

Hélia Susana Fernandes Oliveira Pereira de Carvalho Almeida

ACÇÃO DE CONDENAÇÃO À PRÁTICA DE ACTO DEVIDO: UMA VISÃO
SOBRE A SUA APLICAÇÃO NOS TRIBUNAIS ADMINISTRATIVOS



Universidade Portucalense
Departamento de Direito

Abril/2011

Hélia Susana Fernandes Oliveira Pereira de Carvalho Almeida

ACÇÃO DE CONDENAÇÃO À PRÁTICA DE ACTO DEVIDO: UMA VISÃO
SOBRE A SUA APLICAÇÃO NOS TRIBUNAIS ADMINISTRATIVOS

Dissertação de Mestrado
Mestrado em Direito
Orientação do Professor Doutor Luís Filipe Colaço Antunes



Universidade Portucalense
Departamento de Direito

Abril/2011

AGRADECIMENTOS

Ao meu orientador Professor Doutor Luís Filipe Colaço Antunes, pelo apoio e disponibilidade.

À minha família.

Resumo

Acção de condenação à prática de acto devido: uma visão sobre a sua aplicação nos tribunais administrativos

O presente trabalho propõe-se dar conta das implicações da reforma de 2002 da justiça administrativa relativamente a um ponto específico, que constitui uma inovação de grande alcance no novo Código de Processo nos Tribunais Administrativos – *A acção de condenação à prática de acto legalmente devido*.

Esta acção constitui uma modalidade da acção administrativa especial, deduzida a título principal, e destina-se a obter a condenação da Administração, dentro de determinado prazo, à prática de um acto administrativo ilegalmente omitido ou recusado.

Trata-se de uma pretensão condenatória que dá concretização ao preceito constitucional, artigo 268.º, n.º 4, revisto em 1997, segundo o qual a garantia judicial efectiva dos direitos dos particulares inclui «a determinação da prática de actos administrativos legalmente devidos».

Como resulta do disposto no artigo 66.º, n.º 2, do CPTA, o «objecto do processo é a pretensão do interessado e não o acto de indeferimento, cuja eliminação da ordem jurídica resulta directamente da pronúncia condenatória».

Também se sublinha que os tribunais administrativos passam a ter amplos poderes de pronúncia, apenas com os limites decorrentes da discricionariedade administrativa (formulação de juízos de conveniência ou de oportunidade por parte da Administração).

Efectivamente, o tribunal não pode intrometer-se nos espaços de valorações próprias do exercício da função administrativa, assegurando-se o respeito pelo princípio da separação de poderes.

Assim, esta acção é o novo meio processual que concretiza, por um lado, a garantia da tutela jurisdicional efectiva e, por outro, os novos poderes de plena jurisdição dos tribunais administrativos.

Abstract

The action of conviction to the practical of an act due: a vision about the application to administrative courts

The present work is related to the implications of the 2002 reform of administrative justice on a specific point, which constitutes an innovation of great reach in the new Code of Process in the Administrative Courts - *The action of conviction to the practical of an act legally due*.

This action constitutes a modality of the special administrative action, deduced to main heading, and destines to get the condemnation of the Administration, in a determined stated period, to the practical of omitted or illegally refused administrative act.

This is a condemnatory pretension based on the constitutional rule, article 268.º, n.º 4, reviewed in 1997, which assures that the effective judicial guarantee of the rights of the particular ones includes “the determination of the practical of administrative acts legally due”.

As disposed in the article 66.º, n.º 2, of the CPTA, “the object of the process is the pretension of the interested party and not a denial act, whose elimination of the jurisprudence results directly of the condemnatory pronouncement”.

It is also important to notice that the administrative courts have ample power of pronunciation, only with the decurrently limits of the discretion of the administration (formulation of judgments of convenience or of opportunity on the part of the Administration).

Effectively, the court cannot interfere in the spaces of proper valuations of the exercise of the administrative function, assuring the respect for the beginning of the separation of powers.

Thus, this action is a new procedural that materialize, on one hand, the guarantee of effective jurisdictional guardianship and, on the other hand, the new power for the full jurisdiction of the administrative courts.

SUMÁRIO

LISTA DE ABREVIATURAS	11
INTRODUÇÃO	13
CAPÍTULO 1 – EVOLUÇÃO DE UM CONTENCIOSO DE MERA ANULAÇÃO PARA A PLENA JURISDIÇÃO	15
1.1 – Retrospectiva Histórica	15
1.2 – Referência ao Contencioso Alemão	17
1.3 – Reforma de 2002	19
1.4 – Silêncio da Administração	20
1.5 – Princípio da Decisão	22
CAPÍTULO 2 – ACÇÃO DE CONDENAÇÃO À PRÁTICA DE ACTO LEGALMENTE DEVIDO	25
2.1 – Fundamento Constitucional	25
2.2 – Formas de Processo	27
2.3 – O Objecto do Processo	28
2.4 – Acto Legalmente Devido	32
CAPÍTULO 3 – PRESSUPOSTOS DE APLICAÇÃO DA ACÇÃO DE CONDENAÇÃO	35
3.1 – O Artigo 67.º, n.º 1, alínea a)	36
3.1.1 – Indeferimento Tácito	37
3.1.2 – Deferimento Tácito	39
3.2 – E que dizer da figura do <i>recurso hierárquico necessário</i> ?	42
3.3 – O Artigo 67.º, n.º 1, alínea b)	45
3.4 – O Artigo 67.º, n.º 1, alínea c)	46

CAPÍTULO 4 – BREVE REFERÊNCIA AO REGIME PROCESSUAL	49
4.1 – Legitimidade – Artigo 68.º	49
4.1.1 – Legitimidade Activa	49
4.1.2 – Legitimidade Passiva	50
4.2 – O Prazo – Artigo 69.º do CPTA	50
4.3 – Alteração da Instância – Artigo 70.º	52
CAPÍTULO 5 – PODERES DE PRONÚNCIA DO TRIBUNAL – Artigo 71.º	55
5.1 – Que dizer da Sanção Pecuniária Compulsória?	59
5.2 – E em caso de incumprimento da sentença condenatória?	61
CAPÍTULO 6 – VISÃO DA SUA APLICAÇÃO NOS TRIBUNAIS	
ADMINISTRATIVOS	63
CONCLUSÕES	73
BIBLIOGRAFIA	77

LISTA DE ABREVIATURAS

Ac. – Acórdão

CPA – Código do Procedimento Administrativo (aprovado pelo Decreto-Lei n.º 442/91 de 15 de Novembro, e alterado pelo Decreto-Lei n.º 6/96, de 31 de Janeiro)

CPTA – Código de Processo nos Tribunais Administrativos (aprovado pela Lei n.º 15/2002, de 22 de Fevereiro, rectificado pela Declaração Rectificativa n.º 17/2002, de 6 de Abril, e alterado pela Lei n.º 4-A/2003, de 19 de Fevereiro e pela Lei n.º 59/2008, de 11 de Setembro)

CRP – Constituição da República Portuguesa

ETAF – Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais, aprovado pelo Decreto-Lei, n.º 129/84, de 27 de Abril)

LPTA – Lei do Processo nos Tribunais Administrativos (aprovada pelo Decreto-Lei n.º 267/85, de 16 de Julho, alterado pela Lei n.º 12/86, de 21 de Maio, pelo Decreto-Lei n.º 326/89, de 26 de Setembro, e pelo Decreto-Lei n.º 229/96, de 29 de Novembro)

STA – Supremo Tribunal Administrativo

TCA-N – Tribunal Central Administrativo Norte

TCA-S – Tribunal Central Administrativo Sul

INTRODUÇÃO

A justiça administrativa deve, por um lado, garantir a juridicidade do agir administrativo na prossecução do interesse público – que é não só um dever fundamental, mas também um direito irrenunciável da Administração. Por outro lado, deve tutelar as posições jurídicas substantivas dos particulares¹.

Assim, é importante um contencioso administrativo de garantia do cidadão e da Administração, até porque a relação jurídica administrativa nem sempre tem, em lados opostos, um sujeito forte (a Administração) e outro fraco (o cidadão). A Administração não pode, no entanto, eximir-se de ser poder, sob pena de não haver direito administrativo nem interesse público para tutelar.

O presente trabalho propõe-se dar conta das implicações da reforma de 2002 da justiça administrativa relativamente a um ponto específico, que constitui uma inovação de grande alcance no novo Código de Processo nos Tribunais Administrativos² – *A acção de condenação à prática de acto legalmente devido*.

A consagração desta acção³, enquanto modalidade da acção administrativa especial, constitui uma das principais manifestações da mudança do contencioso administrativo, designadamente pela sua utilidade para a defesa dos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos.

Esta possibilidade de condenação da Administração à prática de *acto devido* resulta da concretização do preceito constitucional, artigo 268.º, n.º 4, revisto em 1997, segundo o qual a garantia judicial efectiva dos direitos dos particulares inclui «a determinação da prática de actos administrativos legalmente devidos».

Por via da concretização deste imperativo constitucional, é agora possível condenar a Administração à prática de actos administrativos, ultrapassando-se, assim, uma das limitações tradicionais do contencioso administrativo, de matriz francesa, que foi solidamente fundamentada nos poderes de autoridade da administração, que

¹ COLAÇO ANTUNES, *O Direito Administrativo e a sua Justiça no Início do Século XXI – Algumas Questões*, Almedina, 2001, p. 7.

² O CPTA foi aprovado pela Lei n.º 15/2002, de 22 de Fevereiro, rectificado pela Declaração Rectificativa n.º 17/2002, de 6 de Abril, e alterado pela Lei n.º 4-A/2003, de 19 de Fevereiro e pela Lei n.º 59/2008, de 11 de Setembro.

Os artigos referidos neste trabalho sem indicação de proveniência pertencem ao CPTA.

³ Inspirada directamente no direito alemão, onde a acção de condenação (*verpflichtungsklage*) abrange os casos de omissão e de recusa da prática de acto administrativo, embora com diferenças de regime.

combinavam bem com a ausência de poderes de plena jurisdição dos tribunais administrativos.

Portanto, o novo Código do Processo dos Tribunais Administrativos (adiante designado simplesmente pelas iniciais CPTA) abandona bem o modelo tradicional do contencioso administrativo francês, substituindo-o pelo modelo da plenitude da jurisdição e da tutela jurisdicional, que o Código consagra nos artigos 2.º e 3.º.

Dizendo de outro modo: abandonou-se a preeminência do modelo cassatório de anulação dos actos administrativos e reconheceu-se que o objecto do processo, pelo menos nas sentenças de condenação, é a própria *pretensão do interessado* inserida na relação material (artigo 66.º, n.º 2).

Este meio processual vem regulado e disciplinado, como adiante se mostra, nos artigos 66.º a 71.º, não estando apenas em causa a condenação da Administração à prática de actos administrativos, mas também a possibilidade de fixar um prazo determinado, dentro do qual esses actos devem ser praticados.

Quando haja justificado receio de que a Administração não vai cumprir a sentença condenatória, o tribunal pode ainda fixar, logo na sentença, uma sanção pecuniária compulsória (artigos 3.º, n.º 2, e 66.º, n.º 3).

Trata-se, portanto, de uma verdadeira mudança, com implicações substantivas (vg. a eliminação da figura de indeferimento tácito; o acto administrativo deixa de ser paradigma clássico para dar lugar à relação jurídica administrativa) e processuais (a instituição de um processo de plena jurisdição).

Também, desde já, se sublinha que os tribunais administrativos passam a ter amplos *poderes de pronúncia*, apenas com os limites decorrentes da discricionariedade administrativa (formulação de juízos de conveniência ou de oportunidade por parte da Administração).

Efectivamente, o tribunal não pode intrometer-se nos espaços de valorações próprias do exercício da função administrativa, assegurando-se o respeito pelo princípio da separação de poderes.

