cominam com a nulidade as acções que os violem (art.º 38.º do RJRAN e art.º 27.º do RJREN), sendo que, não estando estas nulidades previstas no RJUE, se tem entendido que o prazo de 10 anos para impugnação de actos nulos não se aplica a estes casos.

Fundamental também é ter atenção a todas as regras ambientais.

Um ano antes do chamado *simplex urbanístico*, o Decreto-Lei n.º 11/2023, de 10 de Fevereiro, veio proceder à reforma e simplificação dos licenciamentos ambientais – daí ser conhecido também como o *simplex ambiental*.

Este diploma veio introduzir alterações profundas ao Regime Jurídico de Avaliação de Impacte Ambiental, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 151- B/2013, de 31/10: nos termos deste regime, bastante complexo, há que ter em atenção que existe uma lista de *projectos susceptíveis de provocar efeitos significativos no ambiente* e que, por isso, têm que estar sujeitos a avaliação de impacte ambiental. Existe ainda uma *escapatória*, infelizmente cada vez mais estreita, que é a chamada *análise caso a caso*, justamente para aqueles casos que, não entrando na lista pré-definida, “*em função da sua localização, dimensão ou natureza sejam considerados, por decisão conjunta do membro do Governo competente na área do projeto em razão da matéria e do membro do Governo responsável pela área do ambiente, como suscetíveis de provocar um impacte significativo no ambiente, tendo em conta os critérios estabelecidos no anexo III*”.

A avaliação tem de anteceder o início de execução do projecto e, se o projecto não for iniciado dentro dos prazos previstos no diploma, a DIA (declaração de impacte ambiental) caduca, tudo de acordo com o RJAIA.

Ao nível da protecção do ambiente há que ter em atenção o Regime Jurídico da Conservação da Natureza e da Biodiversidade, consagrado no Decreto-Lei n.º 142/2008, de 24/07, que veio agregar num único diploma todas as áreas e os recursos naturais como tal definidos em diversos planos e diplomas avulsos, fundando a Rede Fundamental de Conservação da Natureza. Ali destacam-se os Parques Naturais – que têm Programas de Ordenamento próprios – as Reservas Naturais e, muito importante, a REDE NATURA 2000.

Esta última foi criada pelo Decreto-Lei n.º 140/99, de 24/04, que, na sua essência, veio transpor duas directivas da união europeia, as chamadas directiva aves e directiva habitats.

De acordo com este diploma, foram criadas as zonas especiais de conservação (ZEC), que são *“um sítio de importância comunitária no território nacional em que são aplicadas as medidas necessárias para a manutenção ou o restabelecimento do estado de conservação favorável dos habitats naturais ou das populações das espécies para as quais o sítio é designado;”*, e as zonas de protecção especial (ZPE), definidas como *“uma área de importância comunitária no território nacional em que são aplicadas as medidas necessárias para a manutenção ou restabelecimento do estado de conservação das populações de aves selvagens inscritas no anexo A-I e dos seus habitats, bem como das espécies de aves migratórias não referidas neste anexo e cuja ocorrência no território nacional seja regular”*.

De acordo com este diploma, uma série de acções, ali melhor descritas, estão sujeitas sempre a prévio parecer do ICNF e das CCDR competentes, por forma a *“evitar a deterioração dos habitats naturais e dos habitats de espécies, bem como as perturbações que atinjam espécies para as quais as zonas foram designadas, na medida em que possam vir a ter um efeito significativo, atendendo aos objectivos”* daquele diploma.

Chamo ainda a atenção para um regime que por vezes passa despercebido: nos termos da Lei da Água (Lei n.º 58/2005, de 29/12), em conjugação com a Lei n.º 54/2005, de 15/11, é necessária a autorização prévia de utilização de recursos hídricos a construção nas margens de águas particulares.

Também assume relevância o Decreto-Lei n.º 82/2021, de 13/10, que estabelece o Sistema de Gestão Integrada de Fogos Rurais no território continental e define as suas regras de funcionamento, e que tem que ser aplicado pelos municípios aquando dos licenciamentos.

Há ainda um diploma que passa despercebido bastas vezes, a Lei n.º 59/2021, de 18/08, que constitui o Regime Jurídico De Gestão Do Arvoredo Urbano, e no qual constam regras importantes sobre as operações de poda, os transplantes e os critérios aplicáveis ao abate e à seleção de espécies a plantar dentro de cada Município, e no que tange a árvores integrantes do domínio municipal e estadual.

Não esqueçamos, finalmente, o Regulamento Geral Do Ruído, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 9/2007, de 17 de Janeiro, que contém regras importantíssimas acerca dos volumes de ruído permitidos, de acordo com as horas e os locais, e cuja violação integra também a violação de um direito fundamental – a violação do direito à qualidade de vida.

Agora que vimos de forma necessariamente superficial os principais *regimes substantivos* há que analisar a forma de o Ministério Público reagir e actuar perante ilegalidades detectadas.

O âmbito da actuação do Ministério Público nos TAF terá que coincidir com o âmbito de competência dos próprios TAF, o qual vem delimitado no art.º 4.º do ETAF.

Por sua vez, o art.º 2.º do CPTA, referente à tutela jurisdicional efectiva, contém uma *listagem* dos efeitos que podem ser obtidos por acções a interpor nos TAF, sendo possível a cumulação de pedidos nos termos previstos no art.º 4.º do mesmo diploma.

Ora, quando nos deparamos com um acto administrativo que consideramos ilegal, há que o impugnar. E evidentemente que o Réu da acção será aquele (a entidade pública) que praticou o acto.

No contencioso administrativo existe, ainda, a figura do contra- interessado, que, de acordo com o art.º 57.º do CPTA, são *“aqueles a quem o provimento do processo impugnatório possa directamente prejudicar ou que tenham legítimo interesse na manutenção do ato impugnado e que possam ser identificados em função da relação material em causa ou dos documentos contidos no processo administrativo.”*

Normalmente, são contra-interessados os proprietários do bem sobre o qual recai o acto que vai ser impugnado; mas atenção, se tal bem tiver registado qualquer ónus (por exemplo, uma hipoteca bancária), o titular desse ónus deverá igualmente ser indicado como contra-interessado. Mesmo que, aquando da prática do acto, fosse outro o proprietário, esse já não é *directamente prejudicado* pelo processo impugnatório, pelo que não deve ser indicado como contra-interessado.

Como os processos de licenciamento que nos chegam são normalmente antigos é sempre fundamental, por isso, obter uma certidão predial actualizada do prédio antes da interposição de qualquer acção.

Quanto ao valor da acção, o normal é indicar-se o valor da alçada do Tribunal da segunda instância para permitir o recurso por não ser determinável o seu valor. Mas, em bom rigor, se houver indicação do valor do terreno e da obra, a soma desse valor poderá ser indicada para efeitos de valor da acção – algo a apurar de acordo com o Regulamento das Custas Processuais.

A acção de impugnação de actos administrativos segue o regime consagrado nos art.ºs 50.º e seguintes do CPTA, sendo relevante notar que, quando o vício do acto não seja a nulidade mas a mera anulabilidade (por exemplo, quando haja uma violação do RGEU), o prazo é, para o Ministério Público, de 1 ano desde a sua prática (art.º 58.º, n.º 1).

Quando esteja em causa um acto administrativo urbanístico há que atentar ainda no art.º 69.º, n.º 2, do RJUE: a citação do Réu tem o efeito de um embargo (o que só é relevante se a obra ainda estiver a decorrer).

Fora dos actos urbanísticos, e pretendendo-se um efeito imediato, haverá que lançar mão de providência cautelar, na qual se deverá indicar expressamente qual a acção principal que se pretende interpor (ou que já se interpôs), quais os motivos que levam à necessidade da intervenção cautelar e quais os efeitos que se pretendem obter.

Atenção ainda para os casos em que o acto em causa seja o de aprovação de um loteamento, já que nesse caso a acção está sujeita a registo predial (art.ºs 3.º, n.º 1, al. a), e 1.º, n.º 1, al. d), do Código de Registo Predial). Quando se impugna um acto urbanístico, por exemplo, pode-se questionar se se poderá desde logo cumular o pedido de impugnação com o pedido de condenação à prática de um acto – a demolição do edificado – se se verificar que não é de todo possível proceder à *legalização da situação*.

Apesar de haver opiniões em ambos os sentidos, creio que o mais correcto é deixar que o Município, em primeiro lugar, cumpra a sua função, ou seja, a de *executar* a decisão administrativa. Contudo, quando a situação seja de tal modo flagrante e seja absolutamente evidente que se terá que levar a cabo uma demolição, nada na lei impede que se cumulem aqueles pedidos: pelo contrário, o princípio da economia processual impõe essa cumulação.

O que fazer quando não existe um acto administrativo e existe uma situação flagrantemente ilegal em relação à qual a entidade administrativa competente nada faz, como é o caso de uma obra sujeita a *mera comunicação prévia*?

Neste caso temos que optar pela acção de condenação à prática do acto devido – e aqui chamo a atenção para o disposto no art.º 68.º, n.º 1, al. b), do CPTA: se qualquer particular tem que, em primeiro lugar, instar a entidade pública a praticar um acto e só perante a recusa pode instaurar a acção, o Ministério Público, no âmbito da acção pública, não tem que o fazer – embora seja de toda a conveniência que o faça, porquanto é sempre melhor não instaurar a acção pois todos sabemos o quão morosa é a justiça administrativa e o quão mais profícuo é que haja sempre colaboração entre o Ministério Público e as autoridades administrativas.

Se existe uma situação de ilegalidade e couber a uma entidade administrativa *repor a legalidade*, e ela nada fizer, então o Ministério Público terá necessariamente que interpor uma acção com o fito de obter a condenação daquela entidade a praticar os actos necessários a repor a legalidade.

Repare-se que também nestas acções há que demandar contra- interessados, nos termos do referido art.º 68.º do CPTA.

A tramitação das acções é a mesma, sendo certo que:

(1) na petição inicial tem que ser indicada desde logo toda a prova (art.º 78.º, n.º 4, do CPTA);

(2) se na contestação for indicada alguma excepção, basta a notificação da contestação para se iniciar a contar o prazo para apresentação da réplica, que tem como único fito a resposta às excepções indicadas (art.º 85.º-A do CPTA).

É importante reter que a Administração, se condenada, dispõe do prazo de 90 dias, em ambos os casos, para cumprir a decisão (art.ºs 162.º e 173.º do CPTA, respectivamente, para os casos em que é condenada num comportamento ou para quando existe a invalidação de um acto administrativo). Não havendo cumprimento voluntário, o Ministério Público dispõe do prazo de um ano, contado desde o fim dos 90 dias de cumprimento voluntário, para interpor acção executiva (art.ºs 164.º e 176.º do CPTA).

Para garantir a execução coerciva é muito eficaz que, na petição de execução, se peça desde logo a condenação da autoridade em sanção pecuniária compulsória: é fixado um prazo para o cumprimento dos actos ou operações materiais necessários ao cumprimento da decisão substantiva que está a ser executada e, se não cumprido, pede-se que desde logo seja fixada, por cada dia de incumprimento, uma sanção pecuniária compulsória, prevista, consoante o tipo de execução em causa, nos art.ºs 169.º e 176.º, n.º 4 do CPTA.

Uma última palavra ainda para as intimações previstas nos art.ºs 104.º a 111.º: as intimações para “*prestação de informações, consulta de processos ou passagem de certidões*”, às vezes necessárias quando pretendemos obter informações das autoridades administrativas e estas tardam em responder, e as intimações “*para proteção de direitos, liberdades e garantias*”, das quais, em casos limite, também poderemos lançar mão se verificados os pressupostos previstos na lei.

Bem sei que foi uma *viagem rápida e superficial* ao imenso trabalho que representa a legitimidade ativa do Ministério Público na defesa de interesses difusos e coletivos, e gostaria de deixar bem sublinhado que, em caso de dúvidas e de “*casos mais bichudos*” o Departamento Central de Contencioso do Estado e Defesa de Interesses Colectivos e Difusos está à distância de um telefonema e, na medida do que possamos e saibamos, estamos sempre disponíveis para colaborar e encontrar caminhos.

Vídeo da apresentação



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

C E N T R O
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

7. A LEGITIMIDADE ATIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO EM DEFESA DA LEGALIDADE¹

Helena Cluny*

Vídeo da apresentação

A legitimidade do Ministério Público na defesa da legalidade, como todos sabem tem consagração constitucional, desde logo patente nos arts. 219º e 280º da Constituição da República Portuguesa.

O Art. 219º nº 1 sob a epígrafe – Estatuto e Funções, dispõe:

1. Ao Ministério Público compete representar o Estado e defender os interesses que a lei determinar, bem como, com observância do disposto no número seguinte e nos termos da lei, participar na execução da política criminal definida pelos órgãos de soberania, exercer a acção penal orientada pelo princípio da legalidade e **defender a legalidade democrática**.

Compete ainda ao Ministério Público, a fiscalização da constitucionalidade de normas aplicadas em concreto em decisões jurisdicionais.

Aqui o que está em causa, não é a constitucionalidade das decisões ou sentenças, mas a constitucionalidade das normas aplicadas.

Uma norma pode ser inconstitucional, do ponto de vista formal, orgânico ou material.

A fiscalização da constitucionalidade da norma, pelo Ministério Público, abranger todos os tipos de inconstitucionalidade, mas o mais comum é fiscalização da inconstitucionalidade material, ou seja, desconformidade da norma com princípios e direitos constitucionais, nomeadamente direitos, liberdades ou garantias ou direitos análogos.

Não nos iremos ater nesta comunicação à análise da inconstitucionalidade das normas, por não ser o objeto da nossa comunicação, mas fica aqui uma chamada de atenção para a importância de tal matéria, por ser uma das competências mais importantes atribuídas ao Ministério Público.

A legitimidade ativa do Ministério Público, para a fiscalização da constitucionalidade, encontra-se prevista na Constituição, no art. 280º, que dispõe:

¹ O presente capítulo tem por base a formação ministrada pela autora no Centro de Estudos Judiciários, no âmbito do *Curso Intensivo de Direito Administrativo e Tributário para Magistrados do Ministério Público*, que teve lugar nos dias 5, 12 e 19 de janeiro de 2026.

* Procuradora-Geral Adjunta.

Artigo 280.º**(Fiscalização concreta da constitucionalidade e da legalidade)**

1. Cabe recurso para o Tribunal Constitucional das decisões dos tribunais:
 - a) Que recusem a aplicação de qualquer norma com fundamento na sua inconstitucionalidade;
 - b) Que apliquem norma cuja inconstitucionalidade haja sido suscitada durante o processo.
2. Cabe igualmente recurso para o Tribunal Constitucional das decisões dos tribunais:
 - a) Que recusem a aplicação de norma constante de acto legislativo com fundamento na sua ilegalidade por violação da lei com valor reforçado;
 - b) Que recusem a aplicação de norma constante de diploma regional com fundamento na sua ilegalidade por violação do estatuto da região autónoma;
 - c) Que recusem a aplicação de norma constante de diploma emanado de um órgão de soberania com fundamento na sua ilegalidade por violação do estatuto de uma região autónoma;
 - d) Que apliquem norma cuja ilegalidade haja sido suscitada durante o processo com qualquer dos fundamentos referidos nas alíneas a), b) e c).
3. **Quando a norma cuja aplicação tiver sido recusada constar de convenção internacional, de acto legislativo ou de decreto regulamentar, os recursos previstos na alínea a) do n.º 1 e na alínea a) do n.º 2 são obrigatórios para o Ministério Público.**
4. Os recursos previstos na alínea b) do n.º 1 e na alínea d) do n.º 2 só podem ser interpostos pela parte que haja suscitado a questão da inconstitucionalidade ou da ilegalidade, devendo a lei regular o regime de admissão desses recursos.
5. **Cabe ainda recurso para o Tribunal Constitucional, obrigatório para o Ministério Público, das decisões dos tribunais que apliquem norma anteriormente julgada inconstitucional ou ilegal pelo próprio Tribunal Constitucional.**
6. Os recursos para o Tribunal Constitucional são restritos à questão da inconstitucionalidade ou da ilegalidade, conforme os casos.

A tramitação dos recursos para o tribunal constitucional, encontra-se regulada na Lei Orgânica do Tribunal Constitucional- Lei n.º 28/82, de 15 de Novembro, cuja última redação é a dada Lei Orgânica n.º 1/2022, de 04/0.

A nível infraconstitucional, e no âmbito da Jurisdição administrativa, dispõe o art. 1º do ETAF sob a epígrafe:

Jurisdição administrativa e fiscal

1 – Os tribunais da jurisdição administrativa e fiscal são os órgãos de soberania com competência para administrar a justiça em nome do povo, nos litígios emergentes das relações jurídicas administrativas e fiscais, nos termos compreendidos pelo âmbito de jurisdição previsto no artigo 4.º deste Estatuto.

2 – Nos feitos submetidos a julgamento, os tribunais da jurisdição administrativa e fiscal não podem aplicar normas que infrinjam o disposto na Constituição ou os princípios nela consignados.

E, no âmbito do presente diploma atribui competência ao Ministério Público, para a defesa da legalidade democrática e para a promoção do interesse público, conforme resulta do disposto no Artigo 51.º.

Artigo 51.º

Funções

Compete ao Ministério Público representar o Estado, **defender a legalidade democrática e promover a realização do interesse público, exercendo, para o efeito, os poderes que a lei lhe confere.**

Da redação do presente art. 51º do ETAF resulta desde logo a legitimidade ativa do Ministério Público nos tribunais administrativos e fiscais, para prosseguir tais competências.

Ora tais competências não se restringem a suscitar a inconstitucionalidade da norma, mas a defender os princípios constitucionais, e a fazer uma interpretação da lei conforme aos princípios constitucionais.

A legitimidade ativa, suprarreferida, é densificada no CPTA, nomeadamente no nº 2 do art. 9º do CPTA, e trata-se de uma **legitimidade própria** do Ministério Público, que não se confunde com a legitimidade do Ministério Público para propor ou contestar ações em **representação** do Estado, Regiões Autónomas, ou trabalhadores.

Artigo 9.º

Legitimidade ativa

1 – Sem prejuízo do disposto no número seguinte e no capítulo II do título II, o autor é considerado parte legítima quando alegue ser parte na relação material controvertida.

2 – Independentemente de ter interesse pessoal na demanda, qualquer pessoa, bem como as associações e fundações defensoras dos interesses em causa, as autarquias locais e o Ministério Público têm legitimidade para propor e intervir, nos termos previstos na lei, em processos principais e cautelares destinados à defesa de valores e bens constitucionalmente protegidos, como 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, assim como para promover a execução das correspondentes decisões jurisdicionais.

Afigura-se-nos que o nº 2 do art. 9º do CPTA, ao enumerar os valores e bens constitucionalmente protegidos, não o faz de modo taxativo, pelo que outras situações haverá de defesa de valores e bens constitucionalmente protegidos, para além dos aqui enumerados, competindo ao Ministério Público a sua defesa.

Esta legitimidade genérica, encontra-se prevista e concretizada em diversas disposições legais.

O Ministério Público tem legitimidade, para propor quaisquer ações públicas previstas no art. 2º nº 2 do CPTA, desde que haja violação de normas e princípios constitucionais ou interesse público subjacente.

Daqui resulta que o MP, não tem legitimidade ativa para propor ações públicas na defesa de meros interesses particulares, não obstante na propositura de uma ação pública, para defesa de normas e princípios constitucionais ou para defesa do interesse público, pode, ainda que reflexamente, proteger interesses particulares.

Porem, só caso a caso é que se poderá aquilatar se o Ministério Público tem ou não legitimidade para propor a ação.

A legitimidade do Ministério Público para a propositura das ações está sempre balizada pelo disposto no art. 9º nº 2 do CPTA, conjugado com o disposto no art. 51º do ETAF.

Não se encontra prevista a legitimidade do MP. para propor ações em representação dos trabalhadores, tal como acontece na legislação laboral.

Tal como já se referiu, pode ser proposta uma ação que reflexamente proteja os interesses dos trabalhadores se estiver dentro da previsão do nº 2 do art. 9º do CPTA, mas não é proposta em representação dos trabalhadores.

Nestas situações estamos perante uma ação pública, que visa defender a legalidade, nos termos suprarreferidos.

Vejamos, agora, as disposições legais que atribuem a legitimidade ativa do Ministério Público para a propositura de ações públicas, e respetivas especificidades.

1 – Ações de impugnação de atos administrativos ilegais – art. 55º nº 1 al. b) do CPTA, cm referência ao disposto no art. 9º do CPTA;

Ou seja tem legitimidade não para impugnar todo e qualquer ato ilegal, mas apenas para impugnar os atos ilegais que violem os valores e bens constitucionalmente protegidos, nomeadamente no que concerne aos direitos liberdades e garantias, tais como o direito à igualdade (art. 13º da CRP), liberdade de expressão (art. 37º da CRP), liberdade religiosa art. 41º

da CRP), liberdade de aprender e ensinar (art. 43ª), liberdade de escolha de profissão e acesso à função (art. 47ª CRP.), liberdade sindical (art. 55ª da CRP).

Porém, nestes casos, a violação de valores e bens constitucionais, deve ser patente e clamorosa.

Quando o Ministério Público propõe uma ação deve invocar de onde decorre a sua legitimidade ativa, fazendo o respetivo enquadramento jurídico.

O art. 58º do CPTA, prevê o prazo de um ano a contar da eficácia do ato administrativo ilegal, para propor a ação de impugnação, cujo sanção seja de mera anulabilidade (cfr. art. 58º do CPTA).

O Art. 59º nº 7 dispõe:

O Ministério Público pode impugnar o ato em momento anterior ao da publicação obrigatória, caso tenha sido, entretanto, desencadeada a sua execução.

Esta norma permite ao MP. antecipar o momento da impugnação do ato, ainda não eficaz, por falta de publicação obrigatória, naqueles casos em que a administração iniciou atos de execução, a partir do momento em que tenha conhecimento do ato.

A presente norma visa travar a consumação/execução dum ato ilegal, ainda que ineficaz.

Também aqui, se está perante um poder exclusivo do Ministério Público, que tem como fundamento a defesa do interesse público e a defesa da legalidade.

O MP. tem, igualmente, legitimidade para propor ações de contencioso de massa, previstas no art. 99º do CPTA, que dispõe:

1 – Para os efeitos do disposto na presente secção, e sem prejuízo de outros casos previstos em lei especial, o contencioso dos atos administrativos praticados no âmbito de procedimentos de massa compreende as ações respeitantes à prática ou omissão de atos administrativos no âmbito de procedimentos com mais de 50 participantes, nos seguintes domínios:

- a) Concursos de pessoal;
- b) Procedimentos de realização de provas;
- c) Procedimentos de recrutamento.

Neste caso, o prazo para a sua propositura, é o mesmo que para os particulares, ou seja, de um mês após a publicação, podendo ser proposta antes da publicação, nos termos supra referidos.

Também aqui não está em causa a defesa dos particulares oponentes aos concursos, mas a defesa da legalidade dos procedimentos concursais, sendo certo que alguns dos oponentes, ou mesmo todos eles podem ver reflexamente os seus interesses protegidos.

A este propósito, sugerimos, a leitura do recente Ac. do STA, proferida em 9.01.2025, no processo nº 407/22.2BEAVR, de onde resulta:

“50. O que se acabou de expender, força-nos a concluir que o contencioso dos procedimentos de massa abrange a impugnação dos atos nulos, e, bem assim, que o MP também se encontra vinculado, quando pretenda impugnar atos nulos nos domínios a que se reportam as alíneas a), b) e c) do n.º 1 do art. 99.º do CPTA, a lançar mão deste mecanismo processual, estando sujeito ao prazo de 30 dias para a impugnação de atos, sejam nulos ou meramente anuláveis, não podendo usar a ação administrativa.”

Porém, acrescenta:

“51. Porém, na situação em discussão, está em causa um vício cuja prática, a provar-se o que vem alegado pelo Recorrente, decorre de uma conduta fraudulenta de índole criminosa perpetrada pela Contrainteressada, decorrente de a mesma ter acedido ao conteúdo da prova escrita de conhecimentos antes da realização daquela, o que, não só lhe conferiu uma posição de vantagem em relação aos demais candidatos, como impediu a Administração de em relação à mesma, ponderar sobre o seu real mérito.

Ademais, está em causa um vício que, como sustenta o Recorrente não tem origem num vício interno do procedimento ou do seu desenvolvimento, mas num vício externo ao mesmo, de conhecimento posterior à prática de cada um dos atos impugnados, tratando-se de um vício atinente exclusivamente à situação jurídica subjetiva da contrainteressada e não ao procedimento, nem à universalidade dos seus candidatos.

52. Por outro lado, não está em causa uma situação que contenda com a salvaguarda da utilidade do procedimento, tanto mais que o ato de referência foi há muito executado e o contrato em funções públicas está em execução, sendo que, o procedimento e os demais atos com estes conexos, não saem afetados com a presente ação impugnatória e condenatória.

53. Como resulta da p.i., e reiterado no recurso interposto, vem apenas peticionada a nulidade das deliberações do júri do identificado procedimento concursal, bem como os despachos proferidos pelo Presidente da Câmara da ativação da bolsa de recrutamento e contrato de trabalho, apenas e tão-só relativamente àquela candidata, sendo que, o vício invocado não diz respeito à universalidade dos candidatos a esse concurso, nem é suscetível de afetar a esfera jurídica destes, pelo que, estando-se perante um «ato divisível» a decisão a proferir nesta ação não terá reflexos negativos para os demais candidatos, não havendo sequer interesses conflitantes a dirimir neste conspecto.

54. A ocorrer a nulidade do ato arguida — que existirá à luz do art. 161.º, n.º 2, ai. c) do CPA, na sua atual versão — a sua declaração não afetará a constituição dos demais vínculos e da ocupação dos respetivos postos de trabalho que se verificaram na sequência do procedimento concursal em causa, não havendo que repetir atos do concurso, com a possibilidade de nova graduação dos candidatos. A decisão a tomar neste processo não produz efeitos em relação aos restantes candidatos, pois no que respeita a estes, o procedimento legal foi cumprido e manter-

se-á válido (a causa de pedir não contém alegação que permita sustentar a invalidade de todo o procedimento e dos atos consequentes; apenas tem por referência e visa a contrainteressada)."

Recomenda-se a leitura integral deste Acórdão, pela sua relevância relativamente não só à forma de processo, impugnação de ato administrativo comum, versus impugnação de ato administrativo concursal em massa, mas também por se debruçar sobre a legitimidade activa do MP, nas ações de impugnação.

2 – Ações de condenação à prática do ato devido – al. b) do nº 1 do art. 68º do CPTA

Confere legitimidade ativa ao MP, para propor tais ações sem necessidade da apresentação de requerimento, quando o dever de praticar o ato resulte diretamente da lei e esteja em causa a ofensa de direitos fundamentais, a defesa de interesses públicos especialmente relevantes ou de qualquer dos valores e bens referidos no n.º 2 do artigo 9.º CPTA.

Dispõe a al. b) do nº 1 do Art. 68º do CPTA, que:

Sem necessidade da apresentação de requerimento, quando o dever de praticar o ato resulte diretamente da lei e esteja em causa a ofensa de direitos fundamentais, **a defesa de interesses públicos especialmente relevantes** ou de qualquer dos valores e bens referidos no n.º 2 do artigo 9.º.

E, assim sendo, não está o MP. sujeito ao prazo de um ano previsto no nº 1 do art. 69º do CPTA, pela simples razão de que não está obrigado a fazer requerimento prévio para a prática do ato devido, e como tal a administração não fica sujeita à obrigação de decidir em determinado prazo (cfr. art. 67º nº 1 do CPTA)

Na maioria das vezes, as ações deste tipo propostas pelo Ministério Público têm como causa de pedir, a omissão da prática de um ato, por parte da administração, quando resulte diretamente da lei o dever de praticar tal ato. Dito de outro modo a administração está vinculada a praticar determinado ato.

Os atos administrativos são vinculados quando a discricionariedade administrativa está reduzida a zero, quer quanto ao conteúdo do ato, como ao momento da sua prática (esta matéria merece especial atenção e estudo na propositura deste tipo de ações).