Na parte final, apresentam-se alguns Acórdãos dos Tribunais Administrativos proferidos recentemente, dando-se, assim, uma visão perfunctória de como os tribunais administrativos têm vindo a aplicar o pedido de condenação à prática de acto devido.

CAPÍTULO 1

EVOLUÇÃO DE UM CONTENCIOSO DE MERA ANULAÇÃO PARA A PLENA JURISDIÇÃO

1.1 – Retrospectiva Histórica

A doutrina considera que o contencioso administrativo nasceu com a instauração do princípio da separação dos poderes e com ele o princípio da legalidade.

Porém, os actos do poder lesivos dos direitos e interesses dos administrados já eram impugnáveis no antigo regime.

Na história moderna do Direito, depois das hesitações que se verificaram nos primórdios do regime liberal, vingou, no essencial, o modelo francês, em que predominava o *recurso de anulação de actos administrativos*.

Tratava-se de um meio de reacção por excelência utilizado pelos particulares para fazerem face à actuação da Administração, que se caracterizava no facto do particular ter de esperar, provocar ou, em caso de silêncio da administração, ficcionar um acto administrativo para poder recorrer aos órgãos de controlo – os tribunais.

O recurso contencioso de anulação foi-se mostrando suficiente para acautelar os interesses dos particulares, pois pretendendo estes restabelecer apenas os seus direitos postos em crise por um acto administrativo – dotado de poderes de autoridade –, bastavam-se com o pedido de anulação, declaração de nulidade ou inexistência desse mesmo acto administrativo.

Apesar das inúmeras alterações que sofreu e das muitas vicissitudes que suportou, o cerne desse modelo perdurou por longos anos: a parte organizativa até 1930/1933 e a parte processual até 1984/85.

Não devem esquecer-se as importantes alterações que foram introduzidas pelo Decreto-Lei nº 256-A/77, de 17 de Junho, que, entre outras alterações, reformou o regime de execução de sentenças e consagrou o dever geral de fundamentação dos actos administrativos desfavoráveis (permitindo o controle judicial do exercício do poder discricionário).

Nesta época, admitia-se um contencioso de plena jurisdição em matérias limitadas: acções de responsabilidade e acções sobre contratos.

De facto, o modelo processual de justiça administrativa só entrou, verdadeiramente, numa nova fase com a revisão constitucional de 1982 e a consequente reforma de 1984/85 (ETAF e LPTA)⁴.

Desta reforma (consubstanciada no ETAF e na LPTA) merece especial atenção o alargamento dos meios de acesso aos tribunais, o aperfeiçoamento da tutela judicial dos cidadãos e o aumento dos poderes do juiz administrativo.

Salienta-se aqui a previsão de um novo meio processual – a *acção para reconhecimento de direitos ou interesses legalmente protegidos*⁵.

Este meio processual visava consagrar a necessidade de uma tutela jurisdicional directa de posições jurídicas subjectivas dos cidadãos⁶.

Surgem também novas figuras impugnatórias, o *pedido de declaração de ilegalidade de normas* e a existência das *acções não especificadas*.

Contudo, manteve-se o recurso de anulação como contencioso-regra e o recurso àquela acção como meio subsidiário, ou seja, só se podia recorrer à acção para reconhecimento de direitos ou interesses legalmente protegidos quando os outros meios não assegurassem a tutela devida dos direitos ou interesses legítimos.

Portanto, no recurso contencioso de anulação, os tribunais limitavam-se a verificar se o acto administrativo impugnado da Administração era, ou não, ilegal, sendo que, neste último caso, apenas o removiam da ordem jurídica, concedendo a sua anulação ou declaração de nulidade ou inexistência.

Por outro lado, este meio de reacção caracterizava-se também pelo conhecimento com prioridade para os vícios formais, que a maioria das vezes conduzia a sentenças inúteis. Entretanto, o recurso contencioso de anulação veio-se mostrando insuficiente, não garantindo a plena satisfação dos direitos e interesses dos administrados. De facto, com a prolação da sentença anulatória, o particular ficava na mesma posição que estava ao dirigir-se à Administração, uma vez que só em fase de *execução de julgados*, era possível a condenação da administração à adopção de determinados comportamentos.

⁴ O ETAF (Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais, aprovado pelo Decreto-Lei, n.º 129/84, de 27 de Abril); LPTA (Lei do Processo nos Tribunais Administrativos, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 267/85, de 16 de Julho).

⁵ A jurisprudência foi defendendo a tese da subsidiariedade, segundo o artigo 69.º, n.º 2, da LPTA.

⁶ Segundo VIEIRA DE ANDRADE, esta acção poderia ter sido usada para a obtenção da condenação da Administração à prática de actos administrativos (nos casos em que não houve discricionariedade), cfr. *A Justiça Administrativa (Lições)*, 10.ª ed., Almedina, 2009, p. 33 a 36.

É unânime na doutrina afirmar-se que, com a revisão constitucional de 1989, começou a alterar-se o modelo da justiça administrativa e que este veio a culminar com a Reforma de 2002.

Passou a garantir-se o direito de recurso contencioso aos titulares de direitos e interesses legalmente protegidos contra quaisquer actos administrativos ilegais que os lesem, tendo desaparecido as referências à «definitividade» e à «executoriedade» do nº 4 do artigo 268º da Constituição.⁷

Ao invés, passou a atender-se à lesividade⁸ do acto como critério da impugnabilidade do acto.

Ora, as mudanças introduzidas pela revisão constitucional de 1989 foram confirmadas pela revisão de 1997.

Estas mudanças confirmam a tendência para a plena jurisdição administrativa, vindo a consagrar-se o princípio da tutela jurisdicional efectiva⁹ dos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos.

1.2 – Referência ao Contencioso Alemão

O ordenamento processual-administrativo alemão é o modelo de referência da nossa legislação¹⁰. Na Alemanha, após a Segunda Guerra Mundial, deu-se um alargamento da

⁷ VIEIRA DE ANDRADE, *A Justiça Administrativa (Lições)*, 10.ª ed., Almedina, 2009, p. 38 e 39.

⁸ Segundo COLAÇO ANTUNES, in *Colóquio Luso-Espanhol: O Acto no Contencioso Administrativo, Tradição e Reforma*, Almedina, p. 233 e 234, «(...) a existência da lesão da posição jurídica subjectiva encontra o seu fundamento na ilegalidade da actuação da administração. (...) Por outro lado, isto não significa que o acto (e os seus vícios) seja o objecto do processo, como se entendia e continua a entender erroneamente. (...) Hoje à luz da reforma do contencioso administrativo, o objecto do processo vem igualmente referido ao conceito de ilegalidade do acto e da sua lesividade, sob a forma de alegação da titularidade de uma posição jurídica».

⁹ O princípio da tutela jurisdicional efectiva, do artigo 2.º do CPTA, no estrito cumprimento da CRP, introduziu no nosso contencioso administrativo a velha máxima do processo civil de que *a cada direito corresponde uma acção*, no sentido de que todo o direito ou interesse legalmente protegido encontra na jurisdição administrativa a tutela adequada.

¹⁰ O nosso ordenamento processual-administrativo também recebeu influência de outras experiências jurisdicionais, como é o caso do modelo *austriaco* (mais propriamente a *Säumnisneschwerde*). Sinteticamente, o modelo austriaco assenta na execução forçada e não em medidas pecuniárias compulsórias. Como sucede com a experiência alemã, o que, desde logo, parece indicar que o modelo contencioso português é compósito na medida em que concilia os dois aspectos (artigos 66.º, 71.º, 164.º/4/c), d), 167.º/5, 169.º e 179.º/5 do C.P.T.A). Nesta acção, tal como acontece no CPTA (art.ºs. 66.º e 71.º/1), o objecto do processo é a pretensão requerida à Administração. Por outro lado, o tribunal administrativo, no âmbito de um “processo preliminar”, deve intimar a Administração a praticar o acto no prazo máximo de três meses. Se o acto é emanado no referido prazo, o processo extingue-se. Não sendo assim, expirado o prazo para decidir fica a Administração impedida de a partir daí emanar o acto devido, podendo o juiz administrativo decidir de modo imediato e pleno, substituindo-se à entidade administrativa silente ou limita a sua decisão às questões essenciais de

protecção jurisdicional dos cidadãos perante a Administração. Incluiu-se, nos meios de protecção do particular, uma acção¹¹ que determinava a condenação da autoridade administrativa à prática de actos ou actividades (comportamentos) que lhe tenham sido requeridos e que ela haja admitido.

A par de poder anular ou declarar nulos os actos jurídicos ilegais, os tribunais administrativos passaram a poder condenar os órgãos administrativos do Estado (a autoridade administrativa).

Assim, os tribunais administrativos dispunham de duas formas de acção relativamente a actos administrativos (meios de protecção jurisdicional): a *acção de impugnação* e a *acção de obrigação ou de cumprimento*.

A primeira é uma acção constitutiva (o pedido consiste na anulação ou declaração de nulidade); a segunda é uma acção condenatória (que consiste na condenação à prática de um acto requerido ou, no mínimo, à decisão do requerimento apresentado pelo particular). Ali, o objecto da acção é um acto praticado, aqui, a omissão por inactividade ou por recusa de um acto requerido¹².

Portanto, na *acção de cumprimento* não se visa eliminar um acto da ordem jurídica, mas sim o direito de obter o acto requerido.

Efectivamente, a sentença determina o conteúdo do acto a praticar pela Administração, mas sem poder substituir-se a esta.

Diferentemente do que acontece entre nós (adiante se desenvolverá), no sistema alemão o juiz não pode produzir sentenças substitutivas, mesmo quando a Administração está no exercício de poderes vinculados. Daí que o tribunal apenas condene a administração a praticar o acto, juntando, se necessário, medidas pecuniárias compulsórias.

É importante diferenciar quando se trata de acto vinculado, em que o juiz poderá condenar a administração a proceder no sentido do pedido do requerente, da situação

direito condenando a Administração a proceder no prazo (máximo) de oito semanas. Nesta última hipótese, reincidindo a Administração na inobservância da decisão judicial, o tribunal através de sentença substitutiva emana o acto devido. – cfr. COLAÇO ANTUNES, in *Colóquio Luso-Espanho: O Acto no Contencioso Administrativo, Tradição e Reforma*, Almedina, p. 216.

¹¹ *Verpflichtungsklage* (42 e 113 VwGO).

¹² O direito comunitário (Tratado de Roma, art.º 232º) também conhece um meio de protecção jurisdicional paralelo à acção de obrigação do direito alemão – o recurso ou acção por omissão, mas com diferenças entre ambos. Segundo aquele normativo, o juiz limita-se a declarar verificada a violação. Cfr. BARBOSA DE MELO, *Parâmetros Constitucionais da Justiça Administrativa*, in *Reforma do Contencioso Administrativo, Debate Universitário: Trabalhos Preparatórios*, Ministério da Justiça, Vol. I, p. 307.

em que, na presença de discricionariiedade administrativa, a intervenção do juiz é muito menos incisiva e impositiva¹³.

Segundo Colaço Antunes, «o legislador teve particulares cautelas quando admite que o juiz possa ordenar à administração não só a prática do acto (ilegalmente omitido ou recusado) mas também *como* deve agir. Para não invadir a reserva da administração do poder discricionário, a acção (alemã) de cumprimento pressupõe uma enorme e rigorosa capacidade de distinguir, antes do respectivo exercício do poder, a parte da actividade administrativa exclusivamente reservada à Administração, logo dos limites em que o juiz não pode intervir positivamente ou está mesmo excluído do seu controlo jurisdicional. Isto significa distinguir com clareza e precisão o que é actividade vinculada e o que é actividade discricionária ou, dito de outra forma, os âmbitos vinculados e discricionários da actividade administrativa (...)»¹⁴

1.3 – Reforma de 2002

Na sequência das revisões constitucionais de 1989 e 1997 e após uma louvável discussão pública, em que teve especial relevo o «Debate Universitário», chegou-se à reforma de 2002 (consubstanciada no ETAF e no CPTA), que entrou em vigor em 1 de Janeiro de 2004.

Esta reforma, de pendor marcadamente *subjectivista*, alargou os poderes do juiz perante a Administração, consagrou os princípios da tutela jurisdicional efectiva e da igualdade de armas e reformulou os meios processuais principais, criando duas formas processuais: a acção administrativa comum e a acção administrativa especial.

Assim, dentro da acção administrativa especial, cabem três espécies de acções: acção de impugnação de actos administrativos; a acção de condenação da Administração à prática do acto legalmente devido (objecto do nosso tema); e a acção de impugnação de normas e declaração de ilegalidade por omissão.

A consagração da acção de condenação à prática de acto devido – que constitui uma modalidade daquela acção administrativa especial – vem concretizar o direito à tutela

¹³ COLAÇO ANTUNES «A acção de condenação e o direito ao acto», in Colóquio Luso-Espanhol, O Acto no Contencioso Administrativo, Tradição e Reforma, p. 219.

¹⁴ COLAÇO ANTUNES «A acção de condenação e o direito ao acto», in Colóquio Luso-Espanhol, O Acto no Contencioso Administrativo, Tradição e Reforma, p. 220 a 221.

jurisdicional efectiva dos particulares, previsto no artigo 20.º da Constituição e no artigo 2.º do CPTA.

Efectivamente, procurou dar-se aos cidadãos a possibilidade de recorrerem aos Tribunais Administrativos sempre que vejam a sua posição jurídica afectada pela conduta da Administração, visto que o recurso de anulação revelou-se insuficiente, conforme já referido, sendo essencial a condenação à prática de acto devido.

Esta nova justiça administrativa, da qual faz parte a condenação à prática de acto devido, reflecte também a mudança de paradigma que se deu no Direito Administrativo. Com efeito, o acto administrativo – paradigma clássico – deu lugar à relação jurídica administrativa no núcleo do sistema jurídico-administrativo, na medida em que se verificou que nem todas as relações jurídicas têm subjacente a prática de acto administrativo, surgindo a necessidade de ampliação dos meios de acesso à justiça administrativa que permitisse a efectiva defesa da posição jurídica do particular.

Com a nova acção de condenação, o particular consegue antecipar para a fase do processo declarativo a tutela até hoje só dada no plano de execução de julgados.

Dizendo de outro modo, o particular consegue, logo na fase do processo declarativo, a condenação da Administração à prática do acto pretendido. Verifica-se pois que o particular tem direito a obter o acto pretendido e não apenas a eliminação do acto ilegal da ordem jurídica.

Assim, com a adopção das sentenças de condenação – em particular as de condenação à prática do acto administrativo legalmente devido –, o legislador vem oferecer a tão desejada protecção do particular.

1.4 – Silêncio da Administração

Na apreciação do Anteprojecto da Reforma, a doutrina desejava uma nova visão do *silêncio administrativo*.

A sistematização do silêncio administrativo, na sua vertente negativa e positiva, encontra-se efectuada no Código do Procedimento Administrativo (adiante designado por CPA), através dos seus artigos 108.º e 109.º.

Estas normas estabelecem as consequências jurídicas no caso de violação do dever legal de decidir, ou seja, do dever da Administração se pronunciar sobre todas as pretensões

apresentadas pelos particulares, previsto no artigo 9.º, n.º 1, do CPA, com excepção daquelas sobre as quais tenha já recaído decisão há menos de dois anos.

Ora, na apreciação do Anteprojecto da Reforma, apontava-se para uma alteração à configuração legal do acto de deferimento tácito (artigo 108.º), e do acto de indeferimento tácito (artigo 109.º), ambos do CPA e aos meios de reacção, no caso da Administração violar o dever de decidir.

A atribuição de um significado jurídico ao silêncio administrativo, entendido este como ausência de uma decisão expressa da Administração relativamente a um(a) requerimento/petição que lhe seja dirigido(a) por um particular, tem a sua matriz histórica no direito francês e encontra-se relacionada com o sistema de contencioso-administrativo fundado na regra da decisão prévia.¹⁵ Pois, o sistema de contencioso anulatório estava concebido como um *processo contra um acto*, cuja falta de decisão impedia o particular de ter acesso à justiça administrativa.

Segundo Marcelo Rebelo de Sousa e André Salgado de Matos, existem diversas modalidades de acto tácito, em função do teor e do âmbito dos seus efeitos. O acto tácito pode ser um *deferimento tácito* (também designado acto tácito positivo), quando a lei faça decorrer da omissão a satisfação da pretensão formulada; ou um *indeferimento tácito* (também designado acto tácito negativo), quando a lei faça decorrer da omissão a negação da pretensão formulada. O acto tácito pode também ser *externo*, quando esteja em causa a omissão de actos administrativos dos quais dependa o exercício de posições jurídicas subjectivas pelos particulares; ou *interno*, quando esteja em causa a omissão de actos administrativos dos quais dependa a validade ou a eficácia de outros actos jurídicos no âmbito de relações jurídicas interorgânicas ou intersubjectivas (por exemplo, a autorização pelo superior da prática de um acto pelo subalterno, ou a aprovação pelo órgão tutelar de um acto praticado pelo órgão tutelado, nos casos de tutela com faculdade integrativa¹⁶).

Assim, os actos silentes (positivo e negativo) surgem como um instrumento de defesa ou garantia dos particulares, sendo clara a distinção entre as duas figuras, como adiante se verá.

¹⁵CARLOS CADILHA, “O silêncio administrativo, Cadernos de Justiça Administrativa, n.º 28, 2001.

¹⁶ Cfr. MARCELO REBELO DE SOUSA/ANDRÉ SALGADO DE MATOS, *Direito Administrativo Geral*, Tomo III, Dom Quixote, 2007, p. 391.

Com a acção de condenação, o acto tácito sofre alterações ao nível do silêncio negativo (indeferimento tácito)¹⁷.

Colaço Antunes¹⁸ escreveu sobre o tema e defende que a acção de condenação deveria ser «o meio idóneo para eliminar o “flagelo” dos deferimentos tácitos, ao invés de constituir uma confusa resposta ao acto silente negativo».

1.5 – Princípio da Decisão

Antes de entrarmos no tema desta dissertação propriamente dito, importa fazer uma breve análise sobre o *princípio da decisão*, uma vez que a *acção de condenação*, objecto de estudo, visa, em parte, dar resposta pela via judicial à inércia decisória da Administração; e, em sentido mais amplo, ao incumprimento do dever de decisão, tanto nos casos de *inércia* das autoridades administrativas perante requerimentos apresentados pelos particulares como nos casos de *actos de recusa expressa*.

Portanto, para que esse incumprimento seja relevante é necessário que haja um *dever de decisão*.

No caso de inércia administrativa, a violação do dever legal de decidir ostenta-se de forma definitiva e manifesta. Já no caso de acto de recusa, que consubstancia uma decisão, haverá incumprimento do dever de decidir se o acto de recusa for ilegal.

Segundo o disposto no n.º 1 do artigo 52.º da Constituição, «todos os cidadãos têm o direito de apresentar, individual ou colectivamente, aos órgãos de soberania ou a quaisquer autoridades, petições, representações, reclamações ou queixas para defesa dos seus direitos, da constituição, das leis ou do interesse geral».

Do mesmo passo impõe às entidades requeridas o dever de informar os requerentes sobre o resultado dessa análise.

Por sua vez, no quadro do procedimento administrativo esse dever encontra-se previsto no n.º 1 do artigo 9.º do Código do Procedimento Administrativo (CPA), que versa o *princípio da decisão*, cujo fim é precisamente limitar o silêncio, e a inércia da Administração.

¹⁷ O CPTA procede à «abolição da figura do indeferimento tácito». Neste sentido MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *Implicações de direito substantivo da reforma do contencioso administrativo*, Cadernos de Justiça Administrativa, n.º 34, 2002, p. 69, e CARLOS CADILHA, *O silêncio administrativo*, Cadernos de Justiça Administrativa, n.º 28, 2001, p. 33.

¹⁸ COLAÇO ANTUNES, *A Reforma do contencioso administrativo – O último ano em Marienbad*, p.107, e *O Direito Administrativo e a sua Justiça no início do século XXI*, pp. 113 e 114.

Este princípio reza assim:

«1. Os órgãos administrativos têm, nos termos regulados neste Código, o dever de se pronunciar sobre todos os assuntos da sua competência que lhes sejam apresentados pelos particulares, e nomeadamente:

- a) Sobre os assuntos que lhes disserem directamente respeito;
- b) Sobre quaisquer petições, representações, reclamações ou queixas formuladas em defesa da Constituição, das leis ou do interesse geral».

Este preceito, sob a epígrafe *princípio da decisão*, parece consagrar um *princípio geral de pronúncia*, pois os órgãos administrativos têm de se pronunciar sobre todas as pretensões que lhe sejam dirigidas, mas não têm o *dever de decidir* sobre todas elas.

É no n.º 1 daquele artigo 9.º, que se define, como princípio geral, a obrigação de que a Administração está constituída de se pronunciar – neste caso de decidir sobre todas as pretensões de particulares, cuja realização dependa da prática de um acto administrativo, e é, portanto nele que reside o núcleo dos «actos administrativos» tácitos, regulados nos artigos 108.º e 109.º do CPA, que adiante trataremos.¹⁹

Porém, a norma contida no n.º 2 do mesmo artigo 9.º determina que «não existe o dever de decisão quando, há menos de dois anos contados da data da apresentação do requerimento, o órgão competente tenha praticado um acto administrativo sobre o mesmo pedido formulado pelo mesmo particular com os mesmos fundamentos».

Dizendo de outro modo, esta norma aponta com mais clareza para um *dever de decidir*. Por um lado, porque se refere a um *acto administrativo*; e, por outro lado, porque dispensa a Administração de voltar a decidir sobre uma pretensão já decidida. Isto é, uma pretensão com identidade de pressupostos e já decidida há menos de dois anos (que significa a conformação de uma determinada circunstância da vida ao direito aplicável). Assim, para que a Administração seja constituída no *dever de decidir* é necessário o preenchimento dos pressupostos de que a lei faz depender o seu exercício, os quais, de acordo com Mário Esteves de Oliveira, Pedro Gonçalves e J. Pacheco de Amorim²⁰ são os seguintes:

- «a) Pressupostos procedimentais subjectivos: competência do órgão que recebe o pedido e legitimidade do requerente;

¹⁹ Neste sentido, cfr. ESTEVES DE OLIVEIRA/PEDRO GONÇALVES/ PACHECO AMORIM, *Código do Procedimento Administrativo*, 2.ª ed., Coimbra, Almedina, p. 125.

²⁰ Cfr. *ob cit.*, p.128.

-
- b) Pressupostos procedimentais objectivos: inteligibilidade, unidade e tempestividade do pedido, actualidade do direito que se pretende exercer e inexistência de decisão sobre pedido igual (do requerente) tomada há menos de dois anos (art.º 9.º, n.º 2)».

Portanto, o *dever de decidir*, quando não suscite questão impeditiva da tomada de decisão, satisfaz-se com um acto de conclusão do procedimento através de mera regulação procedimental, sendo cumprido através do deferimento ou do indeferimento da pretensão.²¹

Ora, a par do *dever de decisão* para os órgãos da Administração, criaram-se *garantias contra o incumprimento de tal dever*.