Quanto ao momento da prática do ato, se a lei não estabelecer um prazo, então será necessário, apurar caso a caso, qual o prazo razoável para praticar o ato, e só decorrido o mesmo, é possível propor a ação.

Esta ação é especialmente relevante em sede de urbanismo, nos casos em que não exista um ato autorizativo urbanístico (Ex. comunicação prévia que viole instrumentos de gestão territorial), e o particular em sede de execução da obra viola disposições legais e/ou regulamentares, a que deve obediência e a administração omite o respetivo dever de fiscalização e não lança mão dos instrumentos de tutela urbanística, que se encontram ao seu dispor.

O pedido, nestes casos, limita-se a pedir que a administração atue em conformidade com a lei, e com os deveres que lhe incumbem.

O pedido de condenação tanto pode ser a da prática da atuação administrativa devida, como a condenação à prática de atos materiais devidos.

Esta ação deve igualmente ser proposta naquelas situações em que não obstante o ato administrativo, ser legal, o particular viola tal ato, sem que a entidade administrativa atue no sentido de ser reposta a legalidade.

Existem muitas outras situações, que são passíveis de integrar este tipo de ações.

3 – Ação de Impugnação de Normas (art. 73º nº 1 al. b) do CPTA)

Confere legitimidade ativa ao MP, para propor ações de impugnação de normas ou condenação à emissão de normas.

Chama-se a atenção para o disposto no nº 3 do art. 73º do CPTA, que confere legitimidade ativa ao Ministério Público

Quando os efeitos de uma norma não se produzam imediatamente, mas só através de um ato administrativo de aplicação:

- a) O lesado, o Ministério Público ou qualquer das pessoas e entidades referidas no n.º 2 do artigo 9.º podem suscitar a questão da ilegalidade da norma aplicada no âmbito do processo dirigido contra o ato de aplicação a título incidental, pedindo a desaplicação da norma;
- b) O Ministério Público, oficiosamente ou a requerimento de qualquer das pessoas e entidades referidas no n.º 2 do artigo 9.º, com a faculdade de estas se constituírem como assistentes, pode pedir a declaração de ilegalidade com força obrigatória geral.

A legitimidade ativa prevista na al. b) do art. 73º do CPTA é exclusiva do Ministério Público.

Nas **normas mediatemente operativas**, ou seja, aquelas que necessitam da prática de um ato administrativo para se tornarem eficazes, podem ser impugnadas pelo Ministério Público, ainda que esse ato administrativo não tenha sido praticado.

Diversamente da previsão da al. a) do art. 73º do CPTA, a alínea b) o âmbito e o objetivo é diferente, enquanto no primeiro caso os efeitos se circunscrevem ao caso concreto, no segundo caso visa-se erradicar a norma da ordem jurídica.

Esta legitimidade, é extremamente relevante para impugnar planos do ordenamento do território, sem que para o efeito o Ministério Público tenha de aguardar pelo ato de licenciamento da operação urbanística, evitando deste modo que se criem expectativas na esfera

jurídica dos particulares, bem como investimentos avultados em sede de licenciamento, feitos na convicção de que determinada norma é legal (princípio da confiança).

Por outro lado, evita-se que a administração pratique um ato ao abrigo de uma norma ilegal, que pode originar o dever de indemnizar, caso os particulares tenham sofrido danos, decorrentes da anulação da norma ilegal.

O MP, tem igualmente legitimidade para requerer a suspensão da eficácia da norma, instaurando, para o efeito providencia cautelar. A legitimidade para a interposição da referida providencia cautelar, vem prevista no art. 9º nº 2 do CPTA.

Por fim chama-se a atenção para a legitimidade do MP. para propor ação de declaração da ilegalidade de norma com força obrigatória geral, ou de recorrer obrigatoriamente das decisões de primeira instância que declarem uma norma ilegal com força obrigatória geral que se encontra prevista no nº 4º do art. 73º do CPTA.

Também aqui estamos perante uma legitimidade ativa, exclusiva do MP.

Trata-se de um poder/ dever.

O recurso da decisão de primeira instância que declare a norma ilegal com força obrigatória geral, tem sempre de ser interposto mesmo que a ação onde foi declarada tal norma ilegal, tenha sido proposta pelo MP, e a mesma tenha merecido vencimento.

Esta norma confere um dever ao MP. de recorrer, mesmo nos casos em que não teria interesse em agir, por ter proposto a ação, e a mesma ter merecido vencimento.

Esta obrigação é similar ao recurso obrigatoriamente interposto pelo MP., nos casos em que a sentença desaplicou a lei por a considerar no caso concreto inconstitucional, mesmo que essa inconstitucionalidade tenha sido invocada pelo M.P.

4 – Ação de condenação à emissão de normas – art. 77º nº 1 do CPTA

1 – O Ministério Público, as demais pessoas e entidades defensoras dos interesses referidos no n.º 2 do artigo 9.º, os presidentes de órgãos colegiais, em relação a normas omitidas pelos respetivos órgãos, e quem alegue um prejuízo diretamente resultante da situação de omissão podem pedir ao tribunal administrativo competente que aprecie e verifique a existência de situações de ilegalidade por omissão das normas cuja adoção, ao abrigo de disposições de direito administrativo, seja necessária para dar exequibilidade a atos legislativos carentes de regulamentação.

2 – Quando verifique a existência de uma situação de ilegalidade por omissão, o tribunal condena a entidade competente à emissão do regulamento em falta, fixando prazo para que a omissão seja suprida.

5 – Ação relativa à validade e execução de contratos – art. 77º-A CPTA

Esta disposição legal só é aplicável ao contrato, e não à formação do contrato, não se encontrando aqui prevista a legitimidade para as ações pré-contratuais.

No entanto, sempre se dirá que nada obsta a que o Ministério Público, impugne incidentalmente as ilegalidades constantes do procedimento contratual, quando contrato, por ilegalidade derivada do procedimento concursal.

Ou seja, ilegalidade do contrato é consequente do procedimento pré-contratual, mas não são todas e quaisquer ilegalidades, mas apenas aquelas que se encontrem balizadas no art. 9º do CPTA.

O MP. tem legitimidade para propor **ações relativa à validade total ou parcial de contratos administrativos**, podendo os contratos ser reduzidos, declarando-se uma ou mais cláusulas inválidas, subsistindo as restantes cláusulas do contratuais não feridas de ilegalidade – **al. b) do nº 1 do art. 77º-ACPTA**, excepto nas situações em que a invalidade resulte da falta ou vícios da vontade (cfr. nº 2 do art. 77º-A do CPTA).

O prazo para arguir a anulabilidade do contrato é de seis meses, a contar da data em que o MP. teve conhecimento do mesmo – nº 2 do art. 77º-B do CPTA.

O MP. tem que fazer prova da data em que teve conhecimento do contrato, com vista a demonstrar que a ação não é extemporânea.

Normalmente o Ministério Público tem conhecimento, por via de comunicação do IGF, após a realização de inspeções, ou por denuncia, o que não obsta a que tenha conhecimento por outros meios, nomeadamente através do portal dos contratos públicos.

6 – O MP. tem legitimidade para propor ações de execução dos contratos – nº 3 al. c) do CPTA.

Estas ações são propostas nos casos em que a parte contratante particular, não cumpriu o contrato e o contraente público se abstém de propor a competente ação de execução do contrato.

Nestes casos, antes da propositura da ação, há que apurar quais as razões pelas quais o contrato não foi cumprido, e por que razão o contraente público não interpôs a respetiva ação.

Afigura-se-nos que tais ações só devem ser propostas quando esteja em causa um interesse público juridicamente relevante, e sempre balizada pelo disposto no art. 9º do CPTA, nomeadamente quando estão em causa os bens do Estado, regiões Autónomas e autarquias locais.

Trata-se de uma ação publica, em que O MP. em legitimidade própria e não de uma ação em representação das referidas entidades.

7 – O MP., tem ainda legitimidade para interpor providências cautelares relativamente às ações publicas por si interpostas, ou que venha a interpor.

8 – Tem igualmente legitimidade para propor ações de execução de sentença, relativamente a ações por si interpostas.

9 – Ações de Perda de Mandato ou dissolução de órgãos – Regime Jurídico da tutela administrativa– Lei nº 27/96, de 1 de agosto.

Artigo 11.º

Decisões de perda de mandato e de dissolução

1 – As decisões de perda do mandato e de dissolução de órgãos autárquicos ou de entidades equiparadas são da competência dos tribunais administrativos de círculo.

2 – As acções para perda de mandato ou de dissolução de órgãos autárquicos ou de entidades equiparadas são interpostas pelo Ministério Público, por qualquer membro do órgão de que faz parte aquele contra quem for formulado o pedido, ou por quem tenha interesse directo em demandar, o qual se exprime pela utilidade derivada da procedência da acção.

3 – O Ministério Público tem o dever funcional de propor as acções referidas nos números anteriores no prazo máximo de 20 dias após o conhecimento dos respectivos fundamentos.

4 – As acções previstas no presente artigo só podem ser interpostas no prazo de cinco anos após a ocorrência dos factos que as fundamentam.

Tais ações são interpostas após ser dado conhecimento ao MP. dos relatórios das ações inspetivas realizadas pelo IGF, nos termos do estatuído no art. 6º nº 3 do Lei nº 27/96, de 01 de Agosto, com a actual redação dada DL nº 214-G/2015, de 02/10, ou quando o MP., tenha conhecimento, por qualquer outro meio de factos que determinem a perda de mandato ou a dissolução de órgão.

10 – Além da propositura o Ministério Público, no exercício da ação publica, tem legitimidade para assumir a posição do Autor, requerendo o seguimento do processo que por decisão não transitada em julgado, mas que tenha terminado por desistência ou outra circunstância própria do autor – cfr. art. 62º do CPTA.

Nos casos de desistência do A., o Juiz uma vez proferido o despacho da extinção da instância, deve dar vista ao Ministério Público no processo, para que este possa promover o prosseguimento da ação.

O Ministério Público tem legitimidade ativa para prosseguir a ação, exatamente nos mesmos termos em que tem para legitimidade ativa para propor ações, ou seja, nos termos do estatuído no art. 9º do CPTA.

É frequente, não haver despacho judicial a ordenada a abertura de vista, neste caso, quando o Ministério Público é notificado da sentença, deve arguir a nulidade nos termos do estatuído nos arts. 195º, 197º e 199º do CPC, aplicável ex vi art. 1º do CPTA, antes do trânsito em julgado, ou uma vez notificado da decisão da extinção da instância e independentemente da abertura de vista, requerer o prosseguimento dos autos se assim o entender, ficando deste modo sanada a nulidade.

Nesta situação o Ministério Público não é parte acessória e ainda não é parte principal, pelo que se me afigura que não tem aplicação artigo 194º do CPC.

O MP. só passa a ser parte principal em substituição do primitivo A., quando declare que pretende prosseguir a ação. Está-se perante uma alteração subjetiva da instância.

Outras situações em que o MP., tem legitimidade com vista à defesa da legalidade.

Recursos

Além da legitimidade ativa, para a propositura de ações, o MP., foi atribuída ao MP., legitimidade para interpor recursos ordinários independentemente de ser parte na ação de decisão jurisdicional proferida por um tribunal administrativo com fundamento na violação de disposições ou princípios constitucionais ou legais. (cfr. art. 141º nº 1 do CPTA).

A legitimidade de interposição de recurso é bastante ampla podendo ter como fundamento a violação de qualquer norma legal, nomeadamente de natureza processual (erro de julgamento e/ou nulidade da sentença ou acórdão).

Além dos recursos ordinários, o MP. tem legitimidade para interpor recurso extraordinário de uniformização de jurisprudência, nos termos do estatuído no art. 152º nº 1 do CPTA, quando, sobre a mesma questão fundamental de direito, exista contradição:

- a) Entre um acórdão do Tribunal Central Administrativo, e outro acórdão anteriormente proferido pelo mesmo ou outro Tribunal Central Administrativo ou pelo Supremo Tribunal Administrativo;
- b) Entre dois acórdãos do Supremo Tribunal Administrativo.

7 – O recurso de uniformização de jurisprudência **deve ser interposto** pelo Ministério Público, **mesmo quando não seja parte na causa**, caso em que não tem qualquer influência na decisão desta, destinando-se, unicamente à emissão de acórdão de uniformização sobre o conflito de jurisprudência.

O MP., não só tem legitimidade para interpor recurso, como deve interpor recurso.

Estamos perante um poder dever, a ser exercido, pelo MP., junto dos tribunais superiores.

O MP., tem ainda competência para interpor recurso para o Tribunal Constitucional, das decisões arbitrais, com fundamento na sua inconstitucionalidade ou quando aplique norma cuja

inconstitucionalidade tenha sido suscitada na pendência do recurso (confrontar art. 185º-A do CPTA).

Por fim sempre se dirá que os pareceres do MP., proferidos, nos termos do art. 85º e 146º do CPTA, não consubstanciam uma situação de legitimidade ativa, por o MP. não ser parte na ação.

Está-se antes perante uma atribuição de competências, para uma intervenção Amicus curiae, ou seja, intervém no processo com a função de fornecer contributo ao julgador, na instrução do processo, requerendo diligências, suscitando outros vícios não invocados pelas partes ou com vista a proferir um parecer no sentido de como deverá ser decidido o litígio.

O âmbito desta competência, tem uma amplitude muito mais vasta do que aquela que está prevista no art. 9º do CPTA.

A intervenção do Ministério Público, desenvolvida quer ao abrigo do artigo 141º nº 1 quer do 146º nº 1 do CPTA, apresenta-se como o exercício de um poder-dever de matriz constitucional, cujo exercício obedece a um critério de oportunidade de intervenção que a ele, enquanto órgão titular da função de defesa da legalidade cabe fazer actuar.

A oportunidade de intervenção depende da interpretação que o respectivo magistrado do **Ministério Público faça quanto à relevância dos interesses em jogo, juízo esse que não é, em princípio, suscetível de controlo jurisdicional.**

Veja-se a este propósito o Ac. proferido pelo TCA Norte proferido, em 15.11.2007 no processo nº 02406/04.7BEPRT.

Muito, mais haveria que dizer, nomeadamente ao modo, à oportunidade e aos pressupostos substanciais e processuais, da actividade do Ministério Público, na jurisdição administrativa na defesa da legalidade, mas o tempo não permite uma abordagem, mais fina.

Agradeço a todos os colegas, a atenção que me dispensara na partilha de conhecimentos, estando certa que muitas das dúvidas que se suscitam a cada um, mais não são dúvidas que se suscitam em todos nós e que merecem a adequada discussão.

Vídeo da apresentação

<https://educast.fccn.pt/vod/clips/ekwzmgr79/streaming.html?locale=pt>

8. A RECOLHA DE INFORMAÇÃO JUNTO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E A GESTÃO DO DOSSIER DE ACOMPANHAMENTO¹

Orlando Machado*

- I – Introdução
- II – Os desafios da jurisdição
- III – Enquadramento da função
- IV – A figura “dossiê de acompanhamento”. Instrumentos hierárquicos relevantes
- V – A instrução e tramitação dos dossiês de acompanhamento para eventual exercício da acção pública
- VI – A instrução e tramitação dos dossiês de acompanhamento de acções pendentes (públicas e, sobretudo, contra o estado)
- Vídeo da apresentação

I – INTRODUÇÃO

No dia 29 de Janeiro de 2025, aqui, nesta mesma sala do Centro de Estudos Judiciários, efectuei uma comunicação, no âmbito da acção formativa (Tipo C) do *Curso intensivo de Direito Administrativo Substantivo e Processual*, com o preciso título da presente.

Perante a repetição do tema, agora neste *Curso intensivo de Direito Administrativo e Tributário para Magistrados do Ministério Público*, assaltou-me a inquietação de ter de me limitar a repetir o essencial do que havia dito no ano anterior. Uma consequência inevitável de não ter sido bafejado pelos deuses com o talento que permite aos génios comunicantes suscitar um comentário idêntico ao que LEV TROTSKI, na sua autobiografia, revela: “*Ouvi Jaurès em reuniões em Paris, em congressos internacionais e em comités. E, de todas as vezes, foi sempre como se o estivesse a ouvir pela primeira vez. Não se deixava cair em rotinas*” [2].

No essencial, renovarei, em discurso improvisado, a partir de um guião, as ideias e opiniões expressas na acção de 2025, visando oferecer uma comunicação mais abreviada e que atenda a novos e relevantes elementos entretanto trazidos pela voragem do tempo: o início de operação

¹ O texto elaborado a partir do roteiro que me serviu de suporte à intervenção no *Curso intensivo de Direito Administrativo e Tributário para Magistrados do Ministério Público*, integrado no plano de formação contínua, que teve lugar no Centro de Estudos Judiciários, na tarde de 12.01.2026.

Inserem-se ou desenvolvem-se alguns tópicos não abordados, pela volatilidade inerente à comunicação oral e à imprescindibilidade de gestão e controlo do tempo disponível, sabido que nenhum auditório suporta comunicações que excedam a quota de saturação do discurso.

Exprimo ao Exm.º Juiz Desembargador FERNANDO AUGUSTO MARTINS DUARTE e à Exm.ª Juíza de Direito MARIA TERESA FERNANDES DE ALMEIDA o meu agradecimento pelo amável convite para intervir no *Curso*, em especial pela confiança imanente ao acto.

Por fim, faço notar que a palavra *Dossier*, constante do título, reproduz e respeita a opção tomada pelo CEJ, na divulgação do *Curso*. Constitui um galicismo, muito divulgado entre nós, a que nada há a opor. No entanto, utilizar-se-á antes o termo *Dossiê*, já acolhido no *Dicionário da Língua Portuguesa Contemporânea*, da Academia das Ciências de Lisboa, e consagrado no art. 11.º do Estatuto do Ministério Público (E.M.P.), embora, p.e., a Portaria n.º 51/2018 regule o conjunto de documentos que integram o *dossier fiscal*.

* Procurador-Geral Adjunto. Inspector do Ministério Público.

As opiniões expressas apenas vinculam o autor, não indiciando a mais leve orientação do Serviço onde exerce funções.

[2] *A Minha Vida*, Edições 70.

da plataforma informática *MP Codex*, a publicação da Directiva n.º 2/2025 e a abertura do procedimento legislativo consubstanciado na Proposta de Lei n.º 48/XVII/1.^a (*“Autoriza o Governo a rever o regime aplicável ao licenciamento de operações urbanísticas, e a alterar o regime jurídico da urbanização e da edificação, e o regime jurídico da reabilitação urbana”*).

Uma última prevenção.

O *Curso* destina-se a magistrados do M.P. das jurisdições administrativa e tributária. Porém, é relativamente excepcional a instauração e tramitação de Dossiês de Acompanhamento (D.A.) no contencioso tributário, hipótese limitada, no essencial, à recolha de elementos para eventual impugnação de regulamentos municipais de taxas e para seguimento de acções instauradas contra o Estado visando a efectivação da responsabilidade civil extracontratual por acto tributário ou em matéria tributária ilegal (tópico que gerou dúvidas durante alguns anos, mas que a jurisprudência suprema veio a estabilizar no sentido da competência material dos tribunais administrativos). Por isso, a exposição centrar-se-á nos D.A. na jurisdição administrativa, sem que as considerações expendidas deixem de ser válidas, com adaptações, na área tributária.

II – OS DESAFIOS DA JURISDIÇÃO

Mostra a experiência (incluindo a pessoal) que a grande maioria dos magistrados do M.P. que ingressam na jurisdição administrativa e fiscal possui conhecimentos, experiências e capacidades limitadas nessas matérias, não poucas vezes oriundos da central área penal (que ainda constitui o *core business* do M.P.), titulares de graus académicos em que as disciplinas correspondentes foram leccionadas há largo tempo e centradas na exposição, descritiva e teórica, dos grandes temas. Acresce, frequentemente, a agravar o quadro, a ausência de prática do processo civil.

A esse contexto estrutural de dificuldade soma-se a circunstância de só muito esporadicamente se organizarem módulos específicos de formação acelerada para os magistrados que chegam às jurisdições administrativa e tributária. Em contrapartida, a magistratura judicial e a advocacia ostentam, maioritariamente, altos padrões de conhecimento e de experiência.

Noutro plano, os magistrados são confrontados com matérias que impõem, não propriamente o domínio, mas a compreensão de certas dimensões de problemas complexos, por vezes objecto de disciplinas autónomas (como a Engenharia, a Arquitectura, a Tecnologia do Ambiente, a Contabilidade, etc.), a que se adicionam inúmeros ramos do Direito Administrativo Especial, com destaque para o Ambiente, o Urbanismo, o Ordenamento do Território, o direito da contratação e dos contactos públicos, do emprego público, do domínio público...

Por tudo isto, a aventura que espera os magistrados que entram neste novo mundo, constituído por uma jurisdição paralela à comum, antevê-se, em simultâneo, como fascinante e amedrontante.

Através deste escrito, espero poder dar um pequeno contributo para suavizar os primeiros passos dessa viagem, que outros, em diferentes tempos, também empreenderam, em idênticas circunstâncias, por vezes com sucesso significativo.

III – ENQUADRAMENTO DA FUNÇÃO

Para além das normas constitucionais e legais que constituem o travejamento da missão, das atribuições e das competências do M.P., que seria deslocado especificar aqui, o art. 51.º do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais (E.T.A.F.) fixa as suas *funções* nos tribunais administrativos de círculo e nos tribunais tributários ^[3], nos seguintes termos: “*representar o Estado, defender a legalidade democrática e promover a realização do interesse público*”.

Pressupondo que entre o E.T.A.F. e o E.M.P. não intercede uma relação de hierarquia, o citado art. 51.º do primeiro diploma deve obter prevalência aplicativa sobre os artigos 4.º e 9.º do E.M.P..

Por essa razão, parece seguro que, na jurisdição administrativa, o M.P. nunca “*exerce o patrocínio oficioso dos trabalhadores e suas famílias na defesa dos seus direitos de carácter social*” (cfr. art. 4.º, n.º 1, al. g) do E.M.P.) ^[4].

Esta prevenção é importante, por quatro razões essenciais.

A primeira, por ser relativamente comum o pedido daquele patrocínio por parte de trabalhadores em funções públicas, a declinar liminarmente ^[5].

A segunda, por existir uma terrível desarmonia nos nossos ordenamentos laborais público e privado, que conduz a uma deplorável incapacidade de protecção judiciária eficaz dos trabalhadores em funções públicas vítimas de acidentes de serviço, por não existir no Código de Processo nos Tribunais Administrativos (C.P.T.A.) um meio processual com função equivalente à do processo emergente de acidente de trabalho, regulado no Código de Processo do Trabalho, com uma fase conciliatória, dirigida pelo M.P. É normal ocorrerem situações em que o trabalhador em funções públicas se vê privado de assistência e reparação por parte do município empregador e da respectiva seguradora, através de uma espécie de jogo interno de reenvio de responsabilidades (por vezes, a Caixa Geral de Aposentações também é chamada à liça e procede a igual declinação).

^[3] Nos termos do art. 3.º, n.º 3 do DL n.º 325/2003 (por vezes, denominado ETAF2), “*Quando funcionem agregados, os tribunais administrativos de círculo e os tribunais tributários assumem a designação unitária de tribunais administrativos e fiscais*” (cfr. Portaria n.º 1418/2003). Dos 16 T.A.C. e T.T. criados, apenas os de Lisboa não funcionam em regime de agregação.

Constitui, para mim, um mistério insolúvel a opção do legislador ordinário pela fórmula *tribunais administrativos e fiscais* — mesmo levando em conta que a expressão foi acolhida no texto constitucional na versão inicial e dele não mais saiu —, pois a lógica imporia a preferência por *tribunais administrativos e tributários*, pela superior extensão deste último termo (deveríamos ter T.A.T. em vez de T.A.F.).

^[4] Para outro entendimento, que se julga isolado, FRANCISCO NARCISO, *O Ministério Público na justiça administrativa*, Revista do Ministério Público, Ano 31, n.º 122, págs. 95 e s..

^[5] Ainda que, por princípio, a meu ver, em despacho a proferir no D.A., para que o trabalhador disponha de uma decisão que lhe permita tentar obter apoio jurídico a partir de bases claras.

A terceira, também com algumas manifestações reais, resulta da circunstância de o M.P. no foro laboral intentar acções em patrocínio de trabalhadores, mas o tribunal do trabalho vir a declarar-se incompetente em razão da matéria e remeter, justificadamente, os autos para a jurisdição administrativa. Aqui, tais trabalhadores são subitamente confrontados com a necessidade de constituírem mandatário ou requererem a nomeação de patrono, por perderem o patrocínio oficioso do M.P., num resultado que lhes causa viva estupefacção e mesmo revolta.

A quarta razão do relevo do juízo segundo o qual o M.P. não patrocina trabalhadores no contencioso administrativo apela a uma apreciação mais subtil.

Existem vários procedimentos administrativos no âmbito do emprego público, com destaque para o concurso de recrutamento de pessoal e a avaliação do seu desempenho, em que os interessados suscitam a intervenção do M.P., alegando a existência de ilegalidades, em cuja declaração têm interesse pessoal e directo.

Neste tipo de situações, não é linear a afirmação ou negação da legitimidade da intervenção do M.P., havendo que ponderar a intensidade da violação da legalidade, desconsiderando a consequente afectação das posições subjectivas prejudicadas.

Noutra dimensão.

Aos magistrados que iniciam funções na jurisdição administrativa exige-se, acima de tudo, numa primeira fase de adaptação, que assegurem, do melhor modo possível, a representação do Estado e a defesa dos respectivos interesses patrimoniais, através da elaboração dos articulados pertinentes, da intervenção em audiência prévia e final, da interposição de recurso ou oferecimento de contra-alegação.

Mas é indispensável que vão captando uma panorâmica integrada dos vários papéis do M.P.

Para este fim, para além das obras de carácter geral, de fácil acesso, permito-me chamar a atenção para a valia dos seguintes livros ou artigos:

1 – J. M. SÉRVULO CORREIA, *A reforma do contencioso administrativo e as funções do Ministério Público*, ESTUDOS EM HOMENAGEM A CUNHA RODRIGUES, Coimbra Editora, 2001;

2 – ALEXANDRA LEITÃO, *A REPRESENTAÇÃO DO ESTADO PELO MINISTÉRIO PÚBLICO NOS TRIBUNAIS ADMINISTRATIVOS*, Revista Julgar n.º 20, Coimbra Editora, 2013;

3 – PAULO DIAS NEVES, *Ministério Público e Urbanismo. Sobre a impugnação contenciosa de atos de gestão urbanística pelo Ministério Público*, PRINCÍPIA;

4 – JOSÉ MANUEL DE ALMEIDA RIBEIRO, *Diz-me quem te representa, dir-te-ei quem és: o Ministério Público como representante do Estado, nas ações administrativas (artigo 219.º da Constituição)*, Revista do Ministério Público, Ano 42, n.º 165, 2021;

5 – CARLOS CADILHA, *Dicionário de Contencioso Administrativo*, Almedina, 2.ª edição.

IV – A FIGURA “DOSSIÊ DE ACOMPANHAMENTO”. INSTRUMENTOS HIERÁRQUICOS RELEVANTES

Até recentemente, a Circular 12/79-P.G.R., com o título “*Organização de processos administrativos. Instauração, tramitação e comunicações*”, constituiu o instrumento regulador do denominado *Processo Administrativo*, cuja função era recortada na alínea a) com inexactível exactidão: “*O agente do Ministério Público que for solicitado para propor, contestar ou de qualquer modo acompanhar uma acção judicial, ou decidir nesse sentido, instaurará um processo administrativo destinado a recolher e a conservar os elementos indispensáveis a tomar posição quanto ao problema suscitado e a facilitar a orientação hierárquica que se torne necessária*”.

Durante décadas, centenas de magistrados deram vida às determinações dessa Circular, uma das mais importantes jamais editadas e objecto de generalizada observância.

O tempo, esse grande escultor ^[6], encarregou-se de demonstrar a sua vetustez, num mundo, também judiciário, cada vez mais informatizado e digitalizado. De resto, o designativo *Processo Administrativo* sempre se mostrou impróprio e, após a entrada em vigor do C.P.T.A., que passou a prever o “*envio do processo administrativo*” (também crismado de processo instrutor) por parte das entidades administrativas demandadas, aquela denominação tornou-se fonte de equívocos.

Não admira que a Directiva n.º 2/2025 a tenha revogado ^[7], passando a constituir a fonte normativa decisiva de enquadramento da nova figura do *Dossiê de Acompanhamento*, consagrada pelo art. 11.º do E.M.P. de 2019, que ainda não é objecto de absoluto acolhimento nas diversas estruturas, desde logo em formulários estatísticos em curso, onde subsiste a locução *Processo Administrativo* e até um osmótico *Dossiê Administrativo*.

A referida Directiva não se limita a regular a instauração e tramitação dos D.A., mas também o seu registo ^[8].

Do seu articulado destaco os artigos 9.º e 10.º, por resolverem tópicos que suscitavam divergências ou dúvidas, dentro do M.P. e junto da advocacia.

O art. 9.º regula o “*acesso ao conteúdo*” do D.A., a que atribui “*carácter reservado*” (que é menos que confidencial e muito menos que secreto), fixando os requisitos de remoção da reserva.

^[6] Título de um livro de MARGUERITE YOURCENAR.

^[7] Bem como, a par de duas outras, a Circular n.º 4/84 (“*Organização de processos administrativos nos Tribunais de Trabalho. Excepcionalidade da dispensa*”) e, por maioria de razão, a Circular n.º 36/81, sobre o mesmo tema.

^[8] Matéria que era regida pela Circular n.º 11/79 (“*Organização dos serviços do Ministério Público. Livros de registo e arquivo*”), igualmente objecto de revogação expressa.

Poderá parecer uma solução natural, quase instintiva. Mas a verdade é que o problema do acesso ao antigo P.A. chegou a originar uma decisão do Supremo Tribunal Administrativo (S.T.A.)^[9].

Por seu turno, o art. 10.º clarifica que “*o interveniente em ato para o qual foi convocado pode fazer-se acompanhar por advogado*”, concretizando o princípio geral de que qualquer cidadão convocado por uma autoridade tem direito à assistência por profissional forense.

Para além da Directiva n.º 2/2025, outros instrumentos hierárquicos são, directa ou indirectamente, relevantes para a actuação do M.P. na jurisdição administrativa – cujo *corpus* é, quase sempre, vazado para D.A. –, com destaque, em razão da sua especificidade, para os seguintes:

- Circular n.º 30/80: Decisões condenatórias do Estado. Comunicação às entidades processadoras dos pagamentos;
- Circular n.º 5/90 ^[10]: Representação em juízo das autarquias locais. Competência do Ministério Público;
- Circular n.º 11/2002: Competência dos tribunais administrativos. Acções de responsabilidade civil extracontratual contra o Estado, por facto da administração judiciária;
- Circular n.º 3/2004: Pedido de diligências à IGAT ^[11]. Adequação e uniformização de procedimentos;

^[9] O completo recorte do problema pode ser visto no escrito *Natureza dos processos administrativos do Ministério Público e (não) direito à informação procedimental ou ao respectivo acesso*, da Exm.ª magistrada CAROLINA DURÃO, na Revista do Ministério Público, n.º 118, 2009, cujo entendimento foi acolhido no acórdão do S.T.A. de 25.02.2009, proc. 0132/09, com o seguinte sumário: “*Os ‘processos administrativos’ organizados, por determinação da hierarquia, por um Magistrado do Ministério Público com vista à instauração e (ou) acompanhamento de acções no tribunal, não são os processos administrativos contemplados no n.º 2 do art.º 1 do CPA, não podendo ser objecto do pedido de intimação previsto no art.º 104 do CPTA*”.

^[10] Esta esquecida Circular absorveu as conclusões do Parecer n.º 21/1990 do Conselho Consultivo e, como neste se lê, analisou a seguinte situação: “*A Inspeção-Geral de Administração do Território diligenciou, em 8 de Maio de 1989, junto do delegado do procurador da República do Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa, na sequência de inquérito, por ela realizado ao município de Vila Viçosa, a fim de por ele ser intentada Acção de indemnização a favor daquela autarquia contra P... — Sociedade de Construção, SA com fundamento no incumprimento de um contrato de empreitada, entra ambas celebrado, relativo à construção de uma rede de esgotos*” (sublinhado meu).

No portal do M.P., a Circular integra o elenco das vigentes, aliás, sem qualquer nota de actualização. Mas tenho por altamente duvidoso que a sua doutrina se mostre, hoje, não direi conforme, mas compatível com a solução do art. 77.º-A, n.º 3 do C.P.T.A., que confere ao M.P. uma ampla legitimidade (que só por uma vez exerci, durante quase uma década de exercício de funções no contencioso administrativo) para formular “*pedidos relativos à execução de contratos*” (mesmo que não administrativos, desde que públicos). Creio, por isso, que a Circular se mostra atingida pelo fenómeno da invalidade superveniente.

^[11] Em interpretação actualista, “*Inspeção-Geral de Finanças*”.

- Circular n.º 10/2004: Novo regime de sujeição ao pagamento de custas judiciais ^[12] das pessoas e entidades representadas pelo Ministério Público;
- Circular n.º 16/2004: Representação do Estado pelo Ministério Público ^[13];
- Circular n.º 9/2006: Instauração de execução por coima ^[14];
- Circular n.º 2/2010: Confissão, transacção ou desistência nas acções cíveis ^[15] em que o Estado seja parte – normas sobre o procedimento administrativo relativo ao cumprimento do disposto na al. b) do art. 80.º do EMP ^[16];
- Circular n.º 3/2011: Procedimentos a adoptar por todos os órgãos e serviços do Ministério Público no relacionamento com os órgãos de soberania e seus titulares ^[17];
- Circular n.º 11/2012: Intervenção do M.P. na jurisdição administrativa;
- Directiva n.º 1/2013: Utilização obrigatória do SIMP no Ministério Público;
- Directiva n.º 4/2014: Institutos Públicos. Âmbito da representação em juízo pelo Ministério Público ^[18];

^[12] Em interpretação actualista, “processuais”.

^[13] No ponto 1., determina: “Quando intervenham em representação do Estado ou de outras entidades públicas, nos termos do artigo 20º do C.P.C., os Magistrados do Ministério Público não devem instaurar quaisquer acções, sem que uma pretensão concreta de intervenção lhes seja previamente formulada pelo departamento competente da Administração”.

A Circular foi expressamente gizada para a *representação do Estado* na jurisdição cível (“nos termos do artigo 20º do C.P.C.” de 1961, diz), mas entendo que se aplica à jurisdição administrativa, por extensão.

^[14] Cfr. acórdão de uniformização de jurisprudência do S.T.A. n.º 4/2020 (*Diário da República* n.º 195/2020, Série I de 2020-10-07).

^[15] Também aqui há que recorrer à interpretação extensiva para estender a sua aplicação à jurisdição administrativa.

^[16] A remissão móvel opera, hoje, para o art. 101.º, al. b) do novo E.M.P.

Creio que só por um imperdoável descuido do legislador esta norma alude, apenas, à confissão, desistência e transacção “nas acções cíveis em que o Estado seja parte”, sabido que, com o novo E.T.A.F., a esmagadora maioria dos litígios envolvendo os interesses patrimoniais do Estado são dirimidos no foro administrativo. Nem sequer se pode considerar que o legislador recorreu ao conceito de “acções cíveis” num sentido impróprio e muito amplo, visto que, no art. 91.º, se refere especificamente a “acções cíveis ou administrativas”.

^[17] Para além dos “órgãos de soberania e seus titulares”, que o título da Circular destaca, os pontos B)1. e C)1. englobam ainda “outros órgãos do Estado”.

Na jurisdição administrativa, o M.P. relaciona-se de forma decisiva com os órgãos das autarquias locais, mas entendo que se justifica a aplicação analógica da Circular, em particular no que se refere à formulação dos pedidos aos órgãos ou serviços orgânica e funcionalmente competentes para a sua satisfação e ao respeito dos “formalismos protocolares e de cortesia adequados (...), evitando fórmulas tabelares” e a assinatura dos ofícios “pelos magistrados”.

^[18] Acolhe a doutrina do Parecer n.º 7/2014 do Conselho Consultivo, cuja conclusão 4.ª esclarece que se trata, na realidade, de uma hipótese de patrocínio e não de representação, como se lê no título da Circular. Deve levar-se em boa conta o alcance da 5.ª conclusão: “A intervenção do Ministério Público, quando solicitada ao abrigo do artigo 21.º, n.º 4, da Lei-Quadro dos Institutos Públicos, ocorre nos termos definidos para a representação em juízo do próprio Estado, de acordo com o disposto no artigo 11.º,

– Directiva n.º 3/2021: Cobrança coerciva de custas aplicadas na fase administrativa do processo de contraordenação – competência para a instauração da execução ^[19];

– Directiva n.º 4/2021: Poderes Processuais de Atuação no Processo de Contraordenação ^[20].

A Circular n.º 11/2012 é fundamental, nela destacando a seguinte passagem da alínea a):

“O Ministério Público deve (...) intervir acessoriamente, nomeadamente nos termos do art. 85.º n.º 2 do CPTA, sempre que estejam em causa direitos fundamentais dos cidadãos, interesses públicos especialmente relevantes ou algum dos valores ou bens referidos no n.º 2 do artigo 9.º do CPTA”.

V – A INSTRUÇÃO E TRAMITAÇÃO DOS DOSSIÊS DE ACOMPANHAMENTO PARA EVENTUAL EXERCÍCIO DA ACÇÃO PÚBLICA

As considerações que se vão tecer baseiam-se, de modo essencial, na minha experiência de nove anos a despachar D.A. no T.A.F. de Beja e, depois, na apreciação do desempenho de Colegas, nesse domínio, cuja inspecção me foi atribuída, ao longo dos últimos três anos e meio. Em substância, trata-se mais de um depoimento (por vezes indirecto e até de ouvir dizer) do que de uma exposição com pretensões doutrinárias.

Em comunicado do Sindicato dos Magistrados do Ministério Público intitulado *O MINISTÉRIO PÚBLICO NO NOVO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO – Breve apreciação crítica do actual modelo de intervenção* ^[21], publicado no já longínquo dia 24.05.2007, em que se procedia ao “balanço” de três anos de actividade, registou-se:

“Os meios disponíveis não permitiam ir mais além.

Sucedia assim que no outro importante segmento dos seus poderes de intervenção [para além do “patrocínio em sede de contencioso do Estado”, da “actividade processual de carácter instrutório” e do “parecer final (obrigatório)” sobre o sentido e alcance da sentença a proferir], na acção pública administrativa, muito pouco actuava.

^[19] Acolhe a doutrina do Parecer n.º 27/2020 do Conselho Consultivo, cuja conclusão 6.ª esclarece: *“Embora nem a Lei n.º 27/2019, de 28 de março, nem as normas que ela alterou, o digam expressamente, deve entender-se que este regime [cobrança das custas da fase administrativa do processo de contraordenação pela Administração Tributária, nos termos do art. 35.º, n.º 1 do Regulamento das Custas Processuais] é aplicável às custas fixadas na fase administrativa do processo de mera ordenação social, competindo à Administração Tributária proceder à sua cobrança coerciva”.*

^[20] Acolhe a doutrina do Parecer n.º 5/2020 do Conselho Consultivo, relevando, em particular, as conclusões 10.ª, 11.ª, 13.ª e 16.ª, que consagram soluções (possibilidade de arquivamento, pelo M.P., do processo de contra-ordenação; faculdade de ordenar, ao órgão administrativo, o suprimimento de défice instrutório) radicalmente diversas das tradicionalmente adoptadas pela massa dos magistrados do M.P., o que, só por si, impõe que mereça particular ponderação.

^[21] Cfr. https://www.smmpt.pt/wp-content/tribafiscais_mp_contencioso_admin.pdf

Só para se ter uma ideia, em 2003, justamente no ano anterior à entrada em vigor da reforma da justiça administrativa, o MP junto do TAC de Lisboa propôs 7 recursos de anulação ^[22] (sendo que a competência territorial desse tribunal ia desde o Cartaxo a Vila Real de Santo António (...), o que mostra bem a natureza residual desta intervenção. (...)

Ora, face ao volume e complexidade do contencioso do Estado, o que se tem verificado é que o MP tem dado pouca, dir-se-á até muito pouca, atenção ao exercício da acção pública administrativa, quer em defesa da legalidade quer em defesa dos valores ou bens constitucionalmente protegidos, mas esta é justamente uma área onde se lhe impunha uma actuação mais activa em conformidade com o comando constitucional que impõe ao MP a defesa da legalidade democrática (art. 219º, nº 1, da CRP, e ainda art. 1º, do EMP).

Mas é justamente uma área onde não é possível ao Estado externalizar competências ou serviços (outsourcing), ou sequer intervir em função de critérios de mera oportunidade, e onde uma maior actuação na hora poderia até servir como forma de prevenção da criminalidade ligada à administração pública.

É recorrente falar da criminalidade na administração local relacionada com o urbanismo (...).

O que se assiste neste particular, e não é de agora, é a um claro deficit de intervenção do MP nesta área, onde justamente mais parece que a sua actuação é subordinada a um princípio de oportunidade, que não por critérios de legalidade e objectividade, como o impõe o quadro legal constitucional e ordinário. (...)

O que torna patente é o acentuado grau de complexidade das matérias a apreciar e bem assim como a falta de meios de apoio:

- Falta uma assessoria técnica.*
- Falta uma adequada formação profissional.*
- Falta coordenação estratégica.*

A complexidade das matérias é patente. (...)

É recorrente ser preciso mais de uma semana de trabalho exclusivo para preparar a petição de uma acção administrativa especial e convirá não esquecer que é sabido que iremos encontrar depois nestes litígios, no lado oposto da lide, uma advocacia hoje altamente especializada saída das modernas (mega)sociedades de advogados e já muito tirocínada no foro administrativo e/ou na docência universitária.

^[22] O recurso directo de anulação constituía, no anterior sistema de contencioso administrativo (D.L. n.º 267/85 — *Lei de Processo nos Tribunais Administrativos e Fiscais*), o meio processual correspondente à actual acção administrativa.

Portanto as apontadas limitações de meios e o grau de complexidade das matérias não têm permitido ir mais além e daí também que não seja de estranhar a pouca visibilidade da actuação do MP nesta área”.

No mesmo documento indicavam-se os seguintes dados estatísticos relativos ao Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa:

“Reportando-nos só à intervenção processual acessória:

– em 2005 foram produzidas 3 intervenções nos termos do art. 85º, do CPTA.

– em 2006 foi produzida 1 (sic) intervenção nos termos do art. 85º, do CPTA.

E reportando-nos à acção pública administrativa:

– em 2005 foram propostas 3 acções.

– em 2006 foram propostas 2 acções.

*Estes números evidenciam à saciedade que o peso do contencioso do Estado não permite intervir de forma mínima no **contencioso do urbanismo**”.*

O diagnóstico assim traçado nada tinha de *tremendista* e mantém, tristemente, plena actualidade, quase nada se lhe podendo acrescentar.

Ainda em 2013, PAULO DIAS NEVES, na obra *supra* citada (III.3), opinava:

“... A regulamentação urbanística não é apenas prolixa, multiplicando por essa via situações passíveis de ilegalidade; é dispersa, por vezes excessivamente minuciosa, outras indesejavelmente omissa e, em geral, muito pouco clara, exibindo com frequência deficiências na própria redação dos textos normativos” ^[23].

“Mergulhados em questões técnicas de elevada complexidade em áreas de conhecimento para as quais não estão, em regra, profissionalmente preparados, muitas das quais exteriores ao Direito, e não podendo na prática socorrer-se do auxílio institucional de peritos independentes, os magistrados do MP são forçados, no silêncio dos seus gabinetes, a optar entre a omissão de agir e uma promoção pouco esclarecida e deficiente...” ^[24].

“De acordo com os relatórios anuais de atividade da Procuradoria-Geral da República, foram propostas 158 ações públicas em 2007, 145 em 2008, 66 em 2009, 121 em 2010 (não contabilizando ações de contencioso da nacionalidade) (...). Será útil saber quantas das ações propostas se dedicaram à impugnação de atos de gestão urbanística, quantas delas obtiveram provimento e qual veio a ser o resultado da execução dos respectivos julgados” ^[25].

^[23] Pág. 46.

^[24] Pág. 62.

^[25] Nota 87 (pág. 46).

“De acordo com os relatórios da Procuradoria-Geral da República, em 2007, 2008, 2009 e 2010 não foram propostas quaisquer ações públicas nos tribunais administrativos e fiscais de Mirandela, Porto e Viseu. E em 2009 não foram propostas ações públicas nos Tribunais Administrativos e Fiscais de Beja, Castelo Branco, Ponta Delgada, Mirandela, Porto e Viseu”
[26].

A mutação registada desde 2013 é de sentido negativo, visto que, como o comprovam os dados insertos nos relatórios de síntese do M.P., relativos ao exercício da acção pública na jurisdição administrativa, são ainda mais confrangedores:

- Ano de 2018: 57 acções;
- Ano de 2019: 56 acções;
- Ano de 2020: 37 acções;
- Ano de 2021: 42 acções;
- Ano de 2022: 21 acções;
- Ano de 2023: 37 acções;
- Ano de 2024: 51 acções [27].

De resto, estes números podem conter ainda um factor de ilusão, visto que o conceito de “*acção pública*” utilizado na contagem engloba as pretensões destinadas à reintegração da legalidade objectiva, máxime, para decretamento da perda de mandato (Leis n.ºs 4/83 e 27/96) – propostas com uma certa regularidade em todos os T.A.F. –, pelo que os números de acções intentadas pelo MP, na veste de actor popular público, para defesa de interesses difusos em sentido estrito (especialmente artigos 52.º, n.º 3 da Constituição e 9.º, n.º 2 do C.P.T.A.), serão necessariamente inferiores aos indicados. E são de uma modéstia confrangedora, pois significam que, em média, cada magistrado em exercício na jurisdição administrativa propõe, no máximo, duas acções por ano.

Tenha-se presente que, por deliberação do Conselho Superior do M.P. de 01.02.2023, ponto 11. (entretanto revogado), o valor de referência processual para a área administrativa fixava aquele parâmetro em 3 acções anuais (já incluindo a acção de pura defesa da legalidade), cuja observância, para mais, era excepcional.

Não é dubitável que os magistrados do M.P. enfrentam sérios constrangimentos no exercício da acção pública para defesa de interesses difusos, sobretudo por falta de forma formação específica em variadas matérias, que não se reduzem, de forma nenhuma, ao contencioso urbanístico, e ao deficiente apoio técnico.

Mas, no meu modo de ver, a crónica violação do dever de exercício da acção pública não pode ser imputada somente a esses factores, tanto mais que o contencioso do Estado nem sequer no T.A.C. de Lisboa atinge cifras esmagadoras, sendo ainda certo que a assessoria técnica ao M.P., não sendo deslumbrante, já não é o deserto que foi.

[26] Nota 87 (pág. 46).

[27] Ainda não foi publicado o relatório relativo ao ano de 2025.

Os problemas, se bem vejo, intensaram-se em séria medida com a extinção da Inspeção-Local da Administração Local, no ano de 2011 (D.L. n.º 126-A/2011), e a absorção das suas atribuições pela Inspeção-Geral de Finanças.

No passado, constituía um dado da vida a pendular recepção de densos relatórios de inspecção a municípios elaborados pela I.G.A.L., para impugnação de vários e recortados actos de gestão urbanística, instruídos com apensos contendo os documentos de suporte.

Essa fonte qualificada de notícia da ilegalidade dava origem à propositura de várias acções, por vezes superior à dezena, por relatório.

Nada disso ocorre há vários anos, visto que a I.G.F., certamente por falta de vocação e/ou de recursos humanos, centra a sua actuação na actividade financeira do Estado, só muito raramente elaborando e remetendo ao M.P. relatórios de inspecção incidindo sobre a actividade das autarquias locais *“no domínio do ordenamento do território”*, como se exprime a respectiva lei orgânica (acolhendo a perspectiva de que o Urbanismo se integra naquela disciplina, de maior âmbito) ^[28].

Sem participações ou denúncias de origem institucional, o M.P. vive de exposições de particulares, pretensos lesados por operações urbanísticas (a ilegalidade de normas administrativas raramente é reportada) ou militantes da prossecução do bem comum, por vezes totalmente infundadas e quase sempre infundamentadas; de associações ambientalistas ou entes similares e de certidões oriundas de inquéritos-crime, objecto de despacho de arquivamento. A extracção de certidão, neste contexto, não resulta, por norma, de um juízo positivo sobre a indiciação de ilegalidades administrativas, mas antes de uma atitude defensista (*“Podendo existir ilegalidade administrativa, remeta certidão à Procuradoria junto do T.A.F. de...”*). Fica, assim, comprovado que a propalada e necessária articulação entre as jurisdições administrativa e penal, de tão elevado potencial, resta, no essencial, um projecto.

Duas fontes são passíveis de revelar ilegalidades.

Por um lado, a imprensa regional, que acompanha e relata com pormenor a vida das comunidades e os seus eventos, com destaque para as intervenções no território.

Por outro lado, aqui com maior eficácia, o próprio auto de notícia de contra-ordenações urbanísticas sancionadas pelos municípios.

A este propósito, não posso deixar de alertar para o seguinte fenómeno.

Só após o dia 01.09.2016 (art. 15.º, n.º 5 do D.L. n.º 214-G/2015) os T.A.F. receberam competência para decidir as *“impugnações judiciais de decisões da Administração Pública que apliquem coimas no âmbito do ilícito de mera ordenação social por violação de normas de direito*

^[28] Durante 9 anos, recebi um só relatório de inspecção da I.G.F. O tema consistia na existência de um vínculo funcional, gerador de despesa indevida...

administrativo em matéria de urbanismo” (al. I) do n.º 1 do art. 4.º do E.T.A.F., na redacção conferida por aquele diploma).

Após uma fase inicial de letargia e sempre com alguma relutância ou hesitação, os municípios começaram a instaurar e decidir processos de contra-ordenação e a aplicar coimas, por vezes de valor consideravelmente elevado (recorrendo aqui ao critério da lei penal), que os arguidos, obviamente, impugnam.

Quase nunca os municípios se preocupam, para além da punição, com a reposição da legalidade urbanística que a contra-ordenação consubstancia e evidencia, considerando de forma quase expressa que a aplicação da coima corresponde à integral e irrepreensível observância da lei.

O M.P. deve extrair cópia ou certidão dos R.C.O., instaurar D.A. e averiguar o alcance dos factos, do prisma de observância do regime consagrado nos artigos 102.º e seguintes do Regime Jurídico da Urbanização e Edificação (R.J.U.E.), em Subsecção com o esclarecedor título *Medidas de tutela da legalidade urbanística*.

Outra prevenção.

O art. 102.º-A, n.º 2 do mesmo regime proíbe terminantemente a admissão de denúncias anónimas, sem qualquer ressalva ou restrição, o que não pode deixar de ser lido como afastamento do regime consagrado no n.º 6 do art. 246.º do Código de Processo Penal. Tratando-se de uma proibição incondicionada, é inaceitável a instauração de D.A. com essa origem. Mas vários magistrados, revelando embora conhecer a norma, não a aplicam, porventura por força de um inconsciente juízo analógico com a solução processual penal. O procedimento parece-me indefensável.

Em contraponto com a actuação da I.G.F., a Inspeção-Geral da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território (I.G.A.M.A.O.T.), com competência centrada “*em matérias de incidência ambiental*”, envia periodicamente ao M.P. relatórios de inspecção, instruídos e de grande valia e objectividade, cujo conteúdo, só por si, seria, muitas vezes, suporte factual e jurídico bastante para fundamentar a imediata propositura de acções.

No entanto, este modo de agir é precipitado.

O M.P. deve convidar os entes públicos e privados interessados a pronunciarem-se, numa espécie de participação preventiva.

Para além disso, é indispensável (quando disso é caso, como normalmente sucede) instruir o D.A. com a descrição predial, para determinar os titulares de direitos reais, incluindo instituições de crédito com a posição de credoras hipotecárias, sobre a fracção do território interessados no assunto, os quais haverão de ser demandados como contra-interessados na eventual acção a propor.

A instrução dos D.A. não se pode deixar influenciar pelos tempos e trâmites usuais do inquérito-crime, visto que, excluindo hipóteses incomuns de desvio de poder no exercício de poderes discricionários, os motivos do agente administrativo são irrelevantes para a caracterização da ilegalidade administrativa.

Por isso, estabelecidos os factos, resta proceder à sua qualificação jurídica.

Em princípio, o tempo médio de pendência dos D.A. não deve exceder os 8 meses.

Como em toda a espécie processual, a instrução do D.A. deve ser preparada e concentrada.

Independentemente de se solicitar à Administração Pública (A.P.) competente que emita pronúncia sobre todos os aspectos abordados na notícia da ilegalidade, é conveniente concretizar os exactos pontos (de facto, mas, por vezes, também de direito, ponderado que podem estar em questão normas regulamentares editadas pelo próprio ente) que exijam análise particular.

Por razões de *“formalismo protocolar e de cortesia”* (cfr. Circular n.º 3/2011), os ofícios devem ser assinados pelo magistrado.

Na minha prática, sempre informei (ou recordei) os destinatários dos pedidos da aplicabilidade das sanções previstas nos artigos 8.º, n.º 5 do C.P.T.A. e 5.º do E.M.P., em caso de violação do dever de colaboração – que só rege quando esteja em causa *“o exercício da ação pública pelo Ministério Público”* ^[29], como esclarece o primeiro preceito.

Por cultivar reservas sobre a constitucionalidade material da norma do n.º 3 do art. 5.º do E.M.P., quando comina com a prática do crime de desobediência a violação do dever de colaboração, que creio mal se harmonizar com o princípio da proporcionalidade, para além de me parecer que não motiva a criação de um espírito colaborativo bilateral, sempre me absteve de efectuar a cominação.

O que transmite um sinal errado à A.P. é a falta de impulso, pelo M.P., dos mecanismos sancionatórios previstos na lei, nos múltiplos casos de incumprimento reiterado e voluntário.

Com efeito, já deparei com uma situação em que o M.P. solicitou resposta a certa câmara municipal por onze vezes, sem sucesso, mas também sem accionar os mecanismos sancionatórios. Desse modo se cria um ambiente de lassidão na observância do ordenamento jurídico.

O art. 69.º do R.J.U.E. configura-se como um preceito central na actividade do M.P.

[29] A fórmula parece redundante, mas não o é visto que nem só o M.P. é titular do direito de acção pública.

As normas que o compõem suscitam uma plêiade de questões, que nesta sede não devem ser enunciadas, sequer, com excepção de duas.

A primeira, para destacar o efeito suspensivo automático (*“efeitos previstos para o embargo”*) resultante da citação do titular do acto administrativo impugnado, mas somente quando se trate de uma licença ou de uma autorização de utilização.

A segunda, para aludir à ambiguidade do texto do n.º 4, factor de divergências dentro do M.P., havendo magistrados (distintos e experientes, aliás) que entendem, por recurso a uma espécie de argumento *a contrario*, que o prazo de caducidade do direito de acção aí consagrado apenas opera *“se os factos que determinaram a nulidade não forem participados ao Ministério Público nesse prazo”*. Se o tiverem sido, a acção já poderia ser proposta sem prazo (art. 41.º do C.P.T.A.).

Confesso que a citada interpretação *a contrario* nunca me tinha acudido ao espírito, até me ser apresentada e justificada num caso concreto.

O sentido das palavras da lei pode sugeri-la.

Mas parece seguro que constituiria uma grave e incontornável contradição valorativa a solução legal que concedesse ao M.P. um tempo ilimitado para impugnar actos de gestão urbanística nulos, quando a sua emissão lhe tivesse sido comunicada, mas sujeitasse a prazo de caducidade esse direito, se os factos não tivessem sido levados ao seu conhecimento. Dir-se-ia que, ainda que num plano de mera lógica, só a solução inversa poderia fazer sentido, por envolver uma sanção à passividade do M.P. na perseguição da invalidade.

A meu ver, a correcta interpretação da norma do n.º 4 do art. 69.º do RJUE, à luz do elemento teleológico, é a de que, decorrido o prazo de 10 anos sobre a data da prática do acto de gestão urbanística ferido de nulidade, caduca o direito de interpor a acção administrativa impugnatória por parte do M.P., haja ou não recebido participação dos pertinentes factos.