Relativamente às *decisões expressas de recusa*, no plano procedimental, as garantias passavam pelas impugnações administrativas, ou seja, a reclamação e os recursos administrativos (artigos 158.º e segs. do CPA).

Para o caso da *inércia da Administração*, o legislador do CPA erigiu a figura do *indeferimento tácito*, que correspondia à atribuição ao silêncio de efeitos denegatórios da pretensão, reservando a produção de efeitos ampliativos do tipo permissivo para situações especiais prevista na lei, ou seja, de *deferimento tácito*²² (posteriormente veremos as consequências da reforma do contencioso administrativo nestas figuras com a criação da acção de condenação à prática de acto legalmente devido).

²¹ Cfr. SÉRVULO CORREIA, *O incumprimento do dever de decidir*, Cadernos de Justiça Administrativa, n.º 54, 2005, p. 9.

²² SÉRVULO CORREIA, *O incumprimento...*, *ob. cit.*, p.13.

CAPÍTULO 2

ACÇÃO DE CONDENAÇÃO À PRÁTICA DE ACTO LEGALMENTE DEVIDO

2.1 – Fundamento Constitucional

Conforme já acima foi mencionado, a possibilidade de condenação da Administração à prática de *acto devido* resulta da concretização do preceito constitucional contido no artigo 268.º, n.º 4, revisto em 1997, segundo o qual «É garantido aos administrados tutela judicial efectiva dos seus direitos ou interesses legalmente protegidos, incluindo, nomeadamente, o reconhecimento desses direitos ou interesses, a impugnação de quaisquer actos administrativos que os lesem, independentemente da sua forma, a *determinação da prática de actos administrativos legalmente devidos*²³ e a adopção de medidas cautelares adequadas».

Ora, esta norma veio introduzir uma profunda alteração no sistema vigente, assente no primado da decisão administrativa prévia, de modo que o meio de acesso normal à justiça se fazia por via do recurso e não da acção.

Por sua vez, nos casos em que a Administração se remetia ao silêncio, o recurso só era possível através da ficção do indeferimento, consagrado no artigo 109.º (adiante explanado).

Foi a revisão constitucional de 1989 (Lei Constitucional n.º 1/89) que iniciou a viragem completada pela revisão de 1997, no mesmo artigo 268.º, desta feita no n.º 5, «garantindo aos administrados o acesso à justiça administrativa para a tutela dos seus direitos ou interesses legalmente protegidos».

Portanto, já aí se previa um princípio da *plenitude de uma protecção jurisdicional administrativa*.

Por nos parecer pertinente, destaca-se e transcreve-se uma passagem de Gomes Canotilho e Vital Moreira:²⁴ «Através da institucionalização de acções jurisdicionais administrativa a título principal, a constituição visa não apenas colmatar as insuficiências e limites do contencioso de mera anulação, como abre as vias para a

²³ Destacado nosso.

²⁴ *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 3ª Edição revista, Coimbra Editora, 1993, p. 942.

introdução de verdadeiros *Writs* (no sentido anglo-saxónico) que garantem a protecção do particular em casos como os seguintes: (1) inércia da Administração, obrigando – através de acções declarativas ou condenatórias – as autoridades administrativas a fazer uso dos seus poderes e a adoptar a providência requerida pelo particular (ex: «acção para cumprimento com base na omissão administrativa», «acções de cumprimento contra o silêncio da Administração», «mandado de segurança ou mandado de injunção», «acção de amparo»); (2) actos irrecorríveis não lesivos da esfera jurídica dos particulares (por ex., actos nulos ou ineficazes), mas criadores de situações de incerteza susceptíveis de atingir a «economia» ou «posição substantiva dos administrados» (acções tipicamente declarativa»); (3) inércia regulamentar da administração, criando discriminações ou lesando interesses dos administrados (ex.: acção tendente a obrigar a Administração à aprovação de um plano urbanístico ou à emanção de um regulamento de concursos); (4) acções tendentes à adopção de actos interinos de urgência (ex.: pagamento de uma pensão, de uma soma em dinheiro). Passam a ter acolhimento as acções *cominatórias*, destinadas a intimar a Administração a praticar determinado acto ou a fornecer determinada prestação, bem como as acções constitutivo-condenatórias, destinadas a impor aos órgãos ou agentes da Administração o cumprimento de determinadas obrigações (de prestar ou de fazer)».

Porém, verifica-se que o legislador ordinário nada fez e a revisão constitucional de 1997 vem confirmar/explicitar o que já era dito na revisão de 1989.

Ora, o *princípio da tutela jurisdicional efectiva* é apenas um corolário do direito geral à protecção jurídica estabelecido no artigo 20.º da Constituição, na medida em que garante a todos o acesso ao direito e aos tribunais para defesa de direitos e interesses legítimos.

Voltando à redacção do n.º 4 do artigo 268.º da Constituição, bom de ver é que inspirou o artigo 2.º do CPTA, pois define, sem margem para dúvidas, o *princípio da tutela jurisdicional efectiva*: «a todo o direito ou interesse legalmente protegido corresponde a tutela adequada junto dos tribunais administrativos».²⁵

Tal norma determina que nenhuma pretensão pode ficar desprovida de tutela.

Assim, o legislador ordinário ao concretizar o que a Constituição já previa (com a revisão de 1997) criou um novo meio processual para os particulares reagirem contra o

²⁵ Em termos idênticos ao do artigo 2.º do Código do Processo Civil «a cada direito corresponde uma acção».

incumprimento do dever de decidir (*inércia administrativa ou recusa expressa*): a acção administrativa especial de condenação à prática de acto devido, que trataremos.

Efectivamente, esta acção dá concretização, no plano do direito ordinário, à pretensão dirigida à determinação da prática de acto legalmente devido (cfr. artigo 268.º, n.º 4, da CRP).

Como esclareceu Barbosa de Melo²⁶, na discussão pública da reforma, o legislador constitucional não tomou uma posição explícita sobre a natureza da providência jurisdicional contra a não-prática ou omissão de um acto administrativo requerido.

A opção da utilização da expressão “determinação” visou deixar alguma margem de manobra ao legislador ordinário, pois aquela poderia compreender uma pronúncia *declarativa*, uma pronúncia *condenatória* ou uma pronúncia *substitutiva*.

O nosso CPTA, seguindo o anteprojecto que serviu de base à discussão pública da reforma (artigo 83.º), escolheu claramente a segunda solução, ao mencionar no artigo 66.º, n.º 1, que «a acção administrativa especial pode ser utilizada para obter a condenação da entidade competente à prática (...) de um acto administrativo ilegalmente omitido ou recusado».

2.2 – Formas de Processo

Como já referido, com a reforma de 2002, o legislador consagrou dois meios processuais principais, através da criação da acção administrativa comum e a acção administrativa especial.

Com efeito, o pedido de condenação à prática de acto devido constitui um dos pedidos que pode ser deduzido na acção administrativa especial – existem ainda a impugnação de actos administrativos, a impugnação de normas e declaração de ilegalidades por omissão²⁷ –, sendo comum a todos estes pedidos a prévia existência de actos ou normas administrativas, ou seja, elementos concretos que envolvam a relação jurídica entre particulares e a administração. A acção administrativa especial aplica-se a todas as situações em que estão em causa manifestações do exercício do poder de autoridade.

²⁶ BARBOSA DE MELO, *Parâmetros Constitucionais da Justiça Administrativa*, in *Reforma do Contencioso Administrativo*, Debate Universitário: Trabalhos Preparatórios, Ministério da Justiça, Vol. I, p. 307 e 308.

²⁷ Que não são objecto deste estudo.

Como escreve Colaço Antunes, «o que distingue a acção administrativa comum da acção administrativa especial é o facto de esta última estar concebida para litígios cujo objecto sejam pretensões resultantes da emissão ou omissão de actos e de normas administrativas, reconhecendo-se, pelo menos aqui, uma posição de autoridade à Administração na prossecução do interesse público».

Na acção de condenação é clara a presença de acto administrativo devido que é necessário para a concretização do direito ou interesse legalmente protegido do particular, justificando-se assim a sua inclusão na acção administrativa especial, deixando para a acção administrativa comum todas as outras condenações da Administração que não envolvam a prática de um acto jurídico, mas antes, o exercício de uma determinada tarefa (cfr. artigo 37.º, n.º 2, alíneas c), d), e), g), do CPTA)²⁸.

Salienta-se a questão do particular não utilizar o meio processual correctamente. Neste caso, o tribunal deve formular um convite ao demandante para a petição inicial ser corrigida, para o efeito de ser formulado o adequado pedido de condenação. Isto, no caso de o particular ter intentado uma acção de impugnação de actos (*estrita anulação*) relativamente a um acto de indeferimento. Aqui o juiz convida o autor a substituir a petição apresentada, utilizando o pedido de condenação à prática do acto devido.²⁹ – cfr. n.º 4 do artigo 51.º do CPTA.

2.3 – O Objecto do Processo

Como claramente se estabelece no artigo 66.º, n.º 2, «ainda que a prática do acto devido tenha sido expressamente recusada, o objecto do processo é a *pretensão do interessado* e não o acto de indeferimento, cuja eliminação da ordem jurídica resulta directamente da pronúncia condenatória».

Igualmente, no artigo 71.º, determina-se que, quando chamado a condenar a Administração a praticar um acto devido, o tribunal não se pode limitar a devolver a

²⁸ Vd. RITA CALÇADA PIRES, *O Pedido de Condenação à Prática do Acto Devido – Desafiar a Modernidade Administrativa*, Almedina, p. 55.

²⁹ Segundo VIEIRA DE ANDRADE, não se deve excluir a impugnabilidade *autónoma* de decisões de indeferimento, designadamente quando o particular demonstre um interesse relevante (interesse em agir) ou até porventura mesmo um interesse à anulação ou à declaração de nulidade do acto. Pode acontecer que um particular não tenha ou não tenha ainda interesse na condenação da Administração à prática do acto devido, ou que esta pudesse ser-lhe desfavorável, em face do que espera obter da Administração – especialmente naqueles casos em que a condenação lhe servisse de pouco, por o acto ter um conteúdo largamente discricionário – cfr. VIEIRA DE ANDRADE, *A justiça...*, *ob cit.*, p. 217 e 218

questão ao órgão administrativo competente, mas antes se deve pronunciar «sobre a *pretensão material do interessado*».

Da leitura destes preceitos resulta que, mesmo quando esteja em causa um acto administrativo de indeferimento, o que se vai discutir em juízo é a própria posição pretensiva do interessado.

Assim, a pretensão traduz-se em obter a condenação da entidade competente à prática, dentro de um determinado prazo, de um acto que tenha sido ilegalmente omitido ou recusado (artigo 66.º, n.º 1), devendo o tribunal pronunciar-se sobre a pretensão material do interessado, já que é a posição subjectiva de conteúdo pretensivo de que o particular é titular que constitui o objecto do processo.³⁰

Esta inovação representa uma grande mudança em relação ao tradicional recurso contencioso de anulação, cujo processo tinha como objecto o acto administrativo impugnado.

Também com a acção de condenação à prática de actos administrativos o tribunal passa a proferir, no âmbito do processo principal, pronúncias que, até aqui, só podiam ser eventualmente proferidas no momento da *declaração dos actos devidos*, no âmbito do *processo* (complementar e eventual) *de execução de julgados* regulado pelo Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho³¹.

Tal como referem Mário Esteves de Oliveira e Rodrigo Esteves de Oliveira,³² «o objecto do processo não consiste na averiguação da ilegalidade da conduta da administração mas na própria pretensão material do interessado. Não há aqui um “processo feito a um acto”, procurando detectar-lhe vícios de ilegalidade, mas de um processo de plena jurisdição que respeita directamente à relação material controvertida, em que o que importa é averiguar do mérito da pretensão do autor».