Assim o sustenta doutrina autorizada:

“As mesmas razões de estabilidade e segurança apontam para a extinção do prazo ainda que os factos cheguem ao seu [MP] conhecimento ou lhe sejam participados no limite do prazo de 10 anos. Isto não obstante a deficiente construção da norma, que parece apontar para a ausência de um prazo se os factos forem participados ao Ministério Público dentro do prazo de 10 anos...” ^[30].

“... No que concerne ao Ministério Público, sempre considerámos que o prazo de 10 anos é o limite para que este possa interpor a acção de declaração de nulidade, mesmo que os factos cheguem ao seu conhecimento ou lhe sejam participados no limite do prazo de dez anos (...).

^[30] FERNANDA PAULA OLIVEIRA-MARIA JOSÉ CASTANHEIRA NEVES-DULCE LOPES, *Regime Jurídico da Urbanização e Edificação Comentado*, 4.ª ed., 2016, págs. 526-527.

A solução que apontámos (do limite inultrapassável de 10 anos para a interposição da ação) é (...) a única (...) que está em consonância com os interesses que o legislador pretendeu salvaguardar com o disposto no n.º 4 do artigo 69.º, que se prendem essencialmente com a necessidade de garantir a estabilidade e a segurança das relações jurídicas...” [31].

A eleição da melhor hermenêutica para a norma perderá todo o seu relevo caso, como é expectável, a Proposta de Lei n.º 48/XVII/1.ª (autorização ao Governo para alterar o R.J.U.E. e o Regime Jurídico da Reabilitação Urbana) seja aprovada.

A nova redacção prevista para os n.ºs 2 a 4 do art. 69.º é a seguinte:

“2 – Quando tenha por objeto atos de licenciamento ou decisões relativas a pedidos de informação prévia com fundamento em qualquer das invalidades previstas no artigo anterior, a citação do titular da licença ou da informação prévia favorável para contestar a ação referida no número anterior não prejudica o prosseguimento dos trabalhos, sem prejuízo do disposto no número seguinte.

3 – O Ministério Público pode, na ação referida no número anterior, recorrer às medidas cautelares alternativas, adicionais ou preventivas, nos termos do artigo 112.º do Código de Processo nos Tribunais Administrativos, devendo o juiz proferir decisão sobre a medida, quando a ela houver lugar, no prazo de dez dias, tendo o recurso da decisão carácter urgente e os efeitos previstos no n.º 4 do artigo 115.º.

4 – A possibilidade de o órgão que emitiu o ato ou deliberação declarar a nulidade caduca no prazo de 1 ano contado da data da sua emissão, sem prejuízo de os factos que determinaram a nulidade consubstanciarem a prática de um crime, caducando igualmente no mesmo prazo o direito de propor a ação prevista no n.º 1 ou de propositura de ação popular, nos termos do n.º 2 do artigo 9.º e do n.º 2 do artigo 55.º do Código de Processo nos Tribunais Administrativos...”.

Apesar da extrema e persistente modéstia de aplicação, por parte do M.P., das faculdades concedidas pela norma, na redacção ainda vigente, o legislador projecta a inversão do paradigma dos efeitos da citação do acto permissivo, retirando-lhe o efeito suspensivo (“a citação (...) não prejudica o prosseguimento dos trabalhos”), e abre-lhe a via do recurso “às medidas cautelares alternativas, adicionais ou preventivas” (sic) – como se a disponibilidade deste meio processual, apresentado numa fraseologia misteriosa, carecesse de explicitação, mais parecendo que o legislador quer acalmar a sua má consciência.

Muito mais significativa é a redução do prazo de caducidade do direito de impugnar, por parte de qualquer actor (público, particular ou popular, quando a lei vigente apenas se aplica ao primeiro), de 10 anos para 1 ano. Uma redução radicalmente revolucionária, que se admite inédita no ordenamento jurídico português *per omnia secula seculorum*.

[31] FERNANDA PAULA OLIVEIRA, *Invalidade dos atos administrativos e a busca por um regime de invalidade mista em matéria urbanística: a nulidade ainda é essa desconhecida?* Estudos em Homenagem ao Doutor Vieira de Andrade, Vol. II, Almedina, págs. 195-196.

A virulência da solução é tão manifesta que, no seu parecer, a Associação Nacional dos Municípios Portugueses não deixou de registar:

“A ANMP acompanha a necessidade de criar mais segurança jurídica para os particulares e promotores e a importância, que se pretende crescente, central da atividade fiscalizadora dos municípios.

Tal desiderato não é, no entanto, um valor absoluto, não emergindo como adequada uma redução tão drástica dos prazos e uma alteração tão substancial ao regime, sobretudo quando em causa estão invalidades mais graves, geradoras da sanção de nulidade.

*A alteração do prazo de 10 anos para 1 ano é, ademais, grave porque parece reduzir, senão mesmo eliminar, a capacidade de escrutínio e ação dos cidadãos em geral que, confrontados com uma obra em curso, tendo em consideração que **desde o ato que constituiu direitos de construção até ao início efetivo da mesma, correm prazos muito superiores a 1 mero ano** –, confrontam-se com a caducidade do seu direito à ação administrativa”* (sublinhado meu).

O prazo de 1 ano, contado da data de emissão do acto, esgota-se num instante, pelo que se estima que, na prática, o M.P. deixará de accionar, a coberto da norma em causa. Pode ser que, por esta via, se alcance, em proporção geométrica, a muito visada fluidez do mercado imobiliário.

A frugalidade dos recursos técnicos disponíveis é, sem dúvida, um factor relevante no entorpecimento da actuação do M.P. na perseguição das ilegalidades administrativas.

Mas não se pode deixar de referir que nem todos os casos apresentam complexidade técnica e exigem o recurso a perícias, assessorias ou consultorias, bem pelo contrário.

Ainda assim, existem alguns instrumentos, produzidos na última década, a que o M.P. pode lançar mão para alcançar uma razoável instrução, tramitação e decisão dos D.A.:

1 – “*PROTOCOLO DE COOPERAÇÃO ENTRE A PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA E A AGÊNCIA PORTUGUESA DO AMBIENTE, I.P.*”, celebrado em 05.02.2015, visando a melhor “defesa de interesses difusos e coletivos na área ambiental” e envolvendo “ações de formação”, a “discussão de temas” e a “prestação de informações e assessoria técnica”.

2 – “*PROTOCOLO DE COOPERAÇÃO ENTRE A PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA E A INSPEÇÃO-GERAL DA AGRICULTURA, DO MAR, DO AMBIENTE E DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO*”, celebrado em 12.02.2015, naturalmente restrito às matérias de “incidência ambiental”, que prevê a disponibilização de “informação de natureza técnica”, a “indicação de peritos e consultores técnicos” e a “realização de perícias destinadas a aferir a existência de dano ambiental”.

3 – “*PROTOCOLO DE COOPERAÇÃO RELATIVO A CONTRATOS PÚBLICOS*”, celebrado entre a P.G.R. e o IMPIC – Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção, I.P., em

29.12.2017, a coberto do disposto no art. 454.º-C do Código dos Contratos Públicos, valioso quando o M.P. seja chamado a intervir no âmbito do contencioso contratual (art. 77.º-A do C.P.T.A.).

4 – Despacho da Exm.ª P.G.R. de 08.01.2020, que densifica os critérios previstos no n.º 5 do art. 61.º do E.M.P. para intervenção do Departamento Central de Contencioso do Estado e Interesses Colectivos e Difusos, onde se prevêem formas de *“coordenação, organização e apoio”* e a possibilidade de o Departamento *“assumir a intervenção processual direta dos dossiês ou acompanhamento das ações destinadas à apreciação de dano com impacto manifesto, relevante e intolerável contra o ambiente, o ordenamento do território, urbanismo e património cultural”*.

5 – Despacho da Exm.ª P.G.R. de 09.12.2022, regulador da *“Atividade dos gabinetes de apoio aos magistrados do Ministério Público”* (cfr. artigos 35.º da L.O.S.J. e 28.º do respectivo Regulamento). Os quatro G.A.M.M.P. são compostos por especialistas que dispensam assessoria e consultadoria técnica nas áreas do Urbanismo, da Engenharia e da Arquitectura (no que aqui interessa), através da prestação de esclarecimentos (também orais) e a elaboração de *“informações, pareceres e relatórios”*.

Estamos em face de um conjunto já extenso e variado de ferramentas que não permitem que um magistrado do M.P. titular de D.A. com um certo grau de dificuldade possa legitimamente afirmar que está só perante o mundo.

Para além desse quadro, remanesce a possibilidade de se solicitar a colaboração de outras entidades públicas, com destaque para as Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional, que, por vezes, prestam uma valiosa colaboração, num tempo razoável.

Para terminar, resta deixar uma breve palavra sobre alguns tópicos dispersos.

A instauração, por sistema, de D.A. para seguir a evolução de recursos de contra-ordenação ou para emitir parecer, nos termos do art. 85.º do C.P.T.A., afigura-se-me uma prática excessiva, pouco útil e geradora de inócua burocracia.

A promessa, por parte dos municípios, de total disponibilidade para procederem espontaneamente à reintegração da legalidade urbanística, normalmente através de uma alteração ou revisão dos instrumentos de planeamento que acomode a operação ilegal, tem de ser tratada com enorme cautela. Mesmo quando não se configure como um puro expediente para gerir o decurso do tempo, são raríssimos os casos em que tal tipo de promessa é cumprido (ainda que, porventura, em termos não imputáveis), apesar de sucessiva e solenemente renovado.

O problema reveste uma particular acuidade quando o acto já foi declarado nulo ou anulado na acção declarativa, visto que o direito de o M.P. instaurar o processo executivo caduca no prazo de um ano, esgotado o prazo procedimental, de 90 dias, de cumprimento espontâneo da sentença por parte da A.P. (artigos 176.º, n.º 2 e 175.º, n.º 1 do C.P.T.A.). É neste contexto que a

manifestação da intenção de regularizar por parte dos órgãos municipais, mesmo que genuína, é perigosa, por poder induzir o vencimento do prazo.

Nos raros casos em que o acto legalizador seja efectivamente praticado, v.g. através de actuação normativa, impõe-se controlar a sua autónoma legalidade. O princípio da inderrogabilidade singular dos regulamentos também vincula os entes que os editaram (é regra geral e abstracta) e não é aceitável que neles se insira uma pretensa norma destinada a ser aplicada uma só situação, com efeitos retroactivos.

Por fim, uma chamada de atenção para o alcance da norma do art. 76.º da Lei de Bases da Política Pública de Solos, Ordenamento do Território e Urbanismo: *“Estão sujeitos a registo predial, a inscrição matricial, bem como a georreferenciação e a inscrição no cadastro predial, os factos que afetem direitos reais relativos a um determinado imóvel ou lhe imponham um ónus, nos termos da lei”*.

Quando o M.P. formule, logo na acção declarativa, pedidos de reposição da legalidade urbanística como a demolição e a reposição do terreno ^[32], parece haver lugar ao cumprimento (oficioso) daquela norma – embora as Conservatórias do Registo Predial, por princípio, recusem a prática do acto.

Espera-se que sejam momentâneas as dificuldades emergentes da institucionalização do processo electrónico e da transição da plataforma SITAF para o MP Codex, aspectos sobre os quais, em todo o caso, não possuo capacidade de avaliação, por já não operar nesse ambiente.

VI – A INSTRUÇÃO E TRAMITAÇÃO DOS DOSSIÊS DE ACOMPANHAMENTO DE ACÇÕES PENDENTES (PÚBLICAS E, SOBRETUDO, CONTRA O ESTADO)

Os D.A. que seguem acções públicas não justificam particular referência.

À medida que a acção (na velha linguagem, o processo principal) se for desenvolvendo, devem juntar-se ao D.A. os elementos pertinentes e, se disso for caso, elaborar resposta, porventura com comunicação à hierarquia de alguma peça susceptível de modelar o destino da causa.

^[32] Contra a possibilidade de enxerto na acção declarativa do pedido de demolição, cfr. acórdão do S.T.A. de 18.06.2015 (proc. 589/14): *“... A demolição de qualquer obra destituída de título [ab início ou porque é nulo o acto que a licenciou] pressupõe sempre um procedimento administrativo em que se avalie a possibilidade de legalização e essa possibilidade tem sempre de existir”* (negrito meu).

Esta dupla proposição envolve, nos seus termos literais absolutos, a conclusão de que os tribunais não têm o poder de ordenar demolições na acção declarativa.

No caso apreciado, a ilegalidade do acto resultava, apenas, da falta de um parecer prévio vinculativo, pelo que parece indiscutível que o pedido demolitório era prematuro.

Mas, com todo o respeito, se a ilegalidade da construção for, em abstracto, insusceptível de suprimento, por força do chamado princípio da vinculação situacional dos solos (p.e., edificação em área de protecção de monumento nacional), não vejo obstáculo à dedução do pedido, pois, nesse caso, a possibilidade de legalização pura e simplesmente não se coloca, à face do quadro normativo, pelo que a hipotética instauração de um procedimento administrativo que a tivesse por objecto seria um acto inútil, dado que a legalização não é “sempre” possível. Mas não ficaria minimamente surpreendido se a lei, por um destes dias, vier a consagrar a solução contrária, no espírito de combate à falta de habitação.

O controlo da acção através do D.A. é efectuado, pelos magistrados dos diversos T.A.F., em termos diversificados.

O pior dos métodos, por vezes instituído por Provimento, é o de o Oficial de Justiça, em certa data de cada mês, verificar o estado das acções e prestar informação no D.A., com ou sem junção de cópia da “árvore” do processo na plataforma informática.

Desse modo gera-se uma prática sucessiva de actos de quase nulo valor, mas burocratizante.

Dado que o M.P. é (deve ser) notificado de todos os trâmites essenciais praticados na acção, deve, a meu ver, no momento em que assina a notificação, extrair ou mandar extrair as cópias pertinentes, promover a sua junção ao corresponde D.A. e ordenar ou dispensar a abertura de *Conclusão*.

Os D.A. instaurados para contestar acções intentadas contra o Estado (instituto público, incapaz ou ausente revel) e seguir os seus termos assumem uma importância central.

Desde logo, ao que sei, a submissão a aprovação hierárquica das contestações, demais articulados e outras peças, não é praticada, apesar de, no foro administrativo, ser quase comum encontramos demandas com pedidos de milhões. Em contrapartida, na jurisdição cível, onde o Estado raramente é réu em causas com expressão pecuniária directa, subsiste um controlo hierárquico apertado e fino da grande maioria dos actos realizados pelos magistrados.

Desse modo, a apresentação de contestação afirma-se como o acto processual mais importante que recai sobre os ombros dos solitários magistrados.

A recolha de elementos e argumentos para elaboração da contestação não regista especificidades de tomo.

Por regra, é intuitiva a determinação do serviço ao qual se devem dirigir as solicitações de envio dos elementos.

Convém fixar prazos realistas para a resposta, que garantam a disponibilidade de tempo (10 dias, no meu critério) para a subsequente redacção do articulado, bem como solicitar a indicação de um ponto de contacto/interlocutor, para personalizar e simplificar os contactos subsequentes que possam justificar-se.

Neste contexto, há que ponderar a necessidade de formulação do pedido de prorrogação do prazo para contestar, que deve ser deduzido no tempo certo (5 dias antes do termo do prazo, na minha prática), quando se anteveja que a A.P. não vai fornecer os elementos tempestivamente.

Dada a imprevisibilidade do comportamento da A.P., parece ajustado requerer sempre a concessão da prorrogação máxima do prazo.

Mas é censurável, *hoc sensu*, a prática (rara, mas real) de requerer a prorrogação do prazo para contestar sem que se esteja a aguardar a chegada de elementos, apenas para melhor gerir o calendário de realização das tarefas correntes.

Na jurisdição administrativa, o Estado litiga com dispensa do pagamento prévio da taxa de justiça. Mas nem sempre, pois o n.º 1 do art. 15.º do R.C.P. exceptiona as acções em que se discuta *“matéria administrativa contratual e pré-contratual e relativas às relações laborais com os funcionários, agentes e trabalhadores do Estado”*.

Nestas hipóteses, o pedido de pagamento da taxa de justiça e o envio do seu comprovativo devem ser dirigidos à A.P. juntamente com o pedido inicial de disponibilização dos elementos necessários à elaboração da contestação.

Nos casos em que o Estado está dispensado do pagamento prévio de taxa de justiça, deve-se, nas mesmas circunstâncias, solicitar a indicação do organismo responsável pelo pagamento, a final, das custas de que o Estado venha a ser devedor (cfr. al. c) do n.º 1 da Circular n.º 10/2004 e art. 38.º, n.º 1 do R.C.P.). Note-se que, não gozando de isenção, mas apenas de dispensa do prévio pagamento, o Estado é sempre devedor das custas correspondentes ao impulso processual inerente ao oferecimento da contestação. Caso não se actue deste modo, corre-se o risco de, anos volvidos, quando a causa seja finalmente julgada e a A.P. confrontada com o pedido de pagamento da taxa de justiça devida pelo Estado, surgirem objecções ao pagamento, por ser desconhecido do serviço a própria pendência da acção.

Responsável pelo pagamento é o *“serviço a que pertença o órgão que, de acordo com a respectiva esfera de competências, deu origem à causa”* (art. 38.º, n.º 1 do R.C.P.).

Por isso, é destituída de fundamento a formulação do pedido de pagamento da taxa de justiça (ou outras custas) a institutos públicos com competências na matéria discutida na acção (p.e., Agência Portuguesa do Ambiente, I.P.).

Julgada a causa, a maioria das unidades orgânicas dos vários T.A.F. cumpre o n.º 2 do art. 15.º do R.C.P., para o efeito entregando ao magistrado do M.P. o D.U.C. Mas outras solicitam o pagamento directamente ao serviço responsável pelo pagamento – o que parece corresponder à solução legal, que dispõe que as custas processuais (multas e juros de mora) devidos por entidades públicas *“são suportados directamente pelo serviço”*).

Embora seja difícil alterar hábitos (o que, no limite, depende do entendimento judicial perfilhado), seria conveniente que o M.P., num esforço unificado, procurasse extirpar a primeira prática referida, dado que as formalidades visando obter o pagamento da taxa de justiça devida pelo Estado geram, não poucas vezes, uma intensa troca de comunicações.

Quando o Estado seja condenado, suscita-se, por vezes, a dúvida sobre a obrigatoriedade (em sentido impróprio, claro) de interposição de apelação.

A consulta à hierarquia directa, na minha experiência pessoal, redundou no reenvio da responsabilidade para a minha própria decisão. Suponho ser um padrão.

Nesse quadro, é cautelarmente conveniente solicitar ao serviço que praticou o acto ou omissão gerador do dano que emita pronúncia fundamentada e clara sobre a questão.

O M.P. está vinculado, pela Circular n.º 30/80, a promover o pagamento da indemnização fixada, o que tem de ser feito em prazo curto, para travar o vencimento de juros de mora e o risco de o Estado ser executado.

Apesar dos termos lacónicos da dita Circular, a prática demonstra que, para além da remessa da decisão condenatória (que, na realidade, podem ser duas ou três: sentença da 1.ª instância e acórdão do Tribunal Central Administrativo e/ou do S.T.A.), é indispensável mencionar a data de citação do Estado, para permitir a liquidação dos juros, identificar o credor (v.g., se possível, com indicação do N.I.F.) e o seu mandatário e respectivo escritório.

A comunicação deve ser formalizada e assinada pelo magistrado.

O M.P. deve cuidar da cobrança e do pagamento das custas de parte devidas ao ou pelo Estado.

O arquivamento dos D.A. deve conter um relatório breve, mas clarificador dos aspectos essenciais: partes, causa de pedir, pedido, conteúdo da decisão proferida e seu cumprimento.

A tarefa que aguarda os magistrados que chegam à jurisdição administrativa é hercúlea, mas estimulante e exequível, sobretudo se forem adoptadas as melhores práticas.

Este escrito apenas procura sugerir algumas.

Vídeo da apresentação



<https://educast.fccn.pt/vod/clips/28g4d78ktw/streaming.html?locale=pt>

C E N T R O
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

9. INFRAÇÕES TRIBUTÁRIAS – PARTICULARIDADES DA ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO¹

Catarina Valente*

Apresentação Power Point

Teoria dualista

Natureza administrativa

Natureza criminal

RGIT: introdução de um elemento quantitativo na delimitação dos crimes

Abuso de confiança

Falta de entrega da prestação tributária

Parte I do RGIT – Princípios gerais

Capítulo I – Disposições comuns

Capítulo II - Disposições aplicáveis aos crimes tributários

Capítulo III – Disposições aplicáveis às contraordenações

Parte II do RGIT – Do processo

Capítulo I – Processo penal tributário

Capítulo II – Processo de contraordenação tributária

Parte III do RGIT – Das infrações tributárias em especial

Título I – Crimes tributários

Título II – Contraordenações tributárias

Apresentação Power Point



¹O presente capítulo tem por base a formação ministrada pela autora no Centro de Estudos Judiciários, no âmbito do *Curso Intensivo de Direito Administrativo e Tributário para Magistrados do Ministério Público*, que teve lugar nos dias 5, 12 e 19 de janeiro de 2026.

* Procuradora da República.

Infrações tributárias -

Particularidades da atuação do Ministério Público

Catarina Abecasis Valente
Procuradora da República
CEJ, 19 de janeiro de 2026

Artigo 2.º do Regime Geral das Infrações Tributárias (RGIT)

Conceito e espécies de infrações tributárias

- 1 - Constitui infração tributária todo o facto típico, ilícito e culposo declarado punível por lei tributária anterior.**
- 2 - As infrações tributárias dividem-se em crimes e contraordenações.**
- 3 - Se o mesmo facto constituir simultaneamente crime e contraordenação, o agente será punido a título de crime, sem prejuízo da aplicação das sanções acessórias previstas para a contraordenação.**

TEORIA DUALISTA

Violação das leis fiscais

Natureza
administrativa



Conduta ganha desvalor ético-social
quando ligada à proibição legal,
é o direito que a valora como ilícita

Natureza criminal



Conduta tem desvalor ético-social
anterior à proibição legal, a sua
dignidade punitiva é reclamada
pela própria sociedade

RGIT: introdução de um elemento quantitativo na delimitação dos crimes

Artigo 105.º do RGIT

Abuso de confiança

1 - Quem não entregar à administração tributária, total ou parcialmente, prestação tributária de valor superior a (euro) 7500, deduzida nos termos da lei e que estava legalmente obrigado a entregar é punido com pena de prisão até três anos ou multa até 360 dias.

Artigo 114.º do RGIT

Falta de entrega da prestação tributária

1 - A não entrega, total ou parcial, pelo período até 90 dias, ou por período superior, desde que os factos não constituam crime, ao credor tributário, da prestação tributária deduzida nos termos da lei é punível com coima variável entre o valor da prestação em falta e o seu dobro, sem que possa ultrapassar o limite máximo abstractamente estabelecido.

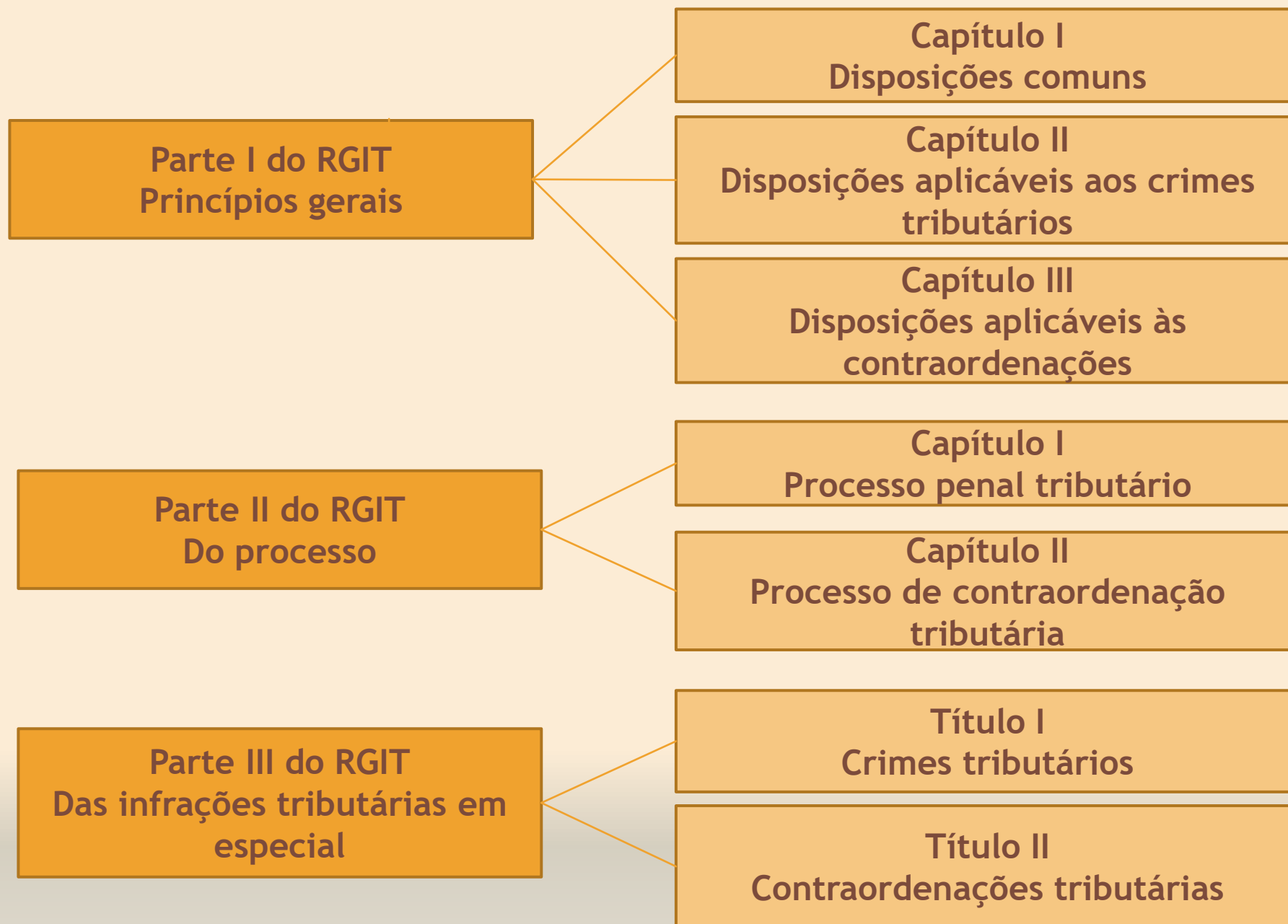
Artigo 1.º do RGIT

Âmbito de aplicação

1 - O Regime Geral das Infrações Tributárias aplica-se às infrações das normas reguladoras:

- a) Das prestações tributárias;**
- b) Dos regimes tributários, aduaneiros e fiscais, independentemente de regulamentarem ou não prestações tributárias;**
- c) Dos benefícios fiscais e franquias aduaneiras;**
- d) Das contribuições e prestações relativas ao sistema de solidariedade e segurança social, sem prejuízo do regime das contraordenações que consta de legislação especial.**

2 - As disposições desta lei são aplicáveis aos factos de natureza tributária puníveis por legislação de carácter especial, salvo disposição em contrário.



Artigo 3.º do RGIT

Direito subsidiário

São aplicáveis subsidiariamente:

- a) Quanto aos crimes e seu processamento, as disposições do Código Penal, do Código de Processo Penal e respetiva legislação complementar;
- b) Quanto às contraordenações e respetivo processamento, o regime geral do ilícito de mera ordenação social.

Tribunais tributários

Não há conhecimento da maioria dos processos relativos às infrações tributárias

Processos de
contraordenações
tributárias



Fase judicial eventual, dependente
da interposição de recurso da
decisão de aplicação da coima -
artigo 80.º, n.º 1 do RGIT

Processos penais
tributários



Competência para o julgamento dos
crimes tributários é dos tribunais
judiciais, tribunais comuns em
matéria criminal - artigos 209.º, n.º
1, alínea a) e 211.º, n.ºs. 1 e 3 da
CRP

Processos tributários → tribunais tributários

(princípio da primazia da jurisdição fiscal: artigo 212.º, n.º 3 da CRP)

Interação entre os processos tributários e os processos penais tributários (ou a fase preliminar do inquérito criminal)

Via de natureza substantiva: caducidade do direito à liquidação do tributo, artigo 45.º, n.º 5 da LGT

Via de natureza processual: artigos 47.º e 48.º do RGIT

II PARTE do RGCO
Do processo de contraordenação

CAPÍTULO IV

Recurso e processo judiciais

Artigo 62.º

Envio dos autos ao Ministério Público

1 - Recebido o recurso, e no prazo de cinco dias, deve a autoridade administrativa enviar os autos ao Ministério Público, preferencialmente por via eletrónica, em termos a definir por portaria do membro do Governo responsável pela área da justiça, que os tornará presentes ao juiz, valendo este ato como acusação.

2 - Até ao envio dos autos, pode a autoridade administrativa revogar a decisão de aplicação da coima.

Parecer n.º 5/2020 do Conselho Consultivo da PGR de 21/05/2020
(Acórdão da Relação de Évora da 28 de outubro de 2008, Processo n.º 1441/08-1)



Diretiva n.º 4/2021 de 12/10 da PGR

(...)

4.^a A apresentação do processo contraordenacional ao juiz não se traduz, pois, na dedução de uma acusação, mas tem os mesmos efeitos desse ato em processo penal - manifesta a pretensão do Ministério Público de que o arguido seja submetido a julgamento e delimita a temática do julgamento.

5.^a Mas esta não é a única opção de que dispõe o Ministério Público quando a autoridade administrativa lhe remete os autos do processo contraordenacional, não sendo aquele magistrado um mero núncio que se limita a proceder à entrega do processo no Tribunal.

(...)

8.^a Nas funções de promoção da ação contraordenacional na sua fase judicial, o Ministério Público, como órgão autónomo da administração da justiça, encontra-se incondicionalmente sujeito aos valores da descoberta da verdade e da realização da justiça, pelo que só deve solicitar o julgamento daqueles arguidos sobre os quais recaem indícios seguros de que cometeram um ilícito contraordenacional.

9.^a O artigo 62.º, n.º 1, do RGCO, ao determinar a intervenção do Ministério Público na fase intermédia do processo contraordenacional, pretendeu que este magistrado examinasse o processo que lhe é remetido, designadamente a decisão sancionatória proferida e a contestação apresentada, e ponderasse, obedecendo a critérios de legalidade e objetividade, se o arguido devia ou não ser sujeito a julgamento judicial pela prática de contraordenação ou contraordenações que foram objeto temático do processo que lhe foi remetido.

10.^a Assim, após exame dos autos do processo contraordenacional, o Ministério Público deve apresentá-los ao tribunal competente, para serem distribuídos a um juiz, equivalendo essa opção à dedução de uma acusação em processo penal, caso entenda que existem indícios suficientes da prática da contraordenação ou contraordenações que foram objeto daquele processo; ou pode, pelo contrário, determinar o seu arquivamento, se tiver verificado a existência de prova bastante desses ilícitos não se terem verificado ou de o arguido não os ter praticado, de ser legalmente inadmissível o respetivo procedimento ou ainda de não existirem indícios suficientes da verificação da atividade contraordenacional ou dos seus agentes, tal como sucede no processo penal, por aplicação do disposto no artigo 277.º, n.º 1 e 2, do respetivo Código.

11.^a Quando porém se verificarem vícios sanáveis na decisão impugnada ou no processo contraordenacional, que nem justificam o arquivamento do processo, nem a sua apresentação no tribunal, deve o Ministério Público antecipar-se à decisão judicial de devolução do processo à autoridade administrativa e proceder ele a essa remessa, de modo a que tais vícios sejam sanados, proferindo a autoridade administrativa nova decisão, sem que seja necessária uma intervenção judicial.

(...)

13.^a Nesta fase, o arquivamento do processo contraordenacional não está dependente da concordância do arguido, nem da auscultação da autoridade administrativa.

14.^a Com o arquivamento ou a devolução do processo contraordenacional à autoridade administrativa, a decisão sancionatória impugnada fica sem efeito, sem ter chegado a ser necessária uma intervenção judicial.

Artigo 65.º-A do RGCO

Retirada da acusação

1 - A todo o tempo, e até à sentença em 1.ª instância ou até ser proferido o despacho previsto no n.º 2 do artigo 64.º, pode o Ministério Público, com o acordo do arguido, retirar a acusação.

2 - Antes de retirar a acusação, deve o Ministério Público ouvir as autoridades administrativas competentes, salvo se entender que tal não é indispensável para uma adequada decisão.

Acórdão do STJ de 29/01/2025, Processo n.º 1315/23.5T9BRG.S1:

«Essa “*judicialização ab initio e ope legis*” do procedimento aproxima a intervenção do Ministério Público, na direção da fase de instrução, do papel que desempenha no âmbito do inquérito criminal, em conformidade com a Diretiva da PGR n.º 4/2021».

Arquivamento dos autos pelo MP por inadmissibilidade legal do procedimento (10.^a conclusão da Diretiva n.º 4/2021)

Taxas de portagem - falta de prova da notificação nos termos dos artigos 10.º, n.º 1 e 14.º da Lei n.º 25/2006.

Artigos 54.º do RGIT e 15.º, n.º 1 da Lei n.º 25/2006: processo de contraordenação tributária.

Arguida já declarada judicialmente insolvente - artigos 61.º, n.º 1, al. a) e 62.º do RGIT (Acórdãos do STA de 24/01/2018, Proc. 1311/17 e do TCA Sul de 03/04/2025, Proc. 418/21.5BEBJA)

Prescrição (Acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa de 26/05/2023, Proc. 25/22.5YUSTR.L1-PICRS)

Artigo 33.º do RGIT (prescrição do procedimento) → artigos 27.º-A (suspensão) e 28.º (interrupção) do RGCO

Remessa à autoridade administrativa para sanção de vícios

(11.^a conclusão da Diretiva n.º 4/2021)

Nulidade insuprível da decisão de aplicação de coima → vício que é sanável não na decisão em si, mas no processo contraordenacional - artigo 63.º, n.º 3 do RGIT (Acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa de 26/05/2023, Proc. 25/22.5YUSTR.L1-PICRS).

Artigos 79.º, n.º 1 e 63.º, n.º 1, alínea d), ambos do RGIT: a falta de identificação do infrator, da descrição sumária dos factos e indicação das normas violadas e punitivas ou a falta de indicação dos elementos que contribuíram para a fixação da coima (Acórdão do TCA Sul de 30/04/2025, Processo nº 355/24.1BELLE).

Da **Diretiva n.º 4/2021** proferida em 23 de setembro de 2021 pela Exm.^a Sr.^a Procuradora-Geral da República e relativa aos poderes processuais de atuação no processo de contraordenação, consta a adesão à fundamentação do Parecer n.º 5/2020 emitido pelo Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República, no qual se leem, designadamente as seguintes conclusões:

*“10.ª Assim, após exame dos autos do processo contraordenacional, o Ministério Público (...) pode, pelo contrário, determinar o seu arquivamento, se tiver verificado a existência de prova bastante desses ilícitos não se terem verificado ou de o arguido não os ter praticado, de **ser legalmente inadmissível o respetivo procedimento** ou ainda de não existirem indícios suficientes da verificação da atividade contraordenacional ou dos seus agentes, tal como sucede no processo penal, por aplicação do disposto no artigo 277.º, n.º 1 e 2, do respetivo Código.*

(...)

13.ª Nesta fase, o arquivamento do processo contraordenacional não está dependente da concordância do arguido, nem da auscultação da autoridade administrativa.

14.ª Com o arquivamento ou a devolução do processo contraordenacional à autoridade administrativa, a decisão sancionatória impugnada fica sem efeito, sem ter chegado a ser necessária uma intervenção judicial”.

*

Em relação à situação em apreço e atento o teor do recurso de contraordenação apresentado, bem assim como o teor da documentação que integra o mesmo e que foi remetida em resposta a ofício por nós enviado, há a considerar disporem os artigos 10.º, n.º 1 com a epígrafe “*Responsabilidade pelo pagamento*” e 14.º, n.º 1 com a epígrafe “*Notificações*”, respetivamente, ambos da Lei n.º 25/2006:

“1 - Sempre que não for possível identificar o condutor do veículo no momento da prática da contraordenação, as concessionárias, as subconcessionárias, as entidades de cobrança das taxas de portagem ou as entidades gestoras de sistemas eletrónicos de cobrança de portagens, consoante os casos, notificam o titular do documento de identificação do veículo para que este, no prazo de 30 dias úteis, proceda a essa identificação ou pague voluntariamente o valor da taxa de portagem e os custos administrativos associados”.

*“1 - As **notificações previstas no artigo 10.º efetuam-se por carta registada com aviso de receção**, expedida para o domicílio ou sede do notificando” (destaque e sublinhado nossos).*

*

A este propósito, convocamos o Acórdão do TCA Norte proferido no Processo n.º 00304/18.6BEMDL e datado de 27/05/2021, em cujo sumário se lê:

"1-O art. 10º, nº 1, da Lei nº 25/2006, de 30/06, impõe a notificação por carta registada com aviso de recepção do titular do documento de identificação do veículo para este, no prazo de 30 dias úteis, proceder à identificação do condutor ou proceder ao pagamento voluntário do valor da taxa de portagem e custos administrativos associados, notificação essa que deve ser expedida para o domicílio ou sede do notificado.

2- Não se provando o envio da notificação não se pode concluir que a arguida foi notificada e que se cumpriu a tramitação prevista nos artigos 10º e 14º da Lei nº 25/2006, de 30/06".

*

Ora, compulsado quer o processo de contraordenação tributária quer o expediente enviado pela Autoridade Tributária na sequência de notificação para o efeito, concluímos desde logo não se mostrar junta prova de que a aqui arguida foi notificada nos termos do artigo 10.º, n.º 1 da Lei n.º 25/2006 supra reproduzido mediante **carta registada com aviso de receção** como legalmente imposto.

O que significa que, não decorrendo demonstrado ter a arguida tido a possibilidade de proceder ao pagamento voluntário das taxas de portagem em causa e dos custos administrativos associados, nos termos consignados em lei, não há lugar a responsabilidade contraordenacional.

*

Assim sendo, atendendo ao disposto nas supra citadas disposições legais e aderindo na íntegra à jurisprudência vinda de transcrever, concluímos que não deveria ter sido autuado processo de contraordenação contra a arguida e que, tendo tal sucedido em violação de lei, impõe-se presentemente a extinção de tal procedimento.

*

Face ao exposto, à luz da supra reproduzida conclusão 10.ª do Parecer n.º 5/2020 emitido pelo Conselho Consultivo da PGR à qual aderiu a Diretiva n.º 4/2021 da PGR, **determino o arquivamento dos presentes autos de processo contraordenacional, por se mostrar legalmente inadmissível o procedimento. Com este arquivamento, a decisão sancionatória impugnada fica de imediato sem efeito** – cfr. a supra transcrita conclusão 14.ª do aludido Parecer.

*

Comunique a presente decisão à autoridade administrativa, Serviço de Finanças (...) e à arguida, enviando cópia da mesma.

*

Arquive esta decisão e o expediente sobre a qual a mesma versa em pasta própria.

*

Almada, 01/06/2025
A procuradora da República
(...)

**Apresentação do
processo de
contraordenação pelo MP
ao Juiz nos termos do
artigo 62.º, n.º 1 do
RGCO**

**Apresentação da prova
pelo MP: artigo 72.º, n.º 1
do RGCO**

**Apensação de processos de
contraordenação: artigos
24.º, n.º 2, 25.º, 29.º,
n.ºs. 1 e 2, todos do Código
de Processo Penal,
aplicáveis *ex vi* do artigo
41.º, n.º 1 do RGCO e do
artigo 3.º, alínea b) do
RGIT**

Apensação de processos de contraordenação

(artigos 24.º, n.º 2, 25.º, 29.º, n.ºs. 1 e 2, todos do Código de Processo Penal, aplicáveis *ex vi* do artigo 41.º, n.º 1 do RGCO e do artigo 3.º, alínea b) do RGIT)

Único recurso relativo a
vários processos de
contraordenação:
apensação requerida
pelo arguido

“A magistrada do Ministério Público junto deste tribunal vem, nos termos e para os efeitos do art. 62.º, n.º 1 do Regime Geral das Contraordenações e Coimas (RGCO), aplicável *ex vi* da alínea b) do art. 3.º do RGIT, apresentar o recurso, único, das decisões de aplicação de coima no processo de contraordenação fiscal supra referido que junta e noutros 15 processos de contraordenação fiscal - cuja apensação foi requerida -, em que é arguido (...)”.

Vários recursos relativos
a vários processos de
contraordenação:
apensação requerida pelo
MP

“Considerando a similitude da factualidade em causa nestes autos e no PCOF n.º(...), a igualdade da defesa do arguido em ambos e a obrigatoriedade de aplicação de uma única coima em cúmulo material, nos termos do art. 25.º do RGIT, mais vem requerer a apensação deste Recurso ao que tiver sido originado pelo aludido PCOF, em conformidade ainda com as disposições conjugadas dos arts. 24.º, n.º 2, 25.º, 29.º, n.ºs. 1 e 2, todos do Código de Processo Penal, aplicáveis *ex vi* do art. 41.º, n.º 1 do RGCO e do art. 3.º, al. b) do RGIT (neste sentido, o Acórdão do STA de 14/06/2012, Processo n.º 0184/12, em www.dgsi.pt)”.

Pagamento de custas e coima

Falta de pagamento
da taxa de justiça
inicial



Artigo 642.º do CPC *ex vi* do artigo 4.º do CPP
ex vi do artigo 41.º, n.º
1 do RGCO
(Acórdão do TCA Sul de
16/11/2023, Proc.
1634/19.5 BELRS)

Custas de parte,
tendo procedido o
recurso de
contraordenação



Artigos 93.º e 94.º do
RGCO
(Ac.TCA Sul de
18/05/2023, Proc.
1529/19.2BELRS
Ac.STJ de 06/03/2014,
Proc. 5570/10.2TBSTS-
APL-A.S1)

Pagamento de
custas e coima em
prestações



- Custas: artigo 33.º,
n.º 1 do RCP
- Coima: artigo 88.º,
n.º 5 do RGCO

Interação entre os processos tributários e os processos penais tributários (ou a fase preliminar do inquérito criminal)

Via de natureza substantiva

Artigo 45.º da LGT

Caducidade do direito à liquidação

1 - O direito de liquidar os tributos caduca se a liquidação não for validamente notificada ao contribuinte no prazo de quatro anos, quando a lei não fixar outro.

(...)

5 - Sempre que o direito à liquidação respeite a factos relativamente aos quais foi instaurado inquérito criminal, o prazo a que se refere o n.º 1 é alargado até ao arquivamento ou trânsito em julgado da sentença, acrescido de um ano.

Acórdão do STA, Pleno da Secção do CT, proferido a 29/09/2022, no Processo n.º 0111/21.9BALSB, que veio fixar a seguinte jurisprudência:

“I - A aplicação do n.º 5 do artigo 45.º da LGT não exige que se deva verificar uma relação de prejudicialidade entre os factos que justifiquem a liquidação e aqueles que tenham determinado a abertura do inquérito criminal, mas apenas uma mera coincidência factual objectiva.

II - Não constitui requisito para operar o alargamento do prazo de caducidade previsto no artigo no n.º 5 do artigo 45.º da LGT que o direito à liquidação do tributo esteja condicionado pelo desfecho do processo de inquérito”.

Interação entre os processos tributários e os processos penais tributários

Via de natureza processual

Artigo 47.º do RGIT

Suspensão do processo penal tributário

1 - Se estiver a correr processo de impugnação judicial ou tiver lugar oposição à execução, nos termos do Código de Procedimento e de Processo Tributário, em que se discuta situação tributária de cuja definição dependa a qualificação criminal dos factos imputados, o processo penal tributário suspende-se até que transitem em julgado as respetivas sentenças.

2 - Se o processo penal tributário for suspenso, nos termos do número anterior, o processo que deu causa à suspensão tem prioridade sobre todos os outros da mesma espécie.

**MP - artigo 14.º,
n.º 1 do CPPT:
defesa da
legalidade e
promoção do
interesse
público**

**Artigo 47.º, n.º 1 do RGIT-
discussão da situação
tributária de cuja definição
depende a qualificação
criminal dos factos
imputados no processo
penal tributário:
prejudicialidade**

**Artigo 45.º, n.º 5 da LGT -
o direito à liquidação
respeita a factos
relativamente aos quais foi
instaurado inquérito
criminal: coincidência
factual objetiva**

Questão controvertida e relevante na presente ação, no âmbito do fundamento de falta de notificação da liquidação do tributo no prazo de caducidade invocado ao abrigo do disposto no artigo 204.º, n.º 1, alínea e) do Código de Procedimento e de Processo Tributário, é a de saber se **o Inquérito n.º (...) que terá sido instaurado à ora oponente operou a suspensão do prazo de caducidade** em curso nos termos do artigo 45.º, n.º 5 da Lei Geral Tributária.

Com o intuito de o esclarecer e porque nos presentes autos não vislumbramos documentação que responda à questão ora colocada, ao abrigo do princípio da descoberta da verdade material ínsito no artigo 13.º do Código de Procedimento e de Processo Tributário, **promovemos que, previamente ao nosso parecer, se oficie ao DIAP na comarca de Setúbal, solicitando a seguinte informação relativa ao Inquérito n.º (...):**

- a respetiva data de instauração;
- a factualidade inicialmente visada pelo mesmo com o envio de cópia do auto de notícia/expediente que lhe deu azo;
- se posteriormente o Inquérito passou a abranger novos factos, nomeadamente relacionados com **IVA dos anos de 2019 e 2020**, solicitando-se, em caso afirmativo, o envio de cópia do expediente que deu origem a esse alargamento da factualidade em investigação;
- o atual estado do Inquérito com a remessa de cópia de eventual despacho de acusação/arquivamento que tenha sido proferido, bem como de cópia de eventual sentença.

*

Almada, 10/09/2025
A procuradora da República
(...)

Consequências da via processual de interação

Suspensão do processo penal tributário - artigo 47.º, n.º 1 do RGIT

Caráter prioritário do processo tributário - artigo 47.º, n.º 2 do RGIT

Caso julgado da sentença do processo tributário - artigo 48.º do RGIT

Sentença penal transitada em julgado: exigências probatórias mais vincadas (Acórdão do TCA Norte de 25/03/2021, Proc. 00394/07.7BEBRG) → ponderação da prova produzida e da fundamentação no parecer do MP no processo tributário

Muito obrigada

10. INFRAÇÕES TRIBUTÁRIAS – PARTICULARIDADES DA ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO¹

Catarina Valente*

1. Introdução
 2. Dualismo na violação das leis fiscais: critério material versus limites quantitativos fixados no RGIT
 3. RGIT: âmbito de aplicação, sistematização geral e direito subsidiário
 4. Os processos relativos às infrações tributárias e os tribunais tributários
 5. O artigo 62.º do RGCO e a Diretiva n.º 4/2021 da PGR
 6. Pagamento de custas e coima na fase judicial do processo de contraordenação
 7. Interação entre processos tributários e processos penais tributários
- Vídeo da apresentação

1. INTRODUÇÃO

O tema da minha apresentação é “Infrações Tributárias – Particularidades da Atuação do Ministério Público” e tem um propósito sobretudo prático, de ajuda no quotidiano à atuação do Ministério Público nos tribunais tributários.

Quanto ao conceito e às espécies de infrações tributárias na legislação portuguesa, o artigo 2.º do Regime Geral das Infrações Tributárias (doravante RGIT) com a epígrafe “Conceito e espécies de infrações tributárias” diz-nos que:

“1 – Constitui infração tributária todo o facto típico, ilícito e culposo declarado punível por lei tributária anterior.

2 – As infrações tributárias dividem-se em crimes e contraordenações.

3 – Se o mesmo facto constituir simultaneamente crime e contraordenação, o agente será punido a título de crime, sem prejuízo da aplicação das sanções acessórias previstas para a contraordenação”.

Como refere Isabel Marques da Silva, constitui infração tributária “a violação de deveres tributários que impossibilitam ou dificultam à Autoridade Tributária apurar a prestação tributária devida ou proceder regularmente à respetiva cobrança”².

¹O presente capítulo tem por base a formação ministrada pela autora no Centro de Estudos Judiciários, no âmbito do Curso Intensivo de Direito Administrativo e Tributário para Magistrados do Ministério Público, que teve lugar no dia 5 de janeiro de 2026.

* Procuradora da República no TAF de Almada.

² Vd. “Regime Geral das Infrações Tributárias”, Cadernos IDEFF, n.º 5, 3.ª ed., Almedina, Coimbra, 2010, p. 48.

2. DUALISMO NA VIOLAÇÃO DAS LEIS FISCAIS: CRITÉRIO MATERIAL *VERSUS* LIMITES QUANTITATIVOS FIXADOS NO RGIT

Na legislação portuguesa, acaba, portanto, “por vencer e merecer consagração legal uma teoria dualista, segundo a qual se entende que a violação das leis fiscais pode revestir em alguns casos natureza criminal, em outros, na sua maioria, uma natureza administrativa”³.

Como critério de diferença entre ilícitos administrativos ou de mera ordenação social, por um lado e ilícitos criminais, por outro, temos um critério material proposto pelo Professor Figueiredo Dias, de acordo com o qual, para realizar aquela distinção «necessário é que a perspetiva da “indiferença ético-social” se dirija não imediatamente aos *ilícitos* – que supõem já realizada a valoração legal –, mas às *condutas* que os integram»⁴. Assim, “no direito de mera ordenação social a conduta divorciada da proibição legal aparece (ou deve aparecer) como axiológico-socialmente neutral”; ganhando desvalor ético-social quando ligada à proibição legal. “Já se estivermos perante uma conduta criminosa, a sua relevância ética é anterior à própria proibição”. Portanto, “nas contraordenações é o direito que valora aquelas condutas como ilícitas juntando aos elementos constitutivos da conduta um outro elemento fundamental: a proibição legal. Nos crimes, a dignidade punitiva do comportamento é reclamada pela própria sociedade”⁵.

De notar que nos crimes de natureza fiscal, o bem jurídico protegido com as sanções estatuídas tem natureza patrimonial e corresponde às receitas fiscais.

O Professor Germano Marques da Silva, que foi o principal responsável pelo projeto do RGIT, vem porém dizer que neste Regime foi introduzido “um elemento quantitativo na delimitação dos crimes”, “tipificando como contraordenações os mesmos factos de valor inferior ao limite quantitativo fixado para os crimes”, com uma motivação pragmática: “não atulhar os tribunais com processos menos graves e que poderiam ser resolvidos satisfatoriamente e com mais celeridade com recurso ao ilícito de mera ordenação social”.

Diz expressamente este Professor que “o estabelecimento destes limites quantitativos tem muito de arbitrário, mas seguramente não resulta da maior ou menor censurabilidade ética dos concretos procedimentos que determine a distinção entre crime e contraordenação”⁶, negando assim que o referido critério material proposto pelo Professor Figueiredo Dias tenha estado subjacente à elaboração do RGIT.

³ Cfr. Susana Aires de Sousa “A Natureza Jurídica da Infração Fiscal no Direito Português: Oscilando entre Crime e Contraordenação” in “CONTRAORDENAÇÕES TRIBUTÁRIAS 2016”, Coleção Formação Contínua, Lisboa, Centro de Estudos Judiciários, 2017, p. 74

[<https://cej.justica.gov.pt/LinkClick.aspx?fileticket=4fm1UQCyl5A%3d&portalid=30>, acesso em 06.01.2026].

⁴ Vd. “Direito Penal, Parte Geral” Tomo 1, 3.ª Edição, GestLegal, Coimbra, 2019, p. 186.

⁵ Cfr. Susana Aires de Sousa in *art. cit.*, pp. 75 e 76.

⁶ In “Contraordenações Tributárias”, pp. 1 e 2, Temas de Direito Tributário, Histórico Formação Contínua - Administrativo e Fiscal, CEJ, 2015, (in <https://elearning.cej.mj.pt/course/view.php?id=264&username=guest>, acesso em 08.01.2026).

Revelando que o elemento quantitativo delimita os crimes tributários no RGIT, temos a relevância do valor ser superior ou não a 7500€ na contraposição do crime de abuso de confiança fiscal, previsto no artigo 105.º, n.º 1 do RGIT, à contraordenação de falta de entrega da prestação tributária, à qual se reporta o artigo 114.º, n.º 1 do RGIT, para a caracterização como crime ou contraordenação da conduta em causa.

3. RGIT: ÂMBITO DE APLICAÇÃO, SISTEMATIZAÇÃO GERAL E DIREITO SUBSIDIÁRIO

Quanto ao âmbito de aplicação do RGIT, consta do respetivo artigo 1.º:

“1 – O Regime Geral das Infrações Tributárias aplica-se às infrações das normas reguladoras:

- a) Das prestações tributárias;
- b) Dos regimes tributários, aduaneiros e fiscais, independentemente de regulamentarem ou não prestações tributárias;
- c) Dos benefícios fiscais e franquias aduaneiras;
- d) Das contribuições e prestações relativas ao sistema de solidariedade e segurança social, sem prejuízo do regime das contraordenações que consta de legislação especial.

2 – As disposições desta lei são aplicáveis aos factos de natureza tributária puníveis por legislação de carácter especial, salvo disposição em contrário”.

Em termos de sistematização do RGIT, numa visão geral, ele é dividido em três partes: a parte primeira, relativa aos princípios gerais, a parte segunda que respeita ao processo e a parte III, dedicada às infrações tributárias em especial. Por sua vez:

- A parte primeira subdivide-se em três capítulos: o capítulo I, relativo às disposições comuns, o capítulo II que consagra as disposições aplicáveis aos crimes tributários e o capítulo III, que diz respeito às disposições aplicáveis às contraordenações.
- A parte segunda do RGIT subdivide-se em dois capítulos: o capítulo I, que diz respeito ao processo penal tributário e o capítulo II relativo ao processo de contraordenação tributária.
- E, por último, a parte terceira integra dois títulos: um título primeiro onde vêm tipificados os crimes tributários e um título II no qual surgem tipificadas as contraordenações tributárias.

Relativamente ao direito subsidiário, dispõe o artigo 3.º do RGIT que “São aplicáveis subsidiariamente:

- a) Quanto aos crimes e seu processamento, as disposições do Código Penal, do Código de Processo Penal e respetiva legislação complementar;
- b) Quanto às contraordenações e respetivo processamento, o regime geral do ilícito de mera ordenação social”.

Embora quanto às contraordenações tributárias não haja aqui nesta alínea b) do artigo 3.º do RGIT remissão para a legislação penal, mas apenas para o Regime Geral das Contraordenações e Coimas (doravante RGCO), certo é que aquela remissão é feita nos artigos 32.º e 41.º desse Regime. Apesar disso, ao nível do direito substantivo, como refere o Professor Germano Marques da Silva, devido à circunstância de o RGCO e de o RGIT regulararem exaustivamente quer a sanção principal (coima), quer as sanções acessórias aplicáveis, mais dificilmente existirão lacunas a ser integradas por aplicação subsidiária do Código Penal ao nível do regime de determinação da medida da coima, dos pressupostos das sanções acessórias e do regime do concurso de infrações⁷.

4. OS PROCESSOS RELATIVOS ÀS INFRAÇÕES TRIBUTÁRIAS E OS TRIBUNAIS TRIBUTÁRIOS

Do ponto de vista dos tribunais tributários, é de notar que não há neles conhecimento da maioria dos processos relativos às infrações tributárias, seja dos processos de contraordenação seja dos processos penais tributários.

No que respeita aos processos de contraordenações tributárias, esse conhecimento não surge porque eles se iniciam e terminam, muitas vezes, numa mesma fase administrativa, sendo a fase judicial eventual, dependente desde logo da interposição de recurso pelo arguido para o tribunal tributário de 1.ª instância, no prazo de 30 dias após a sua notificação da decisão de aplicação da coima, nos termos do artigo 80.º, n.º 1 do RGIT.