Efectivamente, ao lançar mão deste pedido, por via da condenação da Administração na prática do acto, o particular pretende que o Tribunal reconheça que existe o seu direito ou interesse legalmente protegido dirigido à emissão de um acto administrativo, ou seja, que se pronuncie sobre o caso concreto e dê satisfação ao interesse que invoca.

³⁰ Neste sentido, *vd.* MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *O novo regime do processo nos Tribunais Administrativos*, 4.ª ed., Almedina, 2005, p. 176.

³¹ *Vd.* MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *O novo regime ... ob. cit.*, p. 175.

³² Código de Processo nos Tribunais Administrativo, Vol. I, Almedina, p. 415.

Assim, pode concluir-se que o objecto da acção de condenação é o reconhecimento de direitos ou interesses legalmente protegidos que se dirigem à prática do acto administrativo favorável à pretensão do particular.

Sublinha-se ainda que a sentença condenatória elimina da ordem jurídica o acto administrativo de indeferimento. Pretende-se com isto significar que o particular que tenha visto o seu requerimento dirigido à Administração expressamente recusado, não precisa de pedir a anulação desse acto, uma vez que o tribunal, pronunciando-se pela existência de um direito a um determinado acto administrativo, ao condenar a Administração a praticá-lo, implicitamente elimina o acto de recusa da ordem jurídica.

Para Vasco Pereira da Silva³³, o objecto do processo «não é nunca o acto administrativo, mesmo quando a Administração tinha antes praticado um acto desfavorável para o particular, mas sim o direito do particular a uma determinada conduta, correspondente a uma vinculação legal de agir, ou de actuar de uma determinada maneira (que pode ter lugar mesmo no domínio da chamada discricionariedade)».

Diz o mesmo Autor que «a condenação na prática do acto devido (...) decorre do direito subjectivo do particular (...), que foi lesado pela omissão ou pela actuação ilegal da Administração (...), pelo que o objecto do processo é o direito subjectivo do particular no quadro da concreta relação jurídica administrativa».

E acrescenta: o tribunal vai apreciar a concreta relação administrativa existente entre o particular e a Administração, para apurar qual o direito do primeiro e qual o dever da segunda, que lhe corresponde, de modo a determinar o próprio conteúdo do “acto devido”.

Por sua vez, segundo Colaço Antunes³⁴, «o objecto do processo é representado pelas posições jurídicas subjectivas qualificadas, expressas previamente no procedimento administrativo, e, portanto, pelo direito subjectivo, à obtenção de um direito favorável. Isto obviamente se se tratar de actividade estritamente vinculada (ou nula de discricionariedade). Neste caso, o controlo jurisdicional incidirá na análise dos pressupostos de facto e de direito necessários (e suficientes) ao provimento do pedido».

³³ VASCO PEREIRA DA SILVA, *O Contencioso Administrativo no Divã da Psicanálise - Ensaio sobre as acções no novo processo administrativo*, Almedina, 2005, p. 353 e 354.

³⁴ COLAÇO ANTUNES, *Colóquio Luso-Espanhol - O Acto no Contencioso Administrativo: Tradição e Reforma*, Almedina, pág. 227 e 228.

Tal como refere o mesmo Autor³⁵, com o qual concordamos, perante uma actividade administrativa estritamente vinculada e verificando-se os pressupostos de facto e de direito a Administração é condenada a praticar um acto administrativo com um conteúdo determinado (cfr. artigo 77.º, n.º 1, e 167.º, n.º 6, do CPTA).

Diferentemente, havendo discricionariedade administrativa, a acção administrativa é dirigida à obtenção de um qualquer acto administrativo, podendo o seu autor fazer apenas valer o direito a um acto administrativo não viciado.

Portanto, se a Administração proferiu um acto de conteúdo negativo, mas livre de qualquer vício, os tribunais não podem contrariar tal acto.

Por outro lado, o Juiz ao condenar a Administração à prolação de um acto administrativo deve explicitar as vinculações necessárias para que a Administração não venha a reincidir nos mesmos vícios (artigo 72.º, n.º 2, do CPTA).

Assim, entendemos, tal como o citado Autor, que aqui o objecto da acção condenatória parece, em certa medida, ser novamente o acto administrativo.

Neste sentido, diz Colaço Antunes: «em extrema síntese, se a pretensão do autor parece consubstanciar o objecto desta acção, na presença de actividade administrativa vinculada, já o mesmo não se pode afirmar limpidamente quando exista discricionariedade administrativa. Aqui o actor principal parece ser de novo o acto administrativo».

Por outro lado, como pode ler-se na anotação³⁶ ao artigo 66.º, Mário Esteves de Oliveira e Rodrigo Esteves de Oliveira defendem que esta nova concepção do objecto do processo pode levar a uma *relativa desvalorização dos vícios formais*, isto é, pode dar-se o caso de haver um indeferimento ilegal por parte da Administração (nomeadamente no que respeita ao seu procedimento ou fundamentação), mas a própria pretensão do autor dirigida à prática de um certo acto administrativo também não proceder; logo, «como o acto que se dizia preterido não é devido, o indeferimento ilegal, na falta de sentença condenatória, fica a subsistir no ordenamento jurídico».

No mesmo sentido, Rui Machete³⁷ questiona, no caso de actos vinculados, se se justifica anular o «acto de indeferimento ilegal, v.g. por falta de audiência dos interessados, quando a sentença final rejeita a pretensão do autor», referindo que em face do disposto

³⁵ COLAÇO ANTUNES, Teoria do Acto e a Justiça Administrativa – O Novo Contrato Natural, Almedina, pág. 221 e seg.

³⁶ *Código de Processo nos Tribunais Administrativos*, anotado, vol. I, Almedina, p. 416.

³⁷ RUI CHANCERELLE MACHETE, *A Condenação à Prática de Acto Devido – Algumas Questões*, Cadernos de Justiça Administrativa, n.º 50, 2005, p. 7.

nos artigos 66.º, n.º 2, e 51.º, n.º 4, «é duvidoso que, (...), não prevaleça na AAEC a emissão de uma sentença final rejeitando o pedido de condenação do acto devido e, assim, *desvalorizando o vício de forma*».

Como já referimos, quando favorável ao autor, a sentença a proferir será sempre condenatória (como adiante se verá), mesmo nos casos em que tenha havido pura recusa de apreciação (artigo 71.º, n.º 1), na medida em que o juiz tem de pronunciar-se sobre a *pretensão material do interessado*, impondo a prática do acto devido.

No entanto, a condenação será *genérica* quando estejam em causa aspectos dependentes de valorações administrativas – juízos próprios do exercício da função administrativa, podendo então determinar-se a aplicação de sanções pecuniárias compulsórias, para prevenir o incumprimento (artigo 66.º, n.º 3).

Neste caso, o titular do órgão condenado pela sentença ficará pessoalmente obrigado ao pagamento de uma quantia pecuniária por cada dia de atraso que venha a verificar-se no cumprimento da sentença, para além do prazo que nela venha estabelecido (cfr. artigo 169.º, n.º 1).

O objecto do processo também se reflecte no plano da prova, uma vez que recai sobre o autor o ónus de demonstrar a sua pretensão, sendo esta a que vale em juízo, cabendo, por outro lado, à Administração contrapor-se-lhe.

2.4 – Acto Legalmente Devido

Passaremos agora a abordar a caracterização do acto legalmente devido, visto que apenas este é peticionável no âmbito desta acção.

Segundo Vieira de Andrade, *acto devido*³⁸ é aquele acto administrativo que deveria ter sido emitido pelo órgão da Administração e não foi, quer tenha havido uma pura omissão ou uma recusa da respectiva prática, quer quando tenha sido praticado um acto que não satisfaça a sua pretensão.

Cumprir ainda dizer que o *acto devido* não tem de ser necessariamente um acto estritamente vinculado perante a lei, isto é, um acto de conteúdo devido, podendo conter

³⁸ Cfr. VIEIRA DE ANDRADE, *A justiça administrativa (Lições)*, 10.ª ed., Almedina, p. 231. E também, *A reforma da justiça administrativa - A acção administrativa de condenação à prática de acto devido*, Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Coimbra Editora, 2005, p. 171 e ss.

momentos discricionários. Neste caso, *acto devido* é aquele cuja emissão é legalmente obrigatória.

A obrigação legal deve ser entendida em sentido amplo, abrangendo a generalidade dos casos em que a omissão ou recusa sejam contrárias à ordem jurídica. Assim, além de a obrigação legal abranger também os casos em que decorre de uma norma constitucional, internacional ou comunitária, ou de um princípio jurídico aplicável, deverá considerar-se que serão sempre legalmente devidos os actos cuja imposição resulte da prática de actos anteriores.

Neste sentido, Mário Esteves de Oliveira e Rodrigo Esteves de Oliveira³⁹ defendem que *acto devido* «é aquele cuja prática é imposta à Administração por lei, por regulamento ou, até, por contrato ou acto administrativo anterior, imposto, em suma, por um qualquer antecedente jurídico que disponha vinculadamente sobre um acto administrativo a praticar pela Administração – independentemente de ele vir aí total ou só parcialmente conformado –, não dando, nessa medida, margem para avaliações próprias (discricionárias ou similares) suas».

Outrossim, como referem Mário Aroso de Almeida e Carlos Alberto Fernandes Cadilha,⁴⁰ «a condenação tanto se poderá, pois, concretizar na imposição do dever de emanar um acto com um determinado conteúdo (um acto de conteúdo vinculado ou um acto que não reincida nas ilegalidades que um acto de indeferimento anterior tenha cometido), como na mera imposição do dever de praticar um acto que decida a questão colocada pelo interessado, à sua pretensão (o que corresponde à mera condenação no dever de decidir).»

Para além disso, é claro que, quanto maior for a vinculação legal, maior é a possibilidade de obter uma condenação de conteúdo mais amplo e preciso.

³⁹ *Código de Processo nos Tribunais Administrativos*, anotado, Vol. I, Almedina, p. 413 e 414.

⁴⁰ Neste sentido, MÁRIO AROSO DE ALMEIDA e CARLOS CADILHA, *Comentário ao Código de Processo nos Tribunais Administrativos*, 3ª edição revista, Almedina, 2010, p. 437 e 438.

CAPÍTULO 3

PRESSUPOSTOS DE APLICAÇÃO DA ACÇÃO DE CONDENACÃO

O artigo 67.º faz depender a actuação processual das pretensões dirigidas à condenação da Administração à prática de actos administrativos de certos pressupostos aí contemplados.

De acordo com este normativo, esta condenação pode ser pedida em três situações:

- a) «Quando tenha sido apresentado requerimento que constitua o órgão competente no dever de decidir, não tenha sido proferida decisão dentro do prazo legalmente estabelecido»;
- b) «Quando tenha sido recusada a prática do acto devido»;
- c) «Quando tenha sido recusada a apreciação de requerimento dirigido à prática do acto».

O artigo 67.º parece pressupor a existência de um procedimento prévio da iniciativa do interessado - «*princípio da provocação*»⁴¹-, de modo a que se perceba que a Administração foi interpelada para emissão de um acto administrativo e que se encontra numa situação de dever de decisão (artigo 9.º do CPA).

Também se entende que, em princípio, o pedido tem um carácter subjectivista, isto é, destinado a satisfazer direitos e interesses legalmente protegidos do autor.

Porém, nem sempre é imperioso ter de interpelar a administração no sentido de esta praticar um acto administrativo.

Isto é, a legitimidade não é restrita aos titulares da acção particular.

Tratando-se de uma acção de condenação intentada pelo Ministério Público, a existência de um requerimento prévio é dispensável, pois em casos de ilegalidade motivados pela violação do dever de decidir impostos por lei à Administração, é a própria lei que habilita o Ministério Público a intervir para por fim a essa situação de ilegalidade.