Em relação aos processos penais tributários, por sua vez, é de relevar que a competência para o julgamento dos crimes tributários é, não dos tribunais tributários, mas dos tribunais judiciais, tribunais comuns em matéria criminal, porque a Constituição da República Portuguesa (doravante CRP) proíbe a existência de tribunais com competência exclusiva para o julgamento de certas categorias de crimes, à exceção dos exclusivamente militares, nos termos dos artigos 209.º, n.º 1, alínea a) e 211.º, n.ºs. 1 e 3.

Por sua vez, os processos tributários correm termos nos tribunais tributários em obediência ao princípio da primazia da jurisdição fiscal para a apreciação das questões tributárias, consagrado no artigo 212.º, n.º 3 da CRP.

Mas verifica-se uma interação entre estes processos tributários, por um lado, e, por outro, os processos penais tributários dos tribunais comuns (ou a fase preliminar destes, que é a do inquérito criminal), que estejam relacionados com aqueles. E esta interação concretiza-se por uma de duas vias:

⁷ In “Considerações Gerais sobre os Princípios das Contraordenações Tributárias” in “CONTRAORDENAÇÕES TRIBUTÁRIAS 2016”, Coleção Formação Contínua, Lisboa, Centro de Estudos Judiciários, 2017, p. 16

[<https://cej.justica.gov.pt/LinkClick.aspx?fileticket=4fm1UQCyl5A%3d&portalid=30>, acesso em 08.01.2026].

- ou de natureza substantiva, relativa à caducidade do direito à liquidação do tributo, nos termos do artigo 45.º, n.º 5 da Lei Geral Tributária (doravante LGT);
- ou de natureza processual, que decorre dos artigos 47.º e 48.º do RGIT⁸.

Vou abordar de seguida as duas situações em que nos tribunais tributários há conhecimento de processos relativos a infrações tributárias (sejam contraordenações porque foi interposto recurso da decisão de aplicação da coima sejam crimes porque ocorre a referida interação) e esta abordagem vai ser aprofundada relativamente às particularidades mais frequentes da atuação do Ministério Público na prática.

5. O ARTIGO 62.º DO RGCO E A DIRETIVA N.º 4/2021 DA PGR

Especificamente quanto ao processo de contraordenação tributária, ele está sobretudo regulado no RGIT, apresentando muitas especialidades face ao processo de contraordenação comum, regulado no RGCO.

Estão, portanto, sujeitas àquele processo as infrações tributárias sem natureza criminal, exceto se estiverem em concurso efetivo com um crime tributário, cabendo neste caso o conhecimento das mesmas aos tribunais comuns, nos termos dos artigos 51.º do RGIT e 38.º, n.º 1, 39.º e 57.º do RGCO.

Resumidamente, este processo tem uma fase administrativa inicial que começa, regra geral, por um auto de notícia e que culmina numa decisão administrativa de aplicação da sanção ou arquivamento do processo, que é notificada ao infrator que, como já vimos, se pode opor àquela, interpondo recurso da aplicação da sanção. Também como já referi, apenas se for interposto este recurso é que vai ter lugar a fase judicial do processo de contraordenação tributária e, ainda assim – mesmo que não haja revogação da decisão pela autoridade administrativa –, apenas eventualmente, como vou desenvolver de seguida.

Isto porque nos termos do n.º 1 do artigo 62.º do RGCO, que se integra na Parte II do mesmo, relativa ao “Processo de contraordenação” e no capítulo IV respeitante ao “Recurso e processo judiciais”: “Recebido o recurso, e no prazo de cinco dias, deve a autoridade administrativa enviar os autos ao Ministério Público, preferencialmente por via eletrónica, em termos a definir por portaria do membro do Governo responsável pela área da justiça, que os tornará presentes ao juiz, valendo este ato como acusação”.

E segundo o n.º 2 desse preceito, “Até ao envio dos autos, pode a autoridade administrativa revogar a decisão de aplicação da coima”.

⁸ *Vd.*, reportando-se a estas duas vias de concretização da interação entre processos tributários e penais tributários, Catarina Valente, “O DISSECAR DA INTERAÇÃO ENTRE PROCESSOS TRIBUTÁRIOS E PENAS TRIBUTÁRIOS: PRESSUPOSTOS E CONSEQUÊNCIAS - OS ARTIGOS 47.º, 48.º E 21.º, N.º 4 DO REGIME GERAL DAS INFRAÇÕES TRIBUTÁRIAS” in “TEMAS DE DIREITO TRIBUTÁRIO 2025”, Coleção Formação Contínua, Lisboa, Centro de Estudos Judiciários, 2025, p. 35

(<https://cej.justica.gov.pt/LinkClick.aspx?fileticket=vnVOr8PPEkc%3d&portalid=30>, acesso em 09.01.2026).

É este artigo que nos vai ocupar agora porque a Procuradoria-Geral da República solicitou ao respetivo Conselho Consultivo a emissão de parecer sobre a definição dos poderes processuais do Ministério Público contidos neste artigo para fazer face à inexistência de unanimidade na atuação funcional do MP e dada a acentuada relevância da temática nessa atuação.

5.1. As conclusões do Parecer n.º 5/2020 do Conselho Consultivo

Foi assim emitido o Parecer n.º 5/2020 do Conselho Consultivo da PGR de 21/05/2020, que veio focar nomeadamente, ao nível da jurisprudência, o Acórdão da Relação de Évora da 28 de outubro de 2008, Processo n.º 1441/08-1 que tomou posição sobre a questão. Naquele Parecer foram formuladas 16 conclusões, cujos seguimento e sustentação foram determinados pela Diretiva n.º 4/2021 de 12/10 da PGR.

Antes de referir algumas das conclusões adotadas, saliento que no Parecer foi entendido que no artigo 62.º, n.º 1 do RGCO está “desenhada uma antecâmara da segunda fase do processo contraordenacional, situada entre a fase administrativa e a fase judicial, da qual poderá resultar a desnecessidade da existência de um controle jurisdicional”.

Vou mostrar aqui de seguida as oito conclusões que entendo terem mais relevância na atuação prática do MP neste âmbito. São elas:

“(…)

4.ª A apresentação do processo contraordenacional ao juiz não se traduz, pois, na dedução de uma acusação, mas tem os mesmos efeitos desse ato em processo penal – manifesta a pretensão do Ministério Público de que o arguido seja submetido a julgamento e delimita a temática do julgamento.

5.ª Mas esta não é a única opção de que dispõe o Ministério Público quando a autoridade administrativa lhe remete os autos do processo contraordenacional, não sendo aquele magistrado um mero núncio que se limita a proceder à entrega do processo no Tribunal.
(…)

8.ª Nas funções de promoção da ação contraordenacional na sua fase judicial, o Ministério Público, como órgão autónomo da administração da justiça, encontra-se incondicionalmente sujeito aos valores da descoberta da verdade e da realização da justiça, pelo que só deve solicitar o julgamento daqueles arguidos sobre os quais recaem indícios seguros de que cometeram um ilícito contraordenacional.

9.ª O artigo 62.º, n.º 1, do RGCO, ao determinar a intervenção do Ministério Público na fase intermédia do processo contraordenacional, pretendeu que este magistrado examinasse o processo que lhe é remetido, designadamente a decisão sancionatória proferida e a contestação apresentada, e ponderasse, obedecendo a critérios de legalidade e objetividade, se o arguido devia ou não ser sujeito a julgamento judicial pela prática de contraordenação ou contraordenações que foram objeto temático do processo que lhe foi remetido.

10.^a Assim, após exame dos autos do processo contraordenacional, o Ministério Público deve apresentá-los ao tribunal competente, para serem distribuídos a um juiz, equivalendo essa opção à dedução de uma acusação em processo penal, caso entenda que existem indícios suficientes da prática da contraordenação ou contraordenações que foram objeto daquele processo; ou pode, pelo contrário, determinar o seu arquivamento, se tiver verificado a existência de prova bastante desses ilícitos não se terem verificado ou de o arguido não os ter praticado, de ser legalmente inadmissível o respetivo procedimento ou ainda de não existirem indícios suficientes da verificação da atividade contraordenacional ou dos seus agentes, tal como sucede no processo penal, por aplicação do disposto no artigo 277.º, n.º 1 e 2, do respetivo Código.

11.^a Quando porém se verificarem vícios sanáveis na decisão impugnada ou no processo contraordenacional, que nem justificam o arquivamento do processo, nem a sua apresentação no tribunal, deve o Ministério Público antecipar-se à decisão judicial de devolução do processo à autoridade administrativa e proceder ele a essa remessa, de modo a que tais vícios sejam sanados, proferindo a autoridade administrativa nova decisão, sem que seja necessária uma intervenção judicial.
(...)

13.^a Nesta fase, o arquivamento do processo contraordenacional não está dependente da concordância do arguido, nem da auscultação da autoridade administrativa.

14.^a Com o arquivamento ou a devolução do processo contraordenacional à autoridade administrativa, a decisão sancionatória impugnada fica sem efeito, sem ter chegado a ser necessária uma intervenção judicial”.

5.2. O artigo 65.º-A do RGCO e a doutrina pró e contra a Diretiva n.º 4/2021

A 13.^a conclusão, que transcrevi supra, assinala a diferença entre esta fase intermédia e a fase judicial, uma vez que se lê no artigo 65.º-A do RGCO com a epígrafe “Retirada da acusação”:

“1 – A todo o tempo, e até à sentença em 1.^a instância ou até ser proferido o despacho previsto no n.º 2 do artigo 64.º, pode o Ministério Público, com o acordo do arguido, retirar a acusação.

2 – Antes de retirar a acusação, deve o Ministério Público ouvir as autoridades administrativas competentes, salvo se entender que tal não é indispensável para uma adequada decisão”.

Faço notar que a Diretiva n.º 4/2021 e as orientações que fixa não são pacíficas a nível doutrinário: há autores aderentes e opositores à mesma.

Entre os primeiros, encontram-se Paulo Pinto de Albuquerque e Tiago Lopes de Azevedo, sustentando o seu entendimento sobretudo neste artigo 65.º-A do RGCO, dizendo aquele, em anotação ao artigo 62.º deste Regime Geral, que: «Nessa qualidade, o MP pode fazer uma de duas coisas: ou encaminhar o processo para o juiz ou arquivar a acusação. Com efeito, se o MP pode retirar a acusação "a todo o tempo" após a receção dos autos, desde que se encontrem

reunidos os pressupostos formais do artigo 65.º-A, evitando-se deste modo a prática de atos processuais inúteis, pode fazê-lo também nesta fase»⁹.

Em contraposição, sendo muito crítico da Diretiva e do Parecer que a sustenta, destaco o Conselheiro António Leones Dantas que refere nomeadamente que, contrariamente ao que diz o Parecer, “O processo das contraordenações em vigor não integra uma fase intermédia, à maneira da solução vigente no sistema jurídico alemão”, acrescentando que “o parecer ignora o relevo que a abertura ao contraditório, nos termos do artigo 50.º do Regime Geral” (das Contraordenações e Coimas) “tem no sistema português e das consequências que daí derivam sobre a tramitação subsequente do processo” e que “o processo das contraordenações tem soluções processuais que o afastam radicalmente do processo penal e da estrutura acusatória que o enforma” faltando desde logo no recurso de impugnação “a atribuição ao Ministério Público do poder de decidir quem é submetido a julgamento, que no processo das contraordenações depende da iniciativa do arguido”¹⁰.

A nível jurisprudencial, referindo-se à Diretiva 4/2021, saliento o Acórdão do STJ de 29/01/2025, Processo n.º 1315/23.5T9BRG.S1, no qual se lê designadamente «Essa “judicialização ab initio e ope legis” do procedimento aproxima a intervenção do Ministério Público, na direção da fase de instrução, do papel que desempenha no âmbito do inquérito criminal, em conformidade com a Diretiva da PGR n.º 4/2021».

5.3. Arquivamento por inadmissibilidade legal do procedimento: situações frequentes

De acordo com a minha experiência funcional, as situações que mais frequentemente obstam, na prática, à apresentação dos autos de contraordenação ao Juiz, são aquelas que levam ao arquivamento dos mesmos pelo Ministério Público em resultado da sua análise prévia quando chegam da autoridade administrativa. com base na prova documental que os constitui e atendendo ao que é invocado no recurso de contraordenação.

Há situações que levam ao arquivamento dos autos (nos termos da 10.ª conclusão da Diretiva) por:

➔ Ser legalmente inadmissível o procedimento (que são, regra geral, as mais frequentes) porque, por exemplo (refiro as três situações mais usuais):

- Estando em causa a falta de pagamento de taxas de portagem, não se mostra junta aos autos prova de que o arguido foi notificado nos termos dos artigos 10.º, n.º 1 e 14.º da Lei n.º 25/2006, que aprova o regime sancionatório aplicável às transgressões ocorridas em matéria de infraestruturas rodoviárias onde seja devido o pagamento de taxas de portagem.
Ora, segundo o artigo 54.º do RGIT, “o processo de contraordenação tributária será instaurado quando haja suspeita de prática de contraordenação tributária ou de outra

⁹ Cfr. “Comentário do Regime Geral das Contraordenações à luz da Constituição da República, da Convenção Europeia dos Direitos Humanos e da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia”, 2.ª Edição Atualizada, Universidade Católica Editora, Lisboa, 2022, p. 315.

¹⁰ In “Direito Processual das Contraordenações”, Edições Almedina, S.A., Coimbra, 2023, pp. 218 e segs..

natureza para a qual sejam competentes as autoridades tributárias”. Por sua vez, segundo o artigo 15.º, n.º 1 da referida Lei 25/2006: “O serviço de finanças da área do domicílio fiscal do agente de contraordenação é competente para a instauração e instrução dos processos de contraordenação a que se refere a presente lei, bem como para aplicação das respetivas coimas”. Portanto, por força da conjugação destes dois artigos, o processo de contraordenação por falta de pagamento de taxas de portagem é um processo de contraordenação tributária.

E o artigo 10.º, n.º 1 da Lei n.º 25/2006 determina a notificação do titular do documento de identificação do veículo para este, no prazo de 30 dias úteis, proceder à identificação do condutor ou proceder ao pagamento voluntário do valor da taxa de portagem e custos administrativos associados, notificação essa que deve ser expedida para o domicílio ou sede do notificado mediante carta registada com aviso de receção, segundo o artigo 14.º, n.º 1 da mesma Lei.

Não constando prova, do processo de contraordenação, de que o arguido foi notificado nestes termos, deverá aquele ser arquivado pelo MP por inadmissibilidade do procedimento.

- Constatamos ter sido já declarada a insolvência da arguida, uma vez que nos termos artigo 61.º, alínea a) do RGIT “O procedimento por contraordenação extingue-se nos seguintes casos: Morte do arguido”. Constando também do artigo 62.º do mesmo diploma que “A obrigação de pagamento da coima e de cumprimento das sanções acessórias extingue-se com a morte do infrator”.

Pelo que resultando já ter a arguida sido declarada insolvente, decidimos pelo arquivamento do processo de contraordenação.

Neste sentido, na jurisprudência, destaco o Acórdão do STA de 24/01/2018, Processo n.º 1311/17 e o Acórdão do TCA Sul de 03/04/2025, Processo n.º 418/21.5BEBJA. Este entendimento não é, porém, pacífico na doutrina. O Professor Germano Marques da Silva é voz dissonante, entendendo que só com a extinção da pessoa coletiva ou equiparada, com o registo do encerramento da sua liquidação, se extingue o procedimento contraordenacional¹¹.

- Ocorreu a prescrição do procedimento porque cabe ao Ministério Público verificar neste âmbito do artigo 62.º, n.º 1 do RGO esse prazo de prescrição e, aquando dessa verificação, pode constatar que ele já findou, caso em que será também de arquivar os autos por inadmissibilidade do procedimento legal.

A respeito dessa verificação do prazo de prescrição pelo MP e entendendo também que o deverá indicar no requerimento através do qual apresenta os autos em juízo,

¹¹In “Contraordenações Tributárias”, p. 11, Temas de Direito Tributário, Histórico Formação Contínua - Administrativo e Fiscal, CEJ, 2015, ([file:///C:/Users/mp00955/Downloads/CEJ - Contraordenacoes.pdf](file:///C:/Users/mp00955/Downloads/CEJ%20-%20Contraordenacoes.pdf) in <https://elearning.cej.mj.pt/course/view.php?id=264&username=guest>, acesso em 08.01.2026).

pronunciou-se o Tribunal da Relação de Lisboa em Acórdão de 26/05/2023, proferido no Processo n.º 25/22.5YUSTR.L1-PICRS.

No que respeita à prescrição do procedimento por contraordenação, o artigo 33.º, n.º 1 do RGIT diz-nos que “ O procedimento por contraordenação extingue-se, por efeito da prescrição, logo que sobre a prática do facto sejam decorridos cinco anos”, acrescentando o n.º 3 que “O prazo de prescrição interrompe-se e suspende-se nos termos estabelecidos na lei geral (...)”, sendo esta lei geral o RGCO, estando regulada a suspensão e a interrupção da prescrição respetivamente nos artigos 27.º-A e 28.º da mesma.

5.4. Remessa à autoridade administrativa para sanção de vícios

Outras situações que impedem, na prática, a apresentação dos autos de contraordenação pelo MP ao Juiz nos termos do artigo 62.º, n.º 1 do RGCO, são as:

➔ Situações de remessa à autoridade administrativa para sanção de vícios (nos termos da 11.ª conclusão da Diretiva), sendo o caso mais usual aquele em que se verifica uma nulidade insuprível da decisão de aplicação de coima, havendo um vício que é sanável não na decisão em si (porque a nulidade é insuprível), mas no processo contraordenacional, tendo de ser proferida nova decisão, ocorrendo, nos termos do artigo 63.º, n.º 3 do RGIT, a anulação dos termos subsequentes do processo que dependam absolutamente dessa decisão nula.

A esta nulidade insuprível da decisão de aplicação de coima reporta-se o artigo 63.º, n.º 1, alínea d), em conjugação com o artigo 79.º, n.º 1, ambos do RGIT, e pode decorrer, por exemplo, da falta de identificação do infrator, da falta da descrição sumária dos factos e indicação das normas violadas e punitivas ou da falta de indicação dos elementos que contribuíram para a fixação da coima.

A propósito, refiro o Acórdão do TCA Sul de 30/04/2025, Processo nº 355/24.1BELLE.

Deixo em diapositivos do PowerPoint da apresentação um exemplo de um despacho de arquivamento de processo de contraordenação tributária, referindo que, quando o profiro ou quando dou um despacho de remessa à autoridade administrativa em aplicação da Diretiva n.º 4/2021, em sede de fundamentação, invoco sucintamente a Diretiva, os artigos legais relevantes face ao caso concreto, eventual jurisprudência que exista, constato o que resulta do processo de contraordenação (e nalguns casos até de outro expediente que foi já solicitado a propósito à Autoridade Tributária), e concluo, nesta situação pela inadmissibilidade do procedimento, finalizando do seguinte modo:

“Face ao exposto, à luz da supra reproduzida conclusão 10.ª do Parecer n.º 5/2020 emitido pelo Conselho Consultivo da PGR à qual aderiu a Diretiva n.º 4/2021 da PGR, determino o arquivamento dos presentes autos de processo contraordenacional, por se mostrar legalmente inadmissível o procedimento. Com este arquivamento, a decisão sancionatória impugnada fica de imediato sem efeito – cfr. a supra transcrita conclusão 14.ª do aludido Parecer.

*

Comunique a presente decisão à autoridade administrativa, Serviço de Finanças (...) e à arguida, enviando cópia da mesma.

*

Arquive esta decisão e o expediente sobre a qual a mesma versa em pasta própria”.

5.5. Apresentação dos autos ao Juiz: prova e apensação

Se o MP entender ser de apresentar o processo de contraordenação ao Juiz, nos termos do artigo 62.º, n.º 1 do RGCO, colocam-se com frequência, na prática judiciária, nesse momento, questões relativas:

- À apresentação de prova pelo MP, dizendo o artigo 72.º, n.º 1 do RGCO que “Compete ao Ministério Público promover a prova de todos os factos que considere relevantes para a decisão” e será agora que tal deve ser feito, com a indicação de eventual prova que tenha por importante para a decisão e que ainda não tenha sido indicada seja pelo arguido (artigo 80.º, n.º 2 do RGIT) seja pela Autoridade Tributária (artigo 81.º, n.º 2 do RGIT).
- À apensação de processos de contraordenação, surgindo nesta fase, normalmente, uma de duas situações:

→ Ou o arguido vem deduzir um único recurso relativamente a vários processos de contraordenação, requerendo a apensação de todos com fundamento legal e então o MP apresenta os autos ao Juiz pronunciando-se nos seguintes termos (ou noutros idênticos):

“A magistrada do Ministério Público junto deste tribunal vem, nos termos e para os efeitos do art. 62.º, n.º 1 do Regime Geral das Contraordenações e Coimas (RGCO), aplicável *ex vi* da alínea b) do art. 3.º do RGIT, apresentar o recurso, único, das decisões de aplicação de coima no processo de contraordenação fiscal supra referido que junta e noutros 15 processos de contraordenação fiscal – cuja apensação foi requerida –, em que é arguido (...)”.

→ Ou o arguido vem deduzir vários recursos relativamente a diferentes processos de contraordenação e o MP constata (também logo quando recebe os processos vindos da autoridade administrativa) que se verificam os pressupostos legais para a apensação dos mesmos, acrescentando ao requerimento de recurso que:

“Considerando a similitude da factualidade em causa nestes autos e no PCOF n.º (...), a igualdade da defesa do arguido em ambos e a obrigatoriedade de aplicação de uma única coima em cúmulo material, nos termos do art. 25.º do RGIT, mais vem requerer a apensação deste Recurso ao que tiver sido originado pelo aludido PCOF, em conformidade ainda com as disposições conjugadas dos arts. 24.º, n.º 2, 25.º, 29.º, n.ºs. 1 e 2, todos do Código de Processo Penal, aplicáveis *ex vi* do art. 41.º, n.º 1 do RGCO e

do art. 3.º, al. b) do RGIT (neste sentido, o Acórdão do STA de 14/06/2012, Processo n.º 0184/12, em www.dgsi.pt).

Se já estivermos na fase judicial e nos for aberta vista para nos pronunciarmos sobre a apensação (requerida pelo arguido ou oficiosamente suscitada pelo Juiz), promovemos nesse sentido, caso se verifiquem os requisitos previstos nos preceitos legais mencionados.

6. PAGAMENTO DE CUSTAS E COIMA NA FASE JUDICIAL DO PROCESSO DE CONTRAORDENAÇÃO

Também já na fase judicial, mas agora relativamente ao pagamento das custas e coima, aparecem com regularidade várias situações em relação às quais o MP se tem de pronunciar. Destacamos as seguintes:

→ Constatada a falta de pagamento da taxa de justiça inicial em recurso de contraordenação, promovemos a notificação do arguido para efetuar o pagamento omitido acrescido da multa devida, nos termos das disposições conjugadas dos artigos 41.º, n.º 1 do RGCO, 4.º do Código de Processo Penal e 642.º, n.º 1 do Código de Processo Civil.

Caso persista na omissão, promovemos que seja determinado o desentranhamento do requerimento que deu origem ao recurso judicial, nos termos do n.º 2 do mesmo artigo 642.º do CPC e que seja julgada extinta a instância por impossibilidade superveniente da lide.

A propósito, refiro o Acórdão do TCA Sul de 16/11/2023, Processo n.º 1634/19.5 BELRS.

→ Quando há apresentação da nota discriminativa e justificativa de custas de parte pelo arguido cujo recurso de contraordenação foi procedente, a Autoridade Tributária vem reclamar e é-nos aberta “Vista”.

Ora, nos processos de recurso de contraordenação não são devidas taxas de justiça nem custas pela Fazenda Pública, devendo o processo ficar sem custas, por inexistência de norma legal que preveja essa responsabilidade da FP, como decorre dos artigos 93.º e 94.º do RGCO. Dispõe o art. 93.º, n.º 3 do RGCO: «Dão lugar ao pagamento de taxa de justiça todas as decisões judiciais desfavoráveis ao arguido». E de acordo com o n.º 3 do artigo 94.º RGCO, «As custas são suportadas pelo arguido em caso de aplicação de uma coima ou de uma sanção acessória, de desistência ou rejeição da impugnação judicial ou dos recursos de despacho ou sentença condenatória», dispondo o n.º 4 do mesmo preceito que «Nos demais casos, as custas serão suportadas pelo erário público».

A este respeito, menciono o Acórdão do TCA Sul de 18/05/2023, Processo n.º 1529/19.2BELRS. Tendo em Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça de 06/03/2014, proferido no Processo n.º 5570/10.2TBSTS-APL-A.S1 sido fixada a seguinte relevante jurisprudência: “*Sendo proferida a decisão favorável ao recorrente em recurso de impugnação judicial da decisão da autoridade*

administrativa não há lugar à restituição da taxa de justiça, paga nos termos do artigo 8.º, n.ºs 7 e 8, do Regulamento das Custas Processuais”.

Assim, não havendo lugar a qualquer reembolso da taxa de justiça ou outras despesas, nomeadamente a título de custas de parte, promovemos que seja deferida a reclamação apresentada pela Autoridade Tributária.

➔ Por último, quando é apresentado pelo arguido requerimento para pagamento das custas e da coima em prestações, na apreciação que fazemos, temos de distinguir o pagamento em prestações das custas, por um lado, do pagamento em prestações da coima, por outro.

Assim, quanto ao pagamento das custas em prestações, a norma relevante é o artigo 33.º, n.º 1, do Regulamento das Custas Processuais (RCP), sendo necessário desde logo que “o valor a pagar seja igual ou superior a 3 UC’s” que equivalem a 306€.

Por sua vez, quanto à coima em dívida, o pretendido pagamento em prestações é regulado pelo artigo 88.º, n.º 5 do RGCO, que estabelece que tal pagamento pode ser autorizado pelo tribunal, não podendo a última das prestações ir além dos dois anos subsequentes ao trânsito em julgado da sentença.

Portanto, vamos ver quando ocorreu o trânsito em julgado da sentença proferida, quando se perfazem os dois anos subsequentes ao mesmo e, no caso de coima de valor elevado, o que é usual, costumo promover que seja deferido o pagamento da mesma, em prestações mensais e sucessivas, repartidas pelo máximo número de meses atendendo à data de começo de tal pagamento e a que a última das prestações terá de ser paga até à data X.

7. INTERAÇÃO ENTRE PROCESSOS TRIBUTÁRIOS E PROCESSOS PENAIS TRIBUTÁRIOS

Vou-me agora reportar à interação entre os processos tributários e os processos penais tributários nos quais são julgados os crimes tributários (ou a fase preliminar destes, a do inquérito criminal).

7.1. Via de natureza substantiva: artigo 45.º, n.º 5 da LGT

Como já referi há uma via de natureza substantiva, que está relacionada com a caducidade do direito à liquidação do tributo porque, segundo o artigo 45.º, n.º 5 da LGT, sempre que este direito à liquidação respeite a factos relativamente aos quais foi instaurado inquérito criminal, o prazo de 4 anos para que a liquidação seja validamente notificada ao contribuinte de modo a não caducar é alargado até ao arquivamento ou trânsito em julgado da sentença, acrescido de um ano. Obviamente que o prazo de caducidade do direito à liquidação tem de estar ainda em curso aquando da instauração do inquérito criminal em causa, sendo “alargado” devido a essa instauração.

Sobre o artigo 45.º, n.º 5 da LGT foi proferido um Acórdão pelo STA a 29/09/2022, no Processo n.º 0111/21.9BALSb, que veio fixar jurisprudência, nomeadamente e no que respeita ao pressuposto para a aplicação deste preceito, no sentido de que ele “não exige que se deva verificar uma relação de prejudicialidade entre os factos que justifiquem a liquidação e aqueles que tenham determinado a abertura do inquérito criminal, mas apenas uma mera coincidência factual objectiva”.