Assim, em regra, pelo menos quando não se trata de situações em que a prática do acto é imposta por lei e é o Ministério Público a proceder à iniciativa do processo, exige-se

⁴¹ Cfr. VIEIRA DE ANDRADE, *A Justiça Administrativa*, ob. cit., p. 234.

um requerimento dirigido ao órgão competente, com a pretensão a obter a prática do acto administrativo⁴².

Passaremos de seguida à análise pormenorizada sobre cada uma das situações acima enunciadas (cfr. artigo 67.º, n.º 1, do CPTA).

3.1 – O Artigo 67.º, n.º 1, alínea a)

Assim, a primeira dessas situações prevista na **alínea a) do n.º 1 do artigo 67.º** é – **a omissão da prática do acto requerido no prazo legalmente estabelecido para a decisão**⁴³.

Corresponde, portanto, às situações em que o órgão administrativo ficou constituído no dever de decidir – artigo 9.º do CPA⁴⁴ e não emitiu decisão dentro do prazo legalmente estabelecido, permanecendo omissos.

Como se pode ler no Código de Processo nos Tribunais Administrativos anotado⁴⁵, de Mário Esteves de Oliveira e Rodrigo Esteves de Oliveira o uso deste meio processual depende:

Por um lado, que tenha sido apresentado à autoridade administrativa competente um *requerimento* e que aquela se constitua no dever legal de decidir sobre a pretensão em causa através de um acto administrativo;

Por outro lado, é necessário que não haja sido proferida sobre tal *pretensão*, no prazo legalmente fixado, uma qualquer decisão;

E, por último, que o “silêncio” da Administração não corresponda legalmente a um *deferimento tácito* da pretensão formulada.

Esta previsão corresponde às situações em que, antes do novo Código, havia lugar à formação de *actos tácitos*, mais propriamente de *indeferimentos tácitos*.

⁴² Neste sentido, VIEIRA DE ANDRADE, *A Justiça Administrativa, ob. cit.*, p. 234.

⁴³ Nos termos do artigo 67.º, n.º 2, «a falta de resposta a requerimento dirigido a delegante ou subdelegante é imputada ao órgão delegado ou subdelegado, mesmo que a este não tenha sido remetido o requerimento; e, nos termos do n.º 3 do mesmo artigo, «quando, tendo sido o requerimento dirigido a órgão incompetente, este não o tenha remetido oficiosamente ao órgão competente nem o tenha devolvido ao requerente, a inércia daquele primeiro órgão é imputada ao segundo».

⁴⁴ Artigo 9.º, n.º 1, do CPA, estabelece o seguinte: «Os órgãos administrativos têm, nos termos regulados neste Código, o dever de se pronunciar sobre todos os assuntos da sua competência que lhes sejam apresentados pelos particulares e nomeadamente: a) Sobre os assuntos que lhes disserem directamente respeito; b) Sobre quaisquer petições, representações, reclamações ou queixas formuladas em defesa da constituição, das leis ou do interesse geral».

⁴⁵ Vol. I, Almedina, p. 419.

Distinguiu-se claramente a figura de *indeferimento tácito* prevista no artigo 109.º do CPA, da figura de *deferimento tácito*, prevista genericamente no artigo 108.º do mesmo Código.

Passaremos agora a uma breve abordagem destes dois tipos de actos tácitos.

3.1.1 – Indeferimento Tácito

O *indeferimento tácito*⁴⁶ representava uma *ficção legal* com uma função predominantemente garantística – foi criado para o efeito de permitir aos interessados o acesso ao recurso contencioso de anulação, impugnando o silêncio como se tratasse de um acto administrativo.

Na verdade, no modelo tradicional do contencioso administrativo estritamente impugnatório (matriz francesa), a figura de *indeferimento tácito* só fazia sentido pela necessidade de «ficcionar um objecto de impugnação».

Com o novo Código o acesso à jurisdição administrativa deixa de depender da existência de um acto administrativo passível de impugnação, não havendo, por isso, necessidade de criar tal “acto”⁴⁷.

Agora, a omissão da Administração perante um requerimento do interessado é tratada como “*omissão pura e simples*”.

Assim, havendo uma situação de incumprimento do *dever de decidir* (expirado o prazo legal), o interessado tem a possibilidade de recorrer para o tribunal administrativo competente, para fazer valer o seu direito a uma decisão que foi ilegalmente omitida.

⁴⁶ A doutrina portuguesa não tem a mesma posição quanto à natureza de acto tácito negativo. MARCELLO CAETANO e ROGÉRIO SOARES sustentam tratar-se de um verdadeiro acto administrativo, correspondendo a uma manifestação implícita da vontade da Administração (in *Manual de Direito Administrativo*, Vol. I, 10ª edição, p. 475; e *Direito Administrativo (lições)*, Coimbra, 1978, p. 314, respectivamente); outros consideram ser uma mera ficção legal, ainda que com todas as consequências típicas do acto administrativo, e não apenas para efeito de assegurar o exercício do direito de recurso contencioso por parte do particular (FREITAS DO AMARAL, *Direito Administrativo*, Vol. III, Lisboa, 1989, pp. 273-274); outros ainda entendem que o silêncio administrativo releva como mero facto, ainda que possa funcionar como pressuposto processual do recurso contencioso (BARBOSA DE MELO, *O vício de forma nos actos administrativos*, Coimbra, 1961, p. 71; ANDRÉ GONÇALVES PEREIRA, *Erro e ilegalidade no Acto Administrativo*, Lisboa, 1962, pp.85-91; VIEIRA DE ANDRADE, *O dever de fundamentação expressa de actos administrativos*, Coimbra, 1991, p.157 (nota 135) – cfr. CARLOS CADILHA, *O silêncio administrativo*, Cadernos de Justiça Administrativa, n.º 28, 2001, p. 26.

⁴⁷ Neste sentido, cfr. MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *Implicações de Direito Substantivo da Reforma do Contencioso Administrativo*, Cadernos de Justiça Administrativa n.º 34, 2002, p. 69 e 70; e CARLOS CADILHA, *O silêncio administrativo*, Cadernos de Justiça Administrativa, n.º 28, 2001, p. 33.

Os prazos estabelecidos no artigo 109.º do CPA continuam a ser necessários, na medida em que determinam o prazo a partir do qual se verifica o incumprimento do *dever de decidir*, podendo, assim, o interessado fazer valer por outros meios a sua pretensão.

O novo CPTA põe em causa, assim, a figura do indeferimento tácito, face à previsão da acção de condenação da Administração à prática de actos legalmente devidos, isto é, «à prática de actos ilegalmente omitidos».

Efectivamente, até agora a comunidade jurídica, perante o silêncio da administração, via-se obrigada a ficcionar a existência de um acto tácito como única via de reacção contra esse mesmo silêncio, pois o único meio possível – recurso contencioso de anulação - tinha como fundamento a prévia existência de um acto administrativo.

Como refere Mário Aroso de Almeida, «a partir do momento em que se deixa de fazer depender o acesso à jurisdição administrativa da existência de um acto administrativo passível de impugnação, deixa de ser, na verdade, necessário ficcionar, em situações de pura inércia ou omissão, a existência de actos administrativos (os ditos indeferimentos tácitos) que possam ser objecto de impugnação».⁴⁸

Na verdade, concordamos que, com a nova acção de condenação, deixa de fazer sentido ficcionar-se o indeferimento tácito como mecanismo de defesa do particular, pois a nova acção visa exactamente a condenação da Administração a agir.

Assim, entendemos que perante uma situação de omissão ou inércia da Administração face a um requerimento de um particular, este tem à sua disposição o novo meio de reacção – a acção de condenação.

Mário Aroso de Almeida diz que a omissão ou inércia da Administração será «facto constitutivo do interesse em agir em juízo para obter uma decisão judicial de condenação à prática do acto ilegalmente omitido».⁴⁹

Com efeito, o CPTA refere-se apenas à omissão (artigo 66.º, nº 1) e aos casos de inércia da Administração (artigo 69º do mesmo diploma).

Levanta-se a questão de saber se tanto o acto tácito de indeferimento, como o acto tácito de deferimento cabem na figura da omissão.

⁴⁸ MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, “O novo regime ..., ob. cit., p. 167.

⁴⁹ MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, O novo regime ..., ob. cit., p.167, e PAULA BARBOSA, A acção de condenação no acto administrativo legalmente devido, Lisboa, 2007, p. 57.

Efectivamente, o anteprojecto previa expressamente (artigo 82.º, alínea a)) apenas a utilização da acção de condenação aos casos de indeferimento tácito. Esta hipótese não foi contemplada no novo CPTA.

Não há dúvidas de que o indeferimento tácito está incluído no conceito de omissão do novo CPTA.

Portanto, sempre que o Código se refere a «indeferimento» deve entender-se «indeferimento expresso» (cfr. artigo 79.º, n.º5, «sem que tenha havido indeferimento»). Daí que Mário Aroso de Almeida⁵⁰ defenda que a introdução da possibilidade de se pedir e obter a condenação judicial da Administração à prática de acto administrativo ilegalmente omitido tem o alcance de fazer com que se deva considerar o artigo 109.º, n.º 1, do CPA «tacitamente derogado, na parte em que se reconhece ao interessado *a faculdade de presumir indeferida a [sua] pretensão, para poder exercer o respectivo meio legal de impugnação*, devendo passar a ser lido como se dissesse que a falta de decisão administrativa confere ao interessado a possibilidade de lançar mão do meio de tutela adequado».

Que dizer do deferimento tácito? Poderemos incluí-lo na previsão do conceito de omissão no CPTA?

3.1.2 – Deferimento Tácito

A situação prevista no artigo 108.º do CPA – *deferimento tácito*⁵¹ –, contém uma *presunção legal* de que o silêncio administrativo corresponde a um acto tácito positivo, favorável à pretensão do particular, nomeadamente no domínio das autorizações permissivas e aprovações.

⁵⁰ Cfr. MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *O novo regime ...*, ob. cit., p. 168, e também *Implicações de Direito Substantivo...*, ob. cit., Cadernos de Justiça Administrativa, n.º 34, 2002, p. 70.

⁵¹ Pode ler-se in CARLOS CADILHA, *O silêncio administrativo*, ob. cit., p. 26, «Desde que a lei confira ao silêncio da Administração um efeito de deferimento da pretensão perante ela deduzida, a decisão tácita que assim se obtém produz, em princípio, o efeito de direito equivalente ao de uma decisão que se tenha pronunciado expressamente em sentido favorável à mesma pretensão. Em certo sentido, o acto tácito positivo substitui o acto expresso favorável, extrapolando o carácter de garantia jurisdicional que está reservado ao acto tácito negativo (nesta linha, ESTEVES DE OLIVEIRA, *Direito Administrativo (Lições)*, 1979-1980, Lisboa, p.667)».

Em princípio, em situações de deferimento tácito⁵² o interessado pode invocar, desde logo, perante a Administração, a posição jurídica subjectiva que passou a integrar a sua esfera jurídica, por via da presunção legal que decorre da falta de decisão expressa.

No entanto, o deferimento tácito pode não representar uma imediata satisfação da pretensão do interessado, designadamente quando obriga a uma ulterior intervenção da Administração (por exemplo, passagem de alvará).

Refere João Tiago Silveira⁵³ que o deferimento tácito «é o acto ficcionado através do qual se concede ao particular, nos casos e condições legalmente previstas, o correspondente à sua pretensão, na sequência do decurso de um lapso temporal sem que a Administração se tenha pronunciado sobre a mesma».

Sustenta ainda o mesmo Autor que, para além do decurso do lapso de tempo previsto, o deferimento tácito só se forma se sobre a Administração impender o dever legal de decidir o requerimento dirigido pelo particular (cfr. artigo 9.º do CPA).

Sendo aquele deferimento tácito um instrumento de defesa ou garantia do particular, não se compreenderia que se formasse deferimento tácito se a Administração não estivesse obrigada a emitir uma decisão expressa sobre esse requerimento.

Mário Aroso de Almeida⁵⁴ defende que o CPTA não põe em causa a figura do deferimento tácito, a que se reporta o citado artigo 108.º do CPA. Entendendo que não tem sentido a interposição de uma acção de condenação à prática do acto omitido, pois o efeito pretendido do particular resulta da referida presunção legal de deferimento tácito, isto é, a produção do acto já resultou da lei.

Acrescenta, a propósito, que, quando muito, poderá ser proposta uma acção «segundo os termos da acção administrativa comum desde que, para o efeito, exista, naturalmente, o necessário interesse processual (cfr. artigo 39.º) – uma acção dirigida ao reconhecimento de que o acto tácito se produziu ou porventura de condenação da Administração ao reconhecimento de que assim é, para o efeito, de adoptar os actos jurídicos e /ou as operações materiais que sejam devidas por esse facto».

Diferentemente, Colaço Antunes⁵⁵ entende, tal como nós, que «a acção de condenação deveria ser «o meio idóneo para suprir o flagelo dos deferimentos tácitos – essa sombra

⁵² Neste sentido, MÁRIO AROSO DE ALMEIDA e CARLOS CADILHA, *Comentário ao Código ...*, ob. cit., p. 446 e 447.

⁵³ JOÃO TIAGO SILVEIRA, *O deferimento tácito*, Coimbra Editora, p.101.

⁵⁴ Cfr. MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *O novo regime ...*, ob. cit., p. 166.

⁵⁵ COLAÇO ANTUNES, *A Reforma do Contencioso Administrativo – O último ano em Marienbad e O Direito Administrativo e a sua Justiça no Início do Século XXI*, Almedina, p.107, 113 e 114.

de verdade jurídica», sendo que «o CPTA parece antes querer dar resposta ao indeferimento tácito».

Refere ainda o mesmo Autor que «Não sendo assim, deixa-se escapar a tutela efectiva dos interesses públicos e, o terceiro interessado, para poder reagir judicialmente, tem de “fingir” que o acto silencioso se formou ilegitimamente. Com o gravíssimo inconveniente da Administração, a não ser que seja nulo (art.º 134.º/2 do CPA), poder ficar impedida de eliminar o acto fictício (art.ºs 140.º e 141.º do CPA)».⁵⁶

Defende, assim, uma solução idêntica à contemplada nos artigos 111.º e 112.º do Decreto-Lei nº 555/99, de 16 de Dezembro (sucessivamente alterado), em matéria de urbanização e edificação, com características de processo urgente.

Com efeito, tal como diz o mesmo Autor, no silêncio positivo parece haver uma contradição insanável entre os artigos 9º e 58.º e o artigo 108.º do CPA, na medida em que aqueles artigos têm por fim o dever de praticar um acto expresse num determinado prazo. Pois «os deveres da Administração de decidir e concluir o procedimento não se harmonizam bem com o silêncio administrativo, (...) o escopo do artigo 9º do CPTA é precisamente o de limitar e inibir o silêncio, a inércia da Administração»⁵⁷.

Sustentando ainda que a solução adoptada pelo legislador (artigos 108.º e 109.º do CPA), em que se parifica um comportamento, ou melhor um não comportamento (inactividade) a um acto administrativo, quanto aos efeitos jurídicos, não pode esquecer que o silêncio possa ser ilegítimo, enquanto violador do dever de decidir, sendo que pode ser atacado contenciosamente.

Como se pode retirar da Exposição de Motivos⁵⁸ no Código do Processo dos Tribunais Administrativos (CPTA): «(...) está contida, em muitos dos seus preceitos, uma assumida intenção pedagógica, que, se porventura injustificada noutro estágio evolutivo do nosso contencioso administrativo, se afigurou útil utilizar neste contexto específico»⁵⁹.

Esta acção de condenação deveria incentivar a uma mudança de atitude por parte da Administração, no sentido de diminuir a sua passividade perante os particulares.

⁵⁶ COLAÇO ANTUNES, *Para um Direito Administrativo de Garantia do Cidadão e da Administração*, Almedina, p.154.

⁵⁷ COLAÇO ANTUNES, *Para um Direito Administrativo...*, ob.cit., p. 64.

⁵⁸ Proposta de Lei n.º 92/VIII.

⁵⁹ RITA CALÇADA PIRES, *O pedido de condenação...*, ob. cit., p. 24.

Assim, parece-nos que será de repensar se no conceito de omissão administrativa consagrado para a acção de condenação se deva incluir tanto o acto tácito de indeferimento, como o acto tácito de deferimento.

Havendo agora este meio processual, as “ficções” deixam de fazer sentido, ainda mais quando está em causa conceder a pretensão – deferimento tácito –, sem a ponderação de interesses e de mérito devidas.

Segundo a posição de Carlos Cadilha⁶⁰, ao «acto de deferimento tácito deveria atribuir-se efeito apenas no âmbito procedimental, e sem directa interferência no funcionamento dos meios jurisdicionais de que o particular dispõe para reagir contra a ausência de uma resolução final».

Valendo a conclusão da «eliminação do acto tácito externo e a consequente revogação das normas dos artigos 108º e 109º do CPA» e, em paralelo, a institucionalização da acção de condenação à prática do acto devido, em termos de poder configurar-se como o único e eficaz meio processual de tutela judicial das omissões administrativas».

3.2 – E que dizer da figura do recurso hierárquico necessário⁶¹?

Com o CPTA deixou de ser exigido, em termos gerais e como condicionante da própria sindicabilidade contenciosa, que os actos administrativos tenham sido objecto de prévia impugnação administrativa para que possam ser objecto de impugnação contenciosa, afirmando-se, ao invés, a regra geral da *desnecessidade* da utilização da impugnação administrativa prévia para aceder à via contenciosa (como pressuposto de acesso à via contenciosa) – cfr. Artigos 51.º e 59.º, nº 4 e 5, do CPTA⁶². Veio, assim, valorizar, a

⁶⁰ CARLOS CADILHA, O silêncio ..., *ob. cit.*, p. 32 e 36 e RITA CALÇADA PIRES, *ob. cit.*, O pedido de condenação ..., pp.75 a 78.

⁶¹ Na *verpflichtungsklage*, exige-se que o particular antes de se dirigir ao tribunal para fazer valer o seu direito, tenha de recorrer da actuação indevida da Administração para a própria Administração. Trata-se de um requisito prévio que surge como forma de permitir, numa segunda tentativa, a satisfação da pretensão do particular por parte da Administração, visando afastar dos tribunais questões que podem ser resolvidas pelo superior hierárquico do órgão administrativo faltoso.

⁶² Segundo ISABEL CELESTE M. FONSECA, há de facto duas leituras possíveis quanto à questão da abrangências das alterações introduzidas pela lei processual nas impugnações administrativas, «sendo certo que ambas estão de acordo que, dado o teor dos artigos 51.º e 59.º, nº 4 e 5, do CPTA – que permite a impugnabilidade de actos que sejam susceptíveis de produzir efeitos externos lesivos independentemente de quem os emita – o legislador do CPTA veio apagar o requisito da definitividade vertical, eliminando a necessidade de prévia interposição de uma impugnação administrativa perante uma decisão que provenha de órgãos subalternos. Contudo, já no que respeita à revogação das disposições constantes em legislação especial que prevêm garantias impugnatórias necessárias, não há um só entendimento» - Cfr. *Repensar as impugnações administrativas entre a efectividade do processo e a unidade da acção administrativa*, Cadernos de Justiça Administrativa, n.º 82, 2010, p.77.

impugnação administrativa facultativa, fazendo com que, na sugestiva expressão de Paulo Otero, ela possa em muitas situações apresentar-se aos olhos dos interessados como uma *impugnação administrativa recomendável*.⁶³

Porém, a regra contida no artigo 51.º, n.º 1, do CPTA é inaplicável sempre que haja determinação legal expressa que preveja a necessidade de impugnação administrativa como pressuposto da impugnação contenciosa (recurso hierárquico necessário).

Neste sentido tem-se orientado a posição de Mário Aroso de Almeida, segundo o qual o «CPTA não obsta à existência de impugnações administrativas necessárias e portanto, não tem, só por si, o alcance de erradicar a figura do recurso hierárquico necessário». E que, com o CPTA, deve «entender-se que uma decisão administrativa só estará sujeita a recurso hierárquico necessário – (...) – nos estritos casos em que isso esteja expressamente previsto na lei».⁶⁴

Isto porque as impugnações administrativas necessárias previstas em disposições legais avulsas são normas especiais que prevalecem sobre a nova norma geral introduzida pelo CPTA. Daí que este diploma não tenha o alcance de revogar as disposições do CPA.⁶⁵

Portanto, se o interessado for confrontado com a recusa de um determinado órgão (subalterno) da Administração em praticar o acto administrativo que lhe havia sido requerido – ou confrontado com o silêncio –, há lugar à interposição de *recurso hierárquico necessário* quando ele for exigido nos termos da lei.

Só depois disso é que é dado acesso ao tribunal para efeitos de condenação, desde que o superior hierárquico também tenha omitido ou indeferido a sua pretensão.

Sublinha que o recurso tem como objecto a *conduta*, ainda que omissiva, e não o acto subordinado.

Também o Tribunal Constitucional entendeu que a necessidade de precedência de impugnação administrativa prévia à acção judicial não é inconstitucional, não violando o disposto no artigo 268.º, n.º 4, da CRP, pois tal necessidade não se traduz em restrição ao direito de acção acolhido naquela norma, apenas configura mera regulamentação do

⁶³ Cfr. PAULO OTERO, *Impugnações administrativas*, Cadernos de Justiça Administrativa, n.º 28, 2001, p. 52, e MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *Implicações de direito substantivo da reforma do contencioso administrativo*, Cadernos de Justiça Administrativa, n.º 34, 2002, p.73.

⁶⁴ Vd. MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *Implicações de direito substantivo ...*, *ob. cit.*, p. 71 a 74.

⁶⁵ Cfr. MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *Implicações de direito substantivo*, *ob. cit.* p.71.

seu exercício pelo legislador ordinário, não se consubstanciando num condicionamento ilegítimo.⁶⁶

Por outro lado, nos casos em que o recurso hierárquico necessário tenha por objecto o indeferimento de uma pretensão do interessado, «o artigo 175.º, n.º 3, do CPA⁶⁷ deve passar a ser lido no sentido de que, quando tenham expirado os prazos previstos nesse artigo sem que o superior hierárquico tenha tomado uma decisão, *a falta de decisão do superior confere ao interessado a faculdade de lançar mão do meio de tutela adequado à protecção dos seus interesses*»⁶⁸.

Em suma, tal como se mencionou a propósito do artigo 109.º do CPA, o silêncio do órgão não é instituído como um acto jurídico formal – o pretense acto de *indeferimento tácito* (figura que deixou de existir na nossa ordem jurídica) – deve ser entendido como um «mero facto, cuja ocorrência, uma vez decorrido o prazo legal, abre o acesso à via contenciosa, sem influir sobre a determinação do objecto do processo a intentar perante o tribunal administrativo competente».⁶⁹

Assim, entendemos, tal como o Autor acima citado, que nos casos de falta de decisão de recurso hierárquico necessário por parte do órgão superior, parece não se justificar a propositura da acção de condenação à prática de acto devido, dirigida à obtenção da decisão do recurso hierárquico. Pois, caso o órgão subordinado tenha praticado um acto de conteúdo negativo ou se tenha mantido em silêncio, a acção de condenação deve ser dirigida à prática do acto que o interessado desde o início pretendia e cuja prática tinha requerido ao órgão subordinado.