7.2. Via de natureza processual: pressupostos no artigo 47.º, n.º 1 do RGIT

Quanto à via de natureza processual desta interação, é de considerar desde logo o artigo 47.º, n.º 1 do RGIT, que apresenta os dois pressupostos para esta interação:

- existência de dois processos judiciais em curso: processo tributário de impugnação judicial ou oposição à execução, por um lado e processo penal tributário, por outro;
- a prejudicialidade da questão suscitada no processo tributário relativamente à que é objeto do processo penal tributário, exigência legislativa que decorre da expressão “em que se discuta situação tributária de cuja definição dependa a qualificação criminal dos factos imputados” e que aqui, portanto, existe, contrariamente ao que vimos suceder no artigo 45.º, n.º 5 da LGT.

7.3. Diligências a promover pelo MP

Ora, verificando-se estes dois pressupostos do artigo 47.º, n.º 1 do RGIT e, quanto ao artigo 45.º, n.º 5 da LGT, caso no nosso processo tributário tenha sido suscitada a questão da caducidade do direito à liquidação do tributo pelo autor (ou entendendo o MP que a deve ele próprio suscitar nos termos do artigo 121.º, n.º 1 do Código de Procedimento e Processo Tributário, doravante CPPT) e haja conhecimento da existência de inquérito criminal de algum modo relacionado com aquele processo, no âmbito das suas competências de defesa da legalidade e de promoção do interesse público no processo tributário, nos termos do artigo 14.º, n.º 1 do CPPT, deve o Ministério Público promover as diligências necessárias à conclusão:

- no caso do artigo 47.º, n.º 1 do RGIT, sobre se no nosso processo judicial tributário se discute situação tributária de cuja definição depende a qualificação criminal dos factos imputados no processo penal tributário em questão, ou seja, se ocorre a mencionada prejudicialidade;
- no caso do artigo 45.º, n.º 5 da LGT, sobre se o direito à liquidação em causa no nosso processo judicial tributário respeita a factos relativamente aos quais foi instaurado inquérito criminal, ou seja, se se verifica a referida coincidência factual objetiva.

Sobretudo esta última situação surge frequentemente na prática judiciária e, por isso, deixo em diapositivo do PowerPoint o exemplo de uma promoção feita pelo MP, no caso, no âmbito de uma ação de oposição judicial à execução fiscal na qual tinha sido invocado o fundamento de falta de notificação da liquidação do tributo no prazo de caducidade ao abrigo do disposto no artigo 204.º, n.º 1, alínea e) do CPPT e constando da referida ação de oposição a existência de inquérito criminal relacionado.

7.4. Via de natureza processual: consequências nos artigos 47.º e 48.º do RGIT

Quanto às consequências da via de natureza processual da interação em causa, aquela a que se referem os artigos 47.º e 48.º do RGIT, elas são três e surgem referidas nestes dois artigos. Assim, verificados os dois já mencionados pressupostos dessa interação:

- vai ocorrer a suspensão do processo penal tributário, nos termos do artigo 47.º, n.º 1 do RGIT;
- o processo tributário de impugnação ou oposição vai adquirir carácter prioritário, segundo o n.º 2 desse mesmo artigo 47.º;
- e a sentença que vier a ser proferida no processo tributário vai constituir “caso julgado para o processo penal tributário apenas relativamente às questões nela decididas e nos precisos termos em que o foram”, como dispõe o artigo 48.º do RGIT.

Chamo a atenção para uma situação com a qual deparamos com alguma regularidade na tramitação quotidiana dos processos: muitas vezes temos conhecimento no nosso processo de impugnação ou de oposição de que foi já proferida em processo penal tributário uma sentença transitada em julgado, não obstante a relevância da definição da situação tributária no nosso processo para a qualificação criminal dos factos em causa no processo penal.

Aqui não se verifica desde logo o pressuposto de estarem dois processos judiciais em curso, uma vez que o processo penal tributário já findou. Por outro lado, também não existe relação de prejudicialidade do processo crime relativamente ao processo judicial tributário. A este propósito, menciono o Acórdão do TCA Norte de 25/03/2021, Processo n.º 00394/07.7BEBRG.

Mas, como vem igualmente referido neste Acórdão, “as exigências probatórias em processo crime são bem mais vincadas do que no processo judicial tributário”. Sobretudo por isso, apesar de não haver imposição legal de caso julgado no sentido inverso ao previsto no artigo 48.º do RGIT – ou seja, no sentido de que a sentença do processo penal tributário constitua caso julgado para o processo tributário –, costumo ponderar para a emissão de parecer quer a prova produzida quer a fundamentação que constam da sentença proferida no processo penal tributário.

Muito obrigada pela atenção dispensada.

Vídeo da apresentação



<https://educast.fccn.pt/vod/clips/1negn5j1wd/streaming.html?locale=pt>

11. PROCESSO TRIBUTÁRIO¹

Elsa Margarida Perdigão*

Apresentação Power Point

Procedimento e Processo tributário

Princípios gerais e disposições legais do procedimento tributário

Processo judicial tributário

Princípios gerais, adequação processual, parecer do ministério público, mandatário judicial

Espécies de processos

Impugnação – objeto do processo, fundamentos, prazo, local de apresentação, efeitos

Oposição à execução fiscal

Reclamação Ato do Órgão Execução Fiscal

Ação Administrativa

Apresentação Power Point



¹O presente capítulo tem por base a formação ministrada pela autora no Centro de Estudos Judiciários, no âmbito do *Curso Intensivo de Direito Administrativo e Tributário para Magistrados do Ministério Público*, que teve lugar nos dias 5, 12 e 19 de janeiro de 2026.

* Procuradora da República.

PROCESSO TRIBUTÁRIO

Elsa Margarida Perdigão
Procuradora da República no TAF de Leiria

Procedimento e Processo tributário

- ▶ O procedimento tributário integra a sequência de atos visando a formação da vontade e decisão da administração tributária, ou seja, a fase administrativa, compreendendo as fases de reclamação graciosa, recurso hierárquico, pedido de revisão oficiosa, que são dirigidas pelo contribuinte à Administração Tributária visando uma reapreciação pela própria administração do ato por si praticado e com o qual o contribuinte não se conforma.
- ▶ O processo tributário compreende a fase judicial, o contencioso tributário nas suas múltiplas formas e espécies, assegurando e regulando o recurso dos contribuintes aos tribunais tendo em vista a obtenção de uma decisão judicial relativamente a atos e decisões da Administração Tributária com os quais não concordem.

PRINCÍPIOS GERAIS DO PROCEDIMENTO TRIBUTÁRIO

- ▶ No âmbito do procedimento tributário, conforme resulta do art. 55º da LGT, a AT deve pautar a sua atuação de acordo com os princípios da legalidade, igualdade, proporcionalidade, justiça, imparcialidade e celeridade, no respeito pelas garantias dos contribuintes.
- ▶ Por outro lado a AT está vinculada ao princípio da decisão, nos termos previstos o art. 56º do mesmo diploma.
- ▶ A AT deve realizar as diligências necessárias à satisfação do interesse público, conforme o princípio do inquisitório - art. 58º.
- ▶ Tanto a AT como os contribuintes estão sujeitos ao princípio da colaboração mútua - art. 59º.
- ▶ Sendo ainda de salientar o princípio da participação que confere aos cidadãos o direito de participar na formação das decisões que lhes digam respeito e está consagrado no art. 60º da LGT (direito de audição).

DISPOSIÇÕES LEGAIS PROCESSO TRIBUTÁRIO

- ▶ O Processo Tributário está regulado no Código do Procedimento e Processo Tributário, sendo aplicável subsidiariamente, nos termos do seu art. 2º:
 - a) As normas de natureza procedimental ou processual dos códigos e demais leis tributárias;
 - b) As normas sobre organização e funcionamento da administração tributária;
 - c) As normas sobre organização e processo nos tribunais administrativos e tributários;
 - d) O Código do Procedimento Administrativo;
 - e) O Código de Processo Civil.

PROCESSO JUDICIAL TRIBUTÁRIO - ART. 97º CPPT

1 - O processo judicial tributário compreende:

- a) A impugnação da liquidação dos tributos, incluindo os parafiscais e os atos de autoliquidação, retenção na fonte e pagamento por conta;
- b) A impugnação da fixação da matéria tributável, quando não dê origem à liquidação de qualquer tributo;
- c) A impugnação do indeferimento total ou parcial das reclamações gratuitas dos atos tributários;
- d) A impugnação dos atos administrativos em matéria tributária que comportem a apreciação da legalidade do ato de liquidação;
- e) A impugnação do agravamento à coleta aplicado, nos casos previstos na lei, em virtude da apresentação de reclamação ou recurso sem qualquer fundamento razoável;

PROCESSO JUDICIAL TRIBUTÁRIO - ART. 97º CPPT

- f) A impugnação dos atos de fixação de valores patrimoniais;
- g) A impugnação das providências cautelares adotadas pela administração tributária;
- h) As ações para o reconhecimento de um direito ou interesse em matéria tributária;
- i) As providências cautelares de natureza judicial;
- j) Os meios acessórios de intimação para consulta de processos ou documentos administrativos e passagem de certidões;
- l) A produção antecipada de prova;
- m) A intimação para um comportamento;

PROCESSO JUDICIAL TRIBUTÁRIO - ART. 97º CPPT

- n) O recurso dos atos praticados na execução fiscal, no próprio processo ou, nos casos de subida imediata, por apenso;
- o) A oposição, os embargos de terceiros e outros incidentes, bem como a reclamação da decisão da verificação e graduação de créditos;
- p) A ação administrativa, designadamente para a condenação à prática de ato administrativo legalmente devido relativamente a atos administrativos de indeferimento total ou parcial ou da revogação de isenções ou outros benefícios fiscais, quando dependentes de reconhecimento da administração tributária, bem como para a impugnação ou condenação à prática de ato administrativo legalmente devido relativamente a outros atos administrativos referentes a questões tributárias que não comportem apreciação da legalidade do ato de liquidação, e para a impugnação ou condenação à emissão de normas administrativas em matéria fiscal;
- q) Outros meios processuais previstos na lei.

PROCESSO JUDICIAL TRIBUTÁRIO - ART. 97º CPPT

2 - A ação administrativa é regulada pelas normas sobre processo nos tribunais administrativos.

3 - São também regulados pelas normas sobre processo nos tribunais administrativos:

a) As providências cautelares de natureza judicial a favor do contribuinte ou demais obrigados tributários, sem prejuízo do efeito suspensivo de atos de liquidação só poder ser obtido mediante prestação de garantia ou concessão da sua dispensa nos termos previstos nas normas tributárias;

b) Os conflitos de competência entre tribunais tributários e tribunais administrativos e entre órgãos da administração tributária do governo central, dos governos regionais e das autarquias locais.

4 - Os atos processuais, incluindo os atos das partes que devam ser praticados por escrito, as notificações entre mandatários, entre estes e os representantes da Fazenda Pública, e as notificações aos representantes da Fazenda Pública e ao Ministério Público, bem como a tramitação do processo judicial tributário, são efetuados nos termos previstos para os processos nos tribunais administrativos, designadamente nos artigos 24.º e 25.º do Código de Processo nos Tribunais Administrativos.

5 - No contencioso associado à execução fiscal o disposto no número anterior é aplicável apenas a partir da receção dos autos em tribunal.

PRINCÍPIOS GERAIS

- ▶ Princípio da tutela judicial efetiva - Direito de obter, em prazo razoável, uma decisão transitada em julgado que aprecie cada pretensão apresentada em juízo;
- ▶ Princípio do dispositivo - Juiz só pode conhecer das questões que tenham sido suscitadas pelas partes, com exceção das que forem de conhecimento oficioso;
- ▶ Princípio do inquisitório - Devem ser determinadas oficiosamente, todas as diligências consideradas úteis para conhecer a verdade material, face aos factos alegados, ou de que oficiosamente deva conhecer - artº. 99º da LGT;
- ▶ Princípio da adequação processual - Para tutela de cada direito que se pretende ver reconhecido existe um meio processual adequado, sendo que tal adequação se avalia pelo pedido formulado;
- ▶ Caso o meio processual escolhido não seja o correto, é possível ordenar a convolação para o meio adequado, conforme resulta do art. 98º nº 4 do CPPT e do art. 97º nº 3 da LGT, verificados que sejam os requisitos de tempestividade.

ADEQUAÇÃO PROCESSUAL

- ▶ “I.A cada direito corresponde um, e apenas um, meio processual adequado para o seu reconhecimento em juízo (“a ação adequada”), a não ser que a lei determine o contrário (cfr. art. 2.º, n.º 2 do Código de Processo Civil (CPC), ex vi do art. 2.º, alínea e) do Código de Procedimento e de Processo Tributário (CPPT));
- ▶ II. Verifica-se o erro na forma de processo quando o A. faz uso de uma forma processual inadequada para fazer valer a sua pretensão;
- ▶ III.A propriedade ou impropriedade do meio processual afere-se pelo pedido final formulado na p.i., ou seja, pela pretensão que o A. pretende fazer valer com a ação;
- ▶ IV. Se as concretas causas de pedir invocadas não são adequadas à forma de processo escolhida estamos perante questões relacionadas com a viabilidade do pedido, e não da propriedade do meio processual, pelo que não haveria erro na forma do processo, mas improcedência da ação;”.
- ▶ Ac. TCA Sul de 10/7/2014, proc. 07422/14, ww.dgsi.pt, , no mesmo sentido Ac TCA Norte 11/07/2024, proc. 00498/19.3BEPNF.

PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO

O Ministério Público será sempre ouvido nos processos judiciais antes de ser proferida decisão final - art. 14º nº 1 do CPPT, emitindo parecer em defesa da legalidade e promoção do interesse público.

AC.do STA DE 08/11/2023, PROC. Nº 463/12.1BELRA

“ A falta de audição do Ministério Público antes da decisão final no processo de oposição à execução fiscal constitui nulidade secundária sujeita ao regime dos artigos 195.º e seguintes do CPC. Procede, pois, o recurso do Ministério Público. “

Aplicável, por maioria de razão, ao processo de impugnação e demais espécies processuais.

Em processos em que estava em causa inutilidade superveniente da lide o recurso, por idêntico motivo, não obteve provimento.

Prazo para o parecer - 20 dias - Art. 22º nº 2 CPPT - exceto nos processos urgentes.

MANDATÁRIO JUDICIAL

- ▶ A constituição de Mandatário Judicial é obrigatória nos termos e condições do art. 6º do CPPT;
- ▶ Esta norma remete para os termos da lei processual administrativa, que por sua vez no art. 11º do CPTA remete para o Código de Processo Civil, onde se encontra prevista no art. 40º.

ESPÉCIES DE PROCESSOS (mais frequentes)

- ▶ Processo de impugnação - art. 99º e segs CPPT;
- ▶ Oposição à execução fiscal - art. 203º e segs CPPT;
- ▶ Reclamação Ato do Órgão Execução Fiscal - art. 276º e segs CPPT;
- ▶ Ação Administrativa - Segue as regras do CPTA.

OUTRAS ESPÉCIES PROCESSUAIS

- ▶ Processos cautelares - art. 135º e segs (arresto, arrolamento, impugnação de apreensão);
- ▶ Ações para reconhecimento de um direito ou interesse legítimo - art. 145º;
- ▶ Meios processuais acessórios (derrogação sigilo bancário, intimação passagem certidões e consulta de documentos) e Intimação para um comportamento- arts 146º e 147º CPPT;
- ▶ Recurso Fixação Matéria Coletável Métodos Indiretos -arts. 91º e segs LGT;
- ▶ Embargos de Terceiro;
- ▶ Execução sentença;
- ▶ Incidentes da execução fiscal.

IMPUGNAÇÃO - OBJETO DO PROCESSO

- ▶ A impugnação judicial é o meio processual próprio para apreciar atos de liquidação de imposto.
- ▶ Está prevista no art. 99º e seguintes do CPPT.
- ▶ Pode ser instaurado processo de impugnação diretamente na sequência da notificação da liquidação ou após esgotar os meios gratuitos administrativos, ou seja, após o indeferimento da reclamação gratuita e/ou do recurso hierárquico
- ▶ “(...) II - A Impugnação Judicial é o meio processual adequado à apreciação da legalidade da liquidação, ainda que esta seja interposta na sequência de despacho de indeferimento do meio gratuito e independentemente do fundamento formal ou de mérito em que tal despacho se louvou, desde que, na Impugnação Judicial, seja simultaneamente pedida a apreciação da legalidade do referido despacho e da liquidação.”- Ac. STA de 06/03/2024, proc. nº 0946/18.0BELRA

FUNDAMENTOS DA IMPUGNAÇÃO

- ▶ Constan do ART. 99º CPPT , com carácter exemplificativo.
- ▶ Qualquer ilegalidade, designadamente:
 - a) Errónea qualificação e quantificação dos rendimentos, lucros, valores patrimoniais e outros factos tributários;
 - b) Incompetência;
 - c) Ausência ou vício da fundamentação legalmente exigidas;
 - d) Preterição de outras formalidades legais.

PRAZO - ART. 102º DO CPPT

- ▶ Prazo geral 3 MESES, contado a partir:
 - a) do termo do prazo para pagamento voluntário das prestações tributárias legalmente notificadas ao contribuinte;
 - b) da notificação dos restantes atos tributários, mesmo quando não deem origem a qualquer liquidação;
 - c) da citação dos responsáveis subsidiários em processo de execução fiscal;
 - d) da formação da presunção de indeferimento tácito;
 - e) da notificação dos restantes atos que possam ser objeto de impugnação autónoma nos termos do CPPT;
 - f) do conhecimento dos atos lesivos dos interesses legalmente protegidos não abrangidos nas alíneas anteriores .

- ▶ O prazo para formação do indeferimento tácito é atualmente de quatro meses - artigos art. 57º nº 1 da LGT (a partir da alteração da Lei 64-B/2011, de 30/12, sendo anteriormente de 6 meses) e art. 106º do CPPT.
- ▶ Casos de impugnação autónoma : autoliquidação, art. 131º CPPT, retenção na fonte art. 132º, pagamento por conta art. 133º , 30 dias, fixação VPT art. 134º - 30 dias;
- ▶ Se o fundamento da impugnação for nulidade, poderá ser deduzida a qualquer tempo.

LOCAL DE APRESENTAÇÃO

- ▶ O processo de impugnação deve ser apresentado no tribunal competente ou junto do órgão periférico local onde tenha sido praticado o ato, considerando-se praticado na área da residência ou sede do contribuinte - art. 103º nº 1 e 2 do CPPT.

EFEITOS DO PROCESSO DE IMPUGNAÇÃO

- A impugnação terá efeito suspensivo quando for prestada garantia - art. 103º nº 4 CPPT - nos termos dos arts. 169º, 195º e 199º do CPPT ou quando for dispensada a sua prestação - arts. 170º do CPPT e 52º nº 4 da LGT (se a prestação causar prejuízo irreparável ou ocorrer manifesta falta de meios económicos revelada pela insuficiência de bens penhoráveis para o pagamento da dívida exequenda e acrescido, desde que não existam fortes indícios de que a insuficiência ou inexistência de bens se deveu a atuação dolosa do interessado).

CUMULAÇÃO DE PEDIDOS E AUTORES

► Art. 104º do CPPT

- Mesma forma processual;
- apreciação com base na mesma circunstância de facto, mesmo RIT, ou suscetíveis de serem decididos com base na aplicação das mesmas normas a situações de facto do mesmo tipo.

Os pedidos podem reportar-se a diferentes tributos, desde que tenham a mesma natureza (art. 3º nº 2 da LGT).

Em caso de cumulação de pedidos que para que sejam competentes territorialmente tribunais diferentes, o Autor pode escolher qualquer um deles.

Se a relação entre os pedidos for de subsidiariedade, a competência será do tribunal competente para apreciar o pedido principal.

REQUISITOS DA PETIÇÃO INICIAL

- ▶ Os requisitos da petição inicial estão previstos no art. 108º do CPPT :
 - petição articulada;
 - identificação do ato impugnado;
 - indicação do valor ;
 - oferecimento dos meios de prova.

CONTESTAÇÃO

► Art. 110º do CPPT

Após o despacho liminar que recebe o processo, a Fazenda Pública é notificada para contestar no prazo de 3 meses.

Também aí deve ser indicada a prova que a FP pretende ver produzida.

É ainda junto o processo administrativo, que deve ser remetido ainda que não haja lugar a contestação, sendo que a ausência não implica a confissão dos factos articulados.

REVISÃO DA MATÉRIA COLETÁVEL PRÉVIA À IMPUGNAÇÃO

- ▶ Nos processos de impugnação em que se pretende impugnar a fixação da matéria tributável obtida por métodos indiretos, é exigida a prévia instauração de procedimento de revisão da matéria coletável, quanto aos pressupostos de aplicação e quantificação - arts. e 86º nº 5 da LGT e 117º nº 1 do CPPT.
- ▶ Se a impugnação judicial versar sobre qualquer outro fundamento, ainda que concomitantemente se invoque a errónea quantificação, é de admitir o recurso a tal meio processual mesmo que sem prévia reclamação, para apreciação apenas daqueles outros vícios.

ART. 134º CPPT

- ▶ Também no caso do IMI e IMT a impugnação do quantitativo do VPT e das liquidações daí resultantes dependem da prévia utilização do mecanismo processual previsto no art. 134º do CPPT, podendo sempre porém ser invocados outros fundamentos

PROCESSOS PRIORITÁRIOS

- Conforme resulta do art. 47º do RGIT, se ocorrer suspensão do processo penal tributário por força de impugnação judicial ou oposição à execução, o processo que der causa à suspensão tem prioridade sobre todos os da respetiva espécie

AÇÃO ADMINISTRATIVA

Caso se pretenda ver apreciada a legalidade de um ato tributário que não seja a liquidação, o meio adequado será a ação administrativa (exemplos: revogação benefício fiscal, indeferimento inscrição residente não habitual).

“A impugnação judicial revela-se assim o meio próprio para obter a anulação de atos praticados pela Administração Tributária, ou a declaração da sua nulidade ou inexistência, quando esteja em causa uma liquidação.

Por sua vez, a ação administrativa, é o meio processual adequado para impugnar um ato administrativo relativo a questão tributária, que não comporte a apreciação da legalidade de um ato de liquidação”. Ac TCA Norte de 22/09/2022, proc. nº 2240/20.7BEPRT.

- ▶ A ação administrativa segue os termos previstos no CPTA.
- ▶ O Ministério Público é notificado da petição inicial e documentos que a acompanham, salvo se for autor ou representar alguma parte, nos termos do art. 85º nº 1 .
- ▶ O parecer do Ministério Público sobre o mérito da causa é emitido na sequência da notificação nos termos do art. 85º nº 2, que tem lugar após a apresentação da contestação e junção do processo administrativo.
- ▶ O Ministério Público pode invocar causas de invalidade diversas das arguidas na p.i.

OPOSIÇÃO À EXECUÇÃO FISCAL

- ▶ Cobrança coerciva de créditos tributários ou equiparados.
- ▶ Conforme resulta do art. 103º da LGT, o processo de execução fiscal tem natureza judicial, sem prejuízo da participação dos órgãos da administração tributária nos atos que não tenham natureza jurisdicional.
- ▶ Nos termos do art. 148º nº 1 do CPPT, o processo de execução fiscal visa a cobrança coerciva das seguintes dívidas:
 - ▶ a) Tributos, incluindo impostos aduaneiros, especiais e extrafiscais, taxas, demais contribuições financeiras a favor do Estado, adicionais cumulativamente cobrados, juros e outros encargos legais;
 - ▶ b) Coimas e outras sanções pecuniárias fixadas em decisões, sentenças ou acórdãos relativos a contraordenações tributárias, salvo quando aplicadas pelos tribunais comuns.

ART. 151º CPPT - COMPETÊNCIA

- ▶ 1 - Compete ao tribunal tributário de 1.^a instância da área do domicílio ou sede do devedor originário, depois de ouvido o Ministério Público nos termos do presente Código, decidir os incidentes, os embargos, a oposição, incluindo quando incida sobre os pressupostos da responsabilidade subsidiária, e a reclamação dos atos praticados pelos órgãos da execução fiscal.

PRAZO

- ▶ Prazo de oposição à execução
- ▶ Nos termos do art. 203º nº1 - A oposição deve ser deduzida no prazo de 30 dias a contar da citação pessoal ou, não a tendo havido, da primeira penhora.
- ▶ Tal prazo reveste a natureza de prazo judicial, conforme resulta dos artigos 20º Nº 2 do CPPT e 103º nº 1 da LGT. O prazo é contínuo, suspendendo-se nas férias judiciais, transferindo-se o seu termo para o primeiro dia útil seguinte quando terminar em dia em que os tribunais estejam, encerrados ou seja concedida tolerância de ponto (artigo 138 .º, n.ºs 1, 2 e 3, do CPC).
- ▶ Também lhe é aplicável o disposto no artigo 139.º do CPC, relativamente à prática do ato fora do prazo.

FUNDAMENTOS

Os fundamentos da oposição estão elencados no art. 204º do CPPT, o qual tem caráter taxativo.

Tem plena aplicação o princípio da adequação processual, já referido, avaliando-se em função do pedido formulado.

Mediante a reversão da execução fiscal opera-se uma modificação subjetiva da instância, chamando-se à execução o responsável subsidiário.

A reversão obedece aos requisitos previstos nos artigos 23º e 24º da LGT e 153º do CPPT, devendo o despacho ser fundamentado conforme decorre do art. 77º da LGT e do art. 268º nº 3 da CRP.

Previamente o responsável subsidiário é notificado para se pronunciar em sede de direito de audição - art. 60º LGT.

- ▶ Motivos por norma invocados em sede de oposição à execução fiscal:
 - Falta do exercício da gerência de facto;
 - Falta de fundamentação do despacho de reversão;
 - Não verificação da fundada insuficiência de bens da devedora originária;
 - Ausência de culpa relativamente a tal insuficiência.
- ▶ Com a petição o executado deverá oferecer os meios de prova- art. 206º do CPPT.
- ▶ Os executados e revertidos podem coligar-se entre si, nos termos previstos para o processo de impugnação- art. 206-A.

- ▶ A p.i. deve ser apresentada no órgão de execução fiscal onde estiver pendente a execução - at. 207º.
- ▶ O OEF remete eletronicamente o processo ao tribunal de primeira instância competente, em 20 dias, acompanhado das informações que entender convenientes - art. 208º.
- ▶ Se for invocada ilegitimidade por falta de exercício de gerência de facto o OEF identifica todos contra quem tenha sido revertida a execução, os que foram citados, os que deduziram oposição com idêntico fundamento e o estado das mesmas.
- ▶ Nesse prazo o OEF pode revogar o ato.

- ▶ Recebida a oposição, pode a mesma ser rejeitada liminarmente:
 - Se tiver sido deduzida fora de prazo;
 - Não tiver sido alegado algum dos fundamentos elencados no art. 204º nº 1;
 - Ser manifesta a improcedência.
- ▶ Se tal não suceder e a oposição for recebida, será notificado o representante da Fazenda Pública para contestar no prazo de 30 dias - arts. 209º e 210º do CPPT.
- ▶ Após, seguir-se-ão os trâmites do processo de impugnação - art. 211º

PROVA - ART. 74º LGT

- ▶ O exercício da gerência de facto deve ser comprovado pela AT, não existindo qualquer presunção que permita inferir a mesma pela verificação da gerência de direito;
- ▶ Também a insuficiência patrimonial da devedora originária deve ser comprovada pela AT;
- ▶ Em matéria de culpa, a prova depende do fundamento do despacho de reversão. Se o mesmo for proferido ao abrigo da alínea a) do nº 1 do art. 24º da LGT, a prova da culpa incumbe à AT, se a reversão for determinada de acordo com a alínea b) do nº 1 do art. 24º incumbirá ao revertido a prova da ausência de culpa, uma vez que esta é presumida;
- ▶ Em matéria de coimas, a prova da culpa incumbe sempre à AT, por força do disposto no art. 8º do RGIT.

EMBARGOS DE TERCEIRO

- ▶ Quando o arresto, a penhora ou qualquer outro ato de apreensão ou entrega de bens ofender a posse ou qualquer outro direito incompatível com a realização ou o âmbito da diligência de que seja titular um terceiro, pode este fazê-lo valer por meio de embargos de terceiro - art 237º do CPPT;
- ▶ Os embargos são deduzidos perante o órgão da execução fiscal;
- ▶ O prazo para dedução de embargos de terceiro é de 30 dias a contar do dia em que foi praticado o ato ofensivo da posse ou direito ou daquele em que o embargante teve conhecimento da ofensa, mas nunca depois de os respetivos bens terem sido vendidos.

RECLAMAÇÃO ATO ÓRGÃO EXECUÇÃO FISCAL

- ▶ As decisões proferidas pelo órgão de execução fiscal que afetem direitos e interesses legítimos do executado ou de terceiro são passíveis de reclamação para o tribunal tributário de primeira instância - art. 276º do CPPT.
- ▶ O prazo para apresentar a reclamação é de dez dias a contar da notificação da decisão, devendo ser indicados na petição os fundamentos e devem ser formuladas conclusões.
- ▶ A reclamação será apresentada no OEF que no prazo de dez dias pode (ou não) revogar o ato.
- ▶ Antes do conhecimento das reclamações é notificado o representante da Fazenda Pública para responder, no prazo de 8 dias.
- ▶ O parecer do Ministério Público deverá ser emitido no mesmo prazo - art. 278º nº 2.

- ▶ A reclamação subirá a final, salvo nos casos previstos no art. 278º nº 3 do CPPT (prejuízo irreparável).
- ▶ Neste caso a reclamação segue as regras dos processos urgentes, suspendendo os efeitos do ato reclamado bem como a execução se incidir sobre matéria que afete a totalidade da tramitação da execução - nº 8 do art. 278º.
- ▶ Tal implica ainda a suspensão do prazo de prescrição das dívidas - cfr art. 49º nº 4 al. e) da LGT e o citado art. 278º nº 8 CPPT.
- ▶ Com a reclamação deverá ser enviado ao tribunal o PEF - art. 278º nº 9 CPPT

RECURSOS

- ▶ Das decisões dos tribunais tributários de primeira instância cabe recurso para o Tribunal Central Administrativo, **salvo quando** :
 - sejam alegadas apenas questões de direito;
 - o valor da causa seja superior à alçada dos TCA's;
 - e o valor da sucumbência seja superior a metade da alçada do tribunal de que se recorre (**requisitos cumulativos**) em que o recurso é da competência do Supremo Tribunal Administrativo - art. 280º nº 1 e 3 do CPPT.

- ▶ O recurso das decisões que em primeiro grau de jurisdição tenham conhecido do mérito da causa é admitido nos processos de valor superior à alçada do tribunal de que se recorre, quando a decisão impugnada seja desfavorável ao recorrente em valor superior à metade da alçada desse tribunal - nº 2 do citado art. 280º.
- ▶ É sempre admitido recurso, independentemente do valor, de decisões que perfilhem solução oposta relativamente ao mesmo fundamento de direito com mais de três sentenças do mesmo ou outro tribunal tributário - nº 6 do art. 280º.

MUITO OBRIGADA

12. PROCESSO TRIBUTÁRIO¹

Elsa Margarida Perdigão*

Procedimento e Processo Tributário
Princípios Gerais do Procedimento Tributário
Processo Judicial Tributário
Princípios Gerais
Parecer do Ministério Público
Mandatário Judicial
Espécies de Processos
Processo de Impugnação
Ação Administrativa
Oposição à Execução Fiscal
Embargos de Terceiro
Reclamação de Ato do Órgão de Execução Fiscal
Recursos
Vídeo da apresentação

Procedimento e Processo Tributário

O procedimento tributário integra a sequência de atos visando a formação da vontade e decisão da administração tributária, ou seja, a fase administrativa, compreendendo as fases de reclamação graciosa, recurso hierárquico e pedido de revisão oficiosa.

São dirigidos pelo contribuinte à Administração Tributária visando uma reapreciação pela própria administração do ato por si praticado e com o qual o contribuinte não se conforma.

Por sua vez o processo tributário compreende a fase judicial, o contencioso tributário nas suas múltiplas formas e espécies, assegurando e regulando o recurso dos contribuintes aos tribunais tendo em vista a obtenção de uma decisão judicial relativamente a atos e decisões da Administração Tributária com os quais não concordem.

Princípios Gerais do Procedimento Tributário

No âmbito do procedimento tributário, conforme resulta do art. 55º da LGT, a AT deve pautar a sua atuação de acordo com os princípios da legalidade, igualdade, proporcionalidade, justiça, imparcialidade e celeridade, no respeito pelas garantias dos contribuintes, importando ainda referir que a AT está vinculada ao princípio da decisão, nos termos previstos o art. 56º do mesmo diploma.

¹O presente capítulo tem por base a formação ministrada pela autora no Centro de Estudos Judiciários, no âmbito do *Curso Intensivo de Direito Administrativo e Tributário para Magistrados do Ministério Público*, que teve lugar nos dias 5, 12 e 19 de janeiro de 2026.

* Procuradora da República.

Por outro lado, nos termos do disposto no art. 58º da LGT, que consagra o princípio do inquisitório, a AT deve realizar as diligências necessárias à satisfação do interesse público.

Importa ainda ter em atenção que tanto a AT como os contribuintes estão sujeitos ao princípio da colaboração mútua, de acordo com o preceituado no art. 59º da LGT.

É ainda de salientar o princípio da participação, que confere aos cidadãos o direito de participar na formação das decisões que lhes digam respeito e está consagrado no art. 60º da LGT (direito de audição).

Processo Judicial Tributário

O Processo Tributário está regulado no Código do Procedimento e Processo Tributário (CPPT) sendo aplicável subsidiariamente, nos termos do seu art. 2º:

- a) As normas de natureza procedimental ou processual dos códigos e demais leis tributárias;
- b) As normas sobre organização e funcionamento da administração tributária;
- c) As normas sobre organização e processo nos tribunais administrativos e tributários;
- d) O Código do Procedimento Administrativo;
- e) O Código de Processo Civil.

De acordo com o estabelecido no art. 97º do CPPT, o processo judicial tributário compreende:

- a) A impugnação da liquidação dos tributos, incluindo os parafiscais e os atos de autoliquidação, retenção na fonte e pagamento por conta;
- b) A impugnação da fixação da matéria tributável, quando não dê origem à liquidação de qualquer tributo;
- c) A impugnação do indeferimento total ou parcial das reclamações gratuitas dos atos tributários;
- d) A impugnação dos atos administrativos em matéria tributária que comportem a apreciação da legalidade do ato de liquidação;
- e) A impugnação do agravamento à coleta aplicado, nos casos previstos na lei, em virtude da apresentação de reclamação ou recurso sem qualquer fundamento razoável;
- f) A impugnação dos atos de fixação de valores patrimoniais;
- g) A impugnação das providências cautelares adotadas pela administração tributária;
- h) As ações para o reconhecimento de um direito ou interesse em matéria tributária;
- i) As providências cautelares de natureza judicial;
- j) Os meios acessórios de intimação para consulta de processos ou documentos administrativos e passagem de certidões;
- l) A produção antecipada de prova;
- m) A intimação para um comportamento;
- n) O recurso dos atos praticados na execução fiscal, no próprio processo ou, nos casos de subida imediata, por apenso;

o) A oposição, os embargos de terceiros e outros incidentes, bem como a reclamação da decisão da verificação e graduação de créditos;

p) A ação administrativa, designadamente para a condenação à prática de ato administrativo legalmente devido relativamente a atos administrativos de indeferimento total ou parcial ou da revogação de isenções ou outros benefícios fiscais, quando dependentes de reconhecimento da administração tributária, bem como para a impugnação ou condenação à prática de ato administrativo legalmente devido relativamente a outros atos administrativos referentes a questões tributárias que não comportem apreciação da legalidade do ato de liquidação, e para a impugnação ou condenação à emissão de normas administrativas em matéria fiscal;

q) Outros meios processuais previstos na lei.

2 – A ação administrativa é regulada pelas normas sobre processo nos tribunais administrativos.

3 – São também regulados pelas normas sobre processo nos tribunais administrativos:

a) As providências cautelares de natureza judicial a favor do contribuinte ou demais obrigados tributários, sem prejuízo do efeito suspensivo de atos de liquidação só poder ser obtido mediante prestação de garantia ou concessão da sua dispensa nos termos previstos nas normas tributárias;

b) Os conflitos de competência entre tribunais tributários e tribunais administrativos e entre órgãos da administração tributária do governo central, dos governos regionais e das autarquias locais.

4 – Os atos processuais, incluindo os atos das partes que devam ser praticados por escrito, as notificações entre mandatários, entre estes e os representantes da Fazenda Pública, e as notificações aos representantes da Fazenda Pública e ao Ministério Público, bem como a tramitação do processo judicial tributário, são efetuados nos termos previstos para os processos nos tribunais administrativos, designadamente nos artigos 24.º e 25.º do Código de Processo nos Tribunais Administrativos.

5 – No contencioso associado à execução fiscal o disposto no número anterior é aplicável apenas a partir da receção dos autos em tribunal.

Princípios Gerais

Em termos de princípios gerais aplicáveis em sede de processo tributário haverá que ponderar os seguintes:

– Princípio da tutela judicial efetiva, que se traduz no direito de obter, em prazo razoável, uma decisão transitada em julgado que aprecie cada pretensão apresentada em juízo;

– Princípio do dispositivo, nos termos do qual o Juiz só pode conhecer das questões que tenham sido suscitadas pelas partes, com exceção das que forem de conhecimento oficioso;

– Princípio do inquisitório, segundo o qual devem ser determinadas oficiosamente, todas as diligências consideradas úteis para conhecer a verdade material, face aos factos alegados, ou de que oficiosamente deva conhecer, previsto no art.º 99.º da LGT;

– Princípio da adequação processual, ou seja, para tutela de cada direito que se pretende ver reconhecido existe um meio processual adequado, sendo que tal adequação se avalia pelo pedido formulado;

Caso o meio processual escolhido não seja o correto, é possível ordenar a convalidação para o meio adequado, conforme resulta do art. 98.º n.º 4 do CPPT e do art. 97.º n.º 3 da LGT, verificados que sejam os requisitos de tempestividade.

A propósito da adequação processual, vejam-se, a título exemplificativo, os seguintes Acórdãos: Ac. TCA Sul de 10/7/2014, proc. 07422/14, ww.dgsi.pt e no mesmo sentido Ac. do TCA Norte 11/07/2024, proc. 00498/19.3BEPNF.

“I. A cada direito corresponde um, e apenas um, meio processual adequado para o seu reconhecimento em juízo (“a ação adequada”), a não ser que a lei determine o contrário (cfr. art. 2.º, n.º 2 do Código de Processo Civil (CPC), ex vi do art. 2.º, alínea e) do Código de Procedimento e de Processo Tributário (CPPT));

II. Verifica-se o erro na forma de processo quando o A. faz uso de uma forma processual inadequada para fazer valer a sua pretensão;

III. A propriedade ou impropriedade do meio processual afere-se pelo pedido final formulado na p.i., ou seja, pela pretensão que o A. pretende fazer valer com a ação;

IV. Se as concretas causas de pedir invocadas não são adequadas à forma de processo escolhida estamos perante questões relacionadas com a viabilidade do pedido, e não da propriedade do meio processual, pelo que não haveria erro na forma do processo, mas improcedência da ação.”

Parecer do Ministério Público

Nos termos do art. 14.º n.º 1 do CPPT, o Ministério Público será sempre ouvido nos processos judiciais antes de ser proferida decisão final, emitindo parecer em defesa da legalidade e promoção do interesse público.

Sobre a obrigatoriedade do parecer do MP se pronunciou o Acórdão do STA de 08/11/2023, proferido no processo n.º 463/12.1BELRA, na sequência de recurso por nós interposto, cujo sumário se transcreve:

“A falta de audição do Ministério Público antes da decisão final no processo de oposição à execução fiscal constitui nulidade secundária sujeita ao regime dos artigos 195.º e seguintes do CPC. Procede, pois, o recurso do Ministério Público.”

Em nosso entender é aplicável, por maioria de razão, ao processo de impugnação e demais espécies processuais e não apenas em sentenças que conheçam do mérito da causa.

Não obstante, em processos em que estava em causa inutilidade superveniente da lide o recurso, por idêntico motivo, não obteve provimento, embora num deles com um voto vencido no sentido do provimento do recurso.

O prazo para o parecer são 20 dias, nos termos do art. 22º nº 2 CPPT, exceto nos processos urgentes

Mandatário Judicial

A constituição de Mandatário Judicial é obrigatória nos termos e condições estabelecidas no art. 6º do CPPT.

Esta norma remete para os termos da lei processual administrativa, que por sua vez no art. 11º do CPTA remete para o Código de Processo Civil, onde se encontra prevista no art. 40º.

Espécies de Processos

As espécies de processos mais frequentes são:

- Processo de impugnação – art. 99º e segs CPPT;
- Oposição à execução fiscal – art. 203º e segs CPPT;
- Reclamação Ato do Órgão Execução Fiscal – art. 276º e segs CPPT;
- Ação Administrativa – Segue as regras do CPTA.
- Outras espécies processuais:
- Processos cautelares – art. 135º e segs (arresto, arrolamento, impugnação de apreensão);
- Ações para reconhecimento de um direito ou interesse legítimo – art. 145º;
- Meios processuais acessórios (derrogação sigilo bancário, intimação, passagem certidões e consulta de documentos) e Intimação para um comportamento – arts 146º e 147º CPPT;
- Recurso Fixação Matéria Coletável Métodos Indiretos – arts. 91º e segs LGT;
- Embargos de Terceiro;
- Execução sentença;
- Incidentes da execução fiscal.

Processo de Impugnação

A impugnação judicial é o meio processual próprio para apreciar atos de liquidação de imposto. Está prevista no art. 99º e seguintes do CPPT.

Pode ser instaurado processo de impugnação diretamente na sequência da notificação da liquidação ou após esgotar os meios gratuitos administrativos, ou seja, após o indeferimento da reclamação gratuita e/ou do recurso hierárquico.

“(…) II – A Impugnação Judicial é o meio processual adequado à apreciação da legalidade da liquidação, ainda que esta seja interposta na sequência de despacho de indeferimento do meio gratuito e independentemente do fundamento formal ou de mérito em que tal despacho se louvou, desde que, na Impugnação Judicial, seja simultaneamente pedida a apreciação da legalidade do referido despacho e da liquidação.” – Ac. STA de 06/03/2024, proc. nº 0946/18.0BELRA

Os fundamentos da impugnação constam do ART. 99º CPPT, com caráter exemplificativo.

Assim, pode constituir fundamento da impugnação qualquer ilegalidade, designadamente:

- a) Errónea qualificação e quantificação dos rendimentos, lucros, valores patrimoniais e outros factos tributários;
- b) Incompetência;
- c) Ausência ou vício da fundamentação legalmente exigidas;
- d) Preterição de outras formalidades legais.

O prazo geral para a impugnação é de três meses, contado a partir:

- a) do termo do prazo para pagamento voluntário das prestações tributárias legalmente notificadas ao contribuinte;
- b) da notificação dos restantes atos tributários, mesmo quando não deem origem a qualquer liquidação;
- c) da citação dos responsáveis subsidiários em processo de execução fiscal;
- d) da formação da presunção de indeferimento tácito;
- e) da notificação dos restantes atos que possam ser objeto de impugnação autónoma nos termos do CPPT;
- f) do conhecimento dos atos lesivos dos interesses legalmente protegidos não abrangidos nas alíneas anteriores.

O prazo para formação do indeferimento tácito é atualmente de quatro meses – artigos art. 57º nº 1 da LGT (a partir da alteração da Lei 64-B/2011, de 30/12, sendo anteriormente de 6 meses) e art. 106º do CPPT.

Casos de impugnação autónoma são por exemplo a autoliquidação, prevista no art. 131º, a retenção na fonte no art. 132º, o pagamento por conta – art. 133º – com prazo de 30 dias, tal como sucede com a fixação VPT, conforme art. 134º, todos do CPPT.

Se o fundamento da impugnação for nulidade, a impugnação poderá ser deduzida a qualquer tempo.

O processo de impugnação deve ser apresentado no tribunal competente ou junto do órgão periférico local onde tenha sido praticado o ato, considerando-se praticado na área da residência ou sede do contribuinte – art. 103º nº 1 e 2 do CPPT.

A impugnação terá efeito suspensivo quando for prestada garantia – art. 103º nº 4 CPPT– nos termos dos arts. 169º, 195º e 199º do CPPT ou quando for dispensada a sua prestação, conforme as disposições conjugadas dos arts. 170º do CPPT e 52º nº 4 da LGT (se a prestação causar prejuízo irreparável ou ocorrer manifesta falta de meios económicos revelada pela insuficiência de bens penhoráveis para o pagamento da dívida exequenda e acrescido, desde que não existam fortes indícios de que a insuficiência ou inexistência de bens se deveu a atuação dolosa do interessado).

A cumulação de pedidos e autores é possível em casos em que estejamos perante a mesma forma processual, a apreciação seja feita com base na mesma circunstância de facto, mesmo RIT, ou suscetíveis de serem decididos com base na aplicação das mesmas normas a situações de facto do mesmo tipo.

Os pedidos podem reportar-se a diferentes tributos, desde que tenham a mesma natureza, conforme art. 3º nº 2 da LGT.

Em caso de cumulação de pedidos que para que sejam competentes territorialmente tribunais diferentes, o Autor pode escolher qualquer um deles. Se a relação entre os pedidos for de subsidiariedade, a competência será do tribunal competente para apreciar o pedido principal.

Os requisitos da petição inicial estão previstos no art. 108º do CPPT, devendo a mesma ser articulada, identificar o ato impugnado, indicar o valor e oferecer os meios de prova.

Após o despacho liminar que recebe o processo, a Fazenda Pública é notificada para contestar no prazo de 3 meses.

Também aí deve ser indicada a prova que a Fazenda Pública pretende ver produzida, devendo ainda ser junto o processo administrativo, que deve ser remetido ainda que não haja lugar a contestação, sendo que a ausência desta não implica a confissão dos factos articulados.

Nos processos de impugnação em que se pretende impugnar a fixação da matéria tributável obtida por métodos indiretos, é exigida a prévia instauração de procedimento de revisão da matéria coletável, quanto aos pressupostos de aplicação e quantificação, nos termos dos arts. e 86º nº 5 da LGT e 117º nº 1 do CPPT.

Se a impugnação judicial versar sobre qualquer outro fundamento, ainda que concomitantemente se invoque a errônea quantificação, é de admitir o recurso a tal meio processual mesmo que sem prévia reclamação, para apreciação apenas daqueles outros vícios. Também no caso do IMI e IMT a impugnação do quantitativo do VPT e das liquidações daí resultantes dependem da prévia utilização do mecanismo processual previsto no art. 134º do CPPT, podendo sempre porém ser invocados outros fundamentos.

Conforme resulta do art. 47º do RGIT, se ocorrer suspensão do processo penal tributário por força de impugnação judicial ou oposição à execução, o processo que der causa à suspensão tem prioridade sobre todos os da respetiva espécie.

Ação Administrativa

Caso se pretenda ver apreciada a legalidade de um ato tributário que não seja a liquidação, o meio adequado será a ação administrativa (exemplos: revogação benefício fiscal, indeferimento inscrição residente não habitual).

“A impugnação judicial revela-se assim o meio próprio para obter a anulação de atos praticados pela Administração Tributária, ou a declaração da sua nulidade ou inexistência, quando esteja em causa uma liquidação.

Por sua vez, a ação administrativa, é o meio processual adequado para impugnar um ato administrativo relativo a questão tributária, que não comporte a apreciação da legalidade de um ato de liquidação”. Ac TCA Norte de 22/09/2022, proc. nº 2240/20.7BEPRT.

A ação administrativa segue os termos previstos no CPTA.

O Ministério Público é notificado da petição inicial e documentos que a acompanham, salvo se for autor ou representar alguma parte, nos termos do art. 85º nº 1.

O parecer do Ministério Público sobre o mérito da causa é emitido na sequência da notificação nos termos do art. 85º nº 2, que tem lugar após a apresentação da contestação e junção do processo administrativo.

O Ministério Público pode invocar causas de invalidade diversas das arguidas na p.i.

Oposição à Execução Fiscal

A execução fiscal visa a cobrança coerciva de créditos tributários ou equiparados.

Conforme resulta do art. 103º da LGT, o processo de execução fiscal tem natureza judicial, sem prejuízo da participação dos órgãos da administração tributária nos atos que não tenham natureza jurisdicional.

De acordo com o preceituado no art. 148º nº 1 do CPPT, o processo de execução fiscal visa a cobrança coerciva das seguintes dívidas:

- a) Tributos, incluindo impostos aduaneiros, especiais e extrafiscais, taxas, demais contribuições financeiras a favor do Estado, adicionais cumulativamente cobrados, juros e outros encargos legais;
- b) Coimas e outras sanções pecuniárias fixadas em decisões, sentenças ou acórdãos relativos a contraordenações tributárias, salvo quando aplicadas pelos tribunais comuns.

Nos termos do art. 151º nº 1 do CPPT “competete ao tribunal tributário de 1.ª instância da área do domicílio ou sede do devedor originário, depois de ouvido o Ministério Público nos termos do presente Código, decidir os incidentes, os embargos, a oposição, incluindo quando incida sobre os pressupostos da responsabilidade subsidiária, e a reclamação dos atos praticados pelos órgãos da execução fiscal”.

O prazo para a oposição à execução fiscal, nos termos do art. 203º nº 1 do CPPT, é de 30 dias a contar da citação pessoal ou, não a tendo havido, da primeira penhora.

Tal prazo reveste a natureza de prazo judicial, conforme resulta dos artigos 20º nº 2 do CPPT e 103º nº 1 da LGT. O prazo é contínuo, suspendendo-se nas férias judiciais, transferindo-se o seu termo para o primeiro dia útil seguinte quando terminar em dia em que os tribunais estejam, encerrados ou seja concedida tolerância de ponto (artigo 138.º, nºs 1, 2 e 3, do CPC).

Também lhe é aplicável o disposto no artigo 139º do CPC, relativamente à prática do ato fora do prazo.

Os fundamentos da oposição estão elencados no art. 204º do CPPT, o qual tem carácter taxativo. Tem plena aplicação o princípio da adequação processual, já referido, avaliando-se em função do pedido formulado.

Mediante a reversão da execução fiscal opera-se uma modificação subjetiva da instância, chamando-se à execução o responsável subsidiário.

A reversão obedece aos requisitos previstos nos artigos 23º e 24º da LGT e 153º do CPPT, devendo o despacho ser fundamentado conforme decorre do art. 77º da LGT e do art. 268º nº 3 da CRP.

Previamente o responsável subsidiário é notificado para se pronunciar em sede de direito de audição – art. 60º LGT.

Os motivos por norma invocados em sede de oposição à execução fiscal são a falta do exercício da gerência de facto, falta de fundamentação do despacho de reversão, não verificação da fundada insuficiência de bens da devedora originária e a ausência de culpa relativamente a tal insuficiência.

Com a petição o executado deverá oferecer os meios de prova— art. 206º do CPPT.

Os executados e revertidos podem coligar-se entre si, nos termos previstos para o processo de impugnação o— art. 206-A do CPPT.

A p.i. deve ser apresentada no órgão de execução fiscal onde estiver pendente a execução – at. 207º.

O órgão de execução fiscal remete eletronicamente o processo ao tribunal de primeira instância competente, em 20 dias, acompanhado das informações que entender convenientes – art. 208º. Se for invocada ilegitimidade por falta de exercício de gerência de facto o OEF identifica todos contra quem tenha sido revertida a execução, os que foram citados, os que deduziram oposição com idêntico fundamento e o estado das mesmas.

Nesse prazo o OEF pode revogar o ato.

Recebida a oposição, pode a mesma ser rejeitada liminarmente:

- Se tiver sido deduzida fora de prazo;
- Não tiver sido alegado algum dos fundamentos elencados no art. 204º nº 1;
- Ser manifesta a improcedência.

Se tal não suceder e a oposição for recebida, será notificado o representante da Fazenda Pública para contestar no prazo de 30 dias – arts. 209º e 210º do CPPT.

Após, seguir-se-ão os trâmites do processo de impugnação – art. 211º do CPPT. Em matéria de prova haverá que atender à regra estabelecida no art. 74º da LGT.

Assim, o exercício da gerência de facto deve ser comprovado pela AT, não existindo qualquer presunção que permita inferir a mesma pela verificação da gerência de direito, tal como a insuficiência patrimonial da devedora originária.

Em matéria de culpa, a prova depende do fundamento do despacho de reversão. Se o mesmo for proferido ao abrigo da alínea a) do nº 1 do art. 24º da LGT, a prova da culpa incumbe à AT, se a reversão for determinada de acordo com a alínea b) do nº 1 do art. 24º incumbirá ao revertido a prova da ausência de culpa, uma vez que esta é presumida.

Em matéria de coimas, a prova da culpa incumbe sempre à AT, por força do disposto no art. 8º do RGIT.

Embargos de Terceiro

Quando o arresto, a penhora ou qualquer outro ato de apreensão ou entrega de bens ofender a posse ou qualquer outro direito incompatível com a realização ou o âmbito da diligência de que seja titular um terceiro, pode este fazê-lo valer por meio de embargos de terceiro, nos termos do artigo 237º do CPPT.

Os embargos são deduzidos perante o órgão da execução fiscal.

O prazo para dedução de embargos de terceiro é de 30 dias a contar do dia em que foi praticado o ato ofensivo da posse ou direito ou daquele em que o embargante teve conhecimento da ofensa, mas nunca depois de os respectivos bens terem sido vendidos.

Reclamação de Ato do Órgão de Execução Fiscal

As decisões proferidas pelo órgão de execução fiscal que afetem direitos e interesses legítimos do executado ou de terceiro são passíveis de reclamação para o tribunal tributário de primeira instância nos termos do preceituado no art. 276º do CPPT.

O prazo para apresentar a reclamação é de dez dias a contar da notificação da decisão, devendo ser indicados na petição os fundamentos e devem ser formuladas conclusões.

A reclamação será apresentada no OEF que no prazo de dez dias pode (ou não) revogar o ato. Antes do conhecimento das reclamações é notificado o representante da Fazenda Pública para responder, no prazo de 8 dias.

O parecer do Ministério Público deverá ser emitido no mesmo prazo – art. 278º nº 2 do CPPT. A reclamação subirá a final, salvo nos casos previstos no art. 278º nº 3 do CPPT (prejuízo irreparável).

Neste caso a reclamação segue as regras dos processos urgentes, suspendendo os efeitos do ato reclamado bem como a execução, se incidir sobre matéria que afete a totalidade da tramitação da execução – cfr. nº 8 do art. 278º.

Tal implica ainda a suspensão do prazo de prescrição das dívidas, conforme resulta dos art. 49º nº 4 al. e) da LGT e do citado art. 278º nº 8 CPPT.

Com a reclamação deverá ser enviado ao tribunal o PEF – art. 278º nº 9 CPPT.

Recursos

Das decisões dos tribunais tributários de primeira instância cabe recurso para o Tribunal Central Administrativo, salvo quando:

- sejam alegadas apenas questões de direito;
- o valor da causa seja superior à alçada dos TCA's;

– e o valor da sucumbência seja superior a metade da alçada do tribunal de que se recorre (requisitos que são cumulativos).

Nestes casos o recurso é da competência do Supremo Tribunal Administrativo, nos termos do art. 280º nº 1 e 3 do CPPT.

O recurso das decisões que em primeiro grau de jurisdição tenham conhecido do mérito da causa é admitido nos processos de valor superior à alçada do tribunal de que se recorre, quando a decisão impugnada seja desfavorável ao recorrente em valor superior à metade da alçada desse tribunal – vide nº 2 do citado art. 280º.

É sempre admitido recurso, independentemente do valor, de decisões que perfilhem solução oposta relativamente ao mesmo fundamento de direito com mais de três sentenças do mesmo ou outro tribunal tributário – nº 6 do art. 280º já mencionado.

Vídeo da apresentação



<https://educast.fcn.pt/vod/clips/1jw6n783fk/streaming.html?locale=pt>

Título:
**Direito administrativo e tributário, substantivo
e processual, contributos da magistratura
do Ministério Público**

Ano de Publicação: 2026

ISBN: 978-989-9102-32-3

Coleção: Formação Contínua

Edição: Centro de Estudos Judiciários
Largo do Limoeiro
1149-048 Lisboa
cej@mail.cej.mj.pt