Contudo, defende Colaço Antunes⁷⁰, tal como nós, que a sobrevivência do recurso hierárquico necessário é discutível como pressuposto processual.

Efectivamente, a revisão constitucional de 1989 (artigo 268.º, n.º 4, da CRP), passou a omitir qualquer referência à necessidade do recurso contencioso ser interposto contra actos «definitivos e executórios», substituindo este requisito pela lesividade do acto. Assim, com o CPTA são impugnáveis os actos administrativos com «eficácia externa, especialmente aqueles cujo conteúdo seja passível de lesar direitos ou interesses

⁶⁶ Cfr. Acórdão n.º 499/96, P.383/93, de 20/03/1996, onde o Tribunal Constitucional se pronunciou no sentido da não inconstitucionalidade do recurso hierárquico necessário.

⁶⁷ Cfr. O artigo 175.º, n.º 3, do CPA estabelece o seguinte: «Decorridos os prazos referidos nos números anteriores sem que haja sido tomada uma decisão, considera-se o recurso *tacitamente indeferido*».

⁶⁸ Vd. também MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *Implicações de Direito Substantivo ...*, ob. cit., p. 74.

⁶⁹ Vd. também MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *Implicações de Direito Substantivo ...* ob. cit., p. 71 a 74.

⁷⁰ *Reforma do Contencioso Administrativo, Debate Universitário: Trabalhos Preparatórios*, Ministério Público, p. 235 e 236.

legalmente protegidos».⁷¹ Isto significa que se procura resolver a questão de direito material subjacente nas relações entre a Administração e os particulares, não se limitando à mera anulação de actos.

Também Freitas do Amaral referiu que «todo o acto administrativo é recorível: portanto cai a irrecurribilidade dos actos preparatórios, como cai a possibilidade do recurso hierárquico necessário».⁷²

Vasco Pereira da Silva considera que há que remover as disposições avulsas que consagram o recurso hierárquico necessário, por já não se justificarem⁷³.

Cabe ainda realçar, tal com afirma, Isabel Fonseca, que parece existir uma natural tendência para o legislador em acolher as garantias impugnatórias facultativas, «basta ver como o legislador tem vindo a substituir, em particulares domínios, as impugnações necessárias por facultativas, como seja, por exemplo, no domínio disciplinar dos trabalhadores que exercem funções públicas ou em matérias de concursos para os quadros da Administração Pública, como decorre da Portaria n.º 83-A/2009, de 22/01».⁷⁴

3.3 – O Artigo 67.º, n.º 1, alínea b)

A segunda situação é de **indeferimento da pretensão**, prevista no **artigo 67.º, n.º 1, alínea b)**, na qual a Administração pratica um acto que não satisfaz a pretensão do autor, *maxime* actos de indeferimento, ou de conteúdo negativo, e actos de recusa da pretensão ou da prática do acto devido.

Por conseguinte, a previsão normativa abrange agora, claramente, duas sub-hipóteses: a recusa de prática de acto expresso de conteúdo estritamente vinculado; a recusa da prática de acto que envolva o exercício de poderes discricionários (quanto à escolha da solução a adoptar ou aos respectivos pressupostos de facto) ou o preenchimento de conceitos indeterminados. Em qualquer dos casos estamos perante um indeferimento de *mérito*, ou seja, perante uma decisão em que a Administração, apreciando o

⁷¹ Cfr. PAULO OTERO, *Impugnações administrativas*, Cadernos de Justiça Administrativa, n.º 28, p. 50, e artigo 51.º, n.º 1, do CPTA.

⁷² Cfr. *Considerações gerais sobre a reforma do contencioso administrativo*, Cadernos de Justiça Administrativa, n.º 22, p. 4 e 5.

⁷³ PAULA BARBOSA, *ob. cit.* A acção de condenação, p. 58.

⁷⁴ Cfr. ISABEL CELESTE M. FONSECA, *Repensar as impugnações ...*, *ob. cit.*, p. 79 (Vd.. Artigo 39.º da Portaria n.º 83-A/2009, de 22/01, alterada pela Portaria n.º 145-A/2011, de 06/04, e o artigo 60.º da Lei n.º 58/2008, de 9/9).

requerimento, se pronunciou desfavoravelmente em relação à pretensão deduzida pelo interessado».⁷⁵

Quando o particular se veja confrontado com um acto de indeferimento, sendo titular de uma posição subjectiva de conteúdo pretensivo, deixa de impugnar esse acto para passar a poder/dever fazer valer a sua *posição subjectiva* no âmbito de um processo de condenação da Administração à prática de acto ilegalmente recusado (cfr. artigos 51.º, n.º 4, e 66.º, n.º 2).

O artigo 66.º, n.º 2, estabelece que a eliminação do acto de indeferimento da ordem jurídica resulta directamente da pronúncia condenatória, não se tornando, por isso, necessário que o autor formule um pedido de anulação do acto de indeferimento, nem que o juiz anule ou declare nulo ou inexistente esse acto.

No fundo, e como também refere Mário Aroso de Almeida⁷⁶, no novo contencioso administrativo os actos de indeferimento não passam por um processo impugnatório de anulação ou de declaração de nulidade, mas por um processo de condenação, em que «a eliminação da ordem jurídica do acto de indeferimento ocupa um papel secundário, pois o que verdadeiramente se discute não é o acto, mas a questão sobre a qual ele se pronunciou».

3.4 – O Artigo 67.º, n.º 1, alínea c)

A terceira situação é a **recusa de apreciação de requerimento (artigo 67.º, n.º 1, alínea c)**.

Trata-se de uma situação em que a Administração se limitou a recusar liminarmente a apreciação do requerimento do particular. Ou seja, situação em que a Administração, embora apresentando as razões, afirma expressamente que não aprecia o requerimento quanto ao fundo da questão.

Mário Aroso de Almeida⁷⁷ explicita a forma como a figura sugere a ilegalidade e a possibilidade de contestação:

«Esta última situação compreende duas sub-hipóteses, dado que a recusa de apreciação tanto se pode basear em motivos de ordem formal, como em considerações que

⁷⁵ Neste sentido, MÁRIO AROSO DE ALMEIDA e CARLOS CADILHA, *Comentário ao Código ... ob. cit.*, p. 448.

⁷⁶ Cfr. MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *O novo regime ... ob. cit.*, p. 173.

⁷⁷ Cfr. MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *O novo regime ... ob. cit.*, p. 174.

envolvam a formulação de juízos valorativos quanto à oportunidade de decidir. Por isso, a recusa tanto pode ser contestada com fundamento na inexistência de facto dos motivos de ordem formal ou na falta de fundamento normativo que permitisse a sua invocação – desde logo, eventual discordância em relação à interpretação que a Administração porventura faça do artigo 9.º, n.º 2, do CPA –, como base na existência de circunstâncias que, no caso concreto, restrinjam ou eliminem a discricionariedade de acção que, em abstracto, a lei confira à Administração e de que ela se arrogue para se recusar a agir».

Segundo Vieira de Andrade,⁷⁸ a recusa da Administração pode fundar-se em razões formais ou competenciais, ou por entender que tinha poder discricionário de não apreciação do pedido – por não se tratar de um verdadeiro requerimento (mas, por exemplo, de uma petição, reclamação ou queixa) ou por não ter dever de decisão (nos termos do artigo 9.º, n.º 2, do CPA)».

Assim, na situação ora em análise, o Tribunal através da acção de condenação vai apreciar não só a validade da recusa liminar, mas também a pretensão material do particular, sendo que caso considere aquela inválida pode condenar a Administração a praticar um determinado acto.

A nosso ver, vislumbra-se aqui uma intenção do legislador em privilegiar o mérito em detrimento da forma, ao contrário do que a prática demonstrava no contencioso tradicional.

⁷⁸ Cfr. VIEIRA DE ANDRADE, *A Justiça Administrativa*, ob cit., p. 233 e 234.

CAPÍTULO 4

BREVE REFERÊNCIA AO REGIME PROCESSUAL

4.1 – Legitimidade – Artigo 68.º

4.1.1 – Legitimidade Activa

Nos termos do disposto na alínea a) do n.º 1 do artigo 68.º do CPTA, tem legitimidade processual para propor a acção de condenação «quem alegue ser titular de um direito ou interesse legalmente protegido, dirigido à emissão desse acto».

Desta norma parece resultar que a legitimidade para pedir esta condenação pertence ao requerente (particulares), cuja prática do acto que havia requerido à Administração foi ilegalmente omitida ou recusada. Isto é, o requerente, tendo tentado fazer valer a sua pretensão dirigida à realização de um direito subjectivo ou interesse legalmente protegido, é confrontado com a recusa ou omissão por parte da Administração.

Para além dos particulares, também são detentores de legitimidade activa, nos termos da alínea b) do mesmo artigo, «as pessoas colectivas, públicas ou privadas, em relação aos direitos e interesses que lhes cumpra defender», e sobre os quais tenham formulado pretensões institucionais ou estatutárias (não pretensões relativas aos seus direitos ou posições jurídicas, pois aí enquadrar-se-iam na previsão da alínea a) acima referida).

Ainda no âmbito da legitimidade activa, o legislador atribuiu ao Ministério Público – garante da legalidade – legitimidade para propor este tipo de acção quando esteja em causa «o dever de praticar o acto resulte directamente da lei e esteja em causa a ofensa de direitos fundamentais, de um interesse público especialmente relevante ou de qualquer dos valores e bens referidos no n.º 2 do artigo 9.º».

É de notar que, diferentemente do que acontece na acção pública de impugnação, a legitimidade do Ministério Público para esta acção está limitada, por um lado, porque só vale para os casos referidos na alínea c); e, por outro lado, porque, em qualquer desses casos, é ainda necessário que «o dever de praticar o acto resulte directamente da lei».

Por fim, o preceito em análise atribui legitimidade activa às «demais pessoas e entidades mencionadas no n.º 2 do artigo 9.º».

4.1.2 – Legitimidade Passiva

Nos termos do n.º 2 do artigo 68.º, «para além da entidade responsável pela situação de omissão ilegal, são obrigatoriamente demandados no processo os contra-interessados a quem a prática do acto omitido possa directamente prejudicar ou que tenham legítimo interesse em que ele não seja praticado e que possam ser identificados em função da relação material em causa ou dos documentos contidos no processo administrativo».

Este preceito concretiza o princípio estabelecido no artigo 10.º, n.º 1.

Nota-se que, nos termos do n.º 2 deste mesmo artigo,⁷⁹ «parte demandada é a pessoa colectiva de direito público ou, no caso do Estado, o ministério a cujos órgãos seja imputável o acto jurídico impugnado ou sobre cujos órgãos recaia o dever de praticar os actos jurídicos ou observar os comportamentos pretendidos».

4.2 – O Prazo – Artigo 69.º do CPTA

O Código distingue, em termos de prazos para exercer o direito de acção, as situações de *inércia ou omissão* e as situações de *indeferimento* da pretensão à emissão do acto.

No caso de se tratar de uma *actuação omissiva*, o particular tem um ano para propor a acção, iniciando-se a contagem a partir do «termo do prazo legal estabelecido para a emissão do acto ilegalmente omitido».

Para este efeito, uma vez que não há norma especial, parece ser de considerar o prazo de 90 dias previsto no artigo 109.º, n.º 2, do CPA, como prazo regra dentro do qual a Administração tem o dever de decidir.

Segundo Mário Aroso de Almeida,⁸⁰ «uma vez expirado o prazo de um ano estabelecido no artigo 69.º, n.º 1, o interessado pode, naturalmente, apresentar de novo o mesmo requerimento. Como não houve anteriormente qualquer decisão, a este requerimento não pode ser oposto o regime do artigo 9.º, n.º 2. A nosso ver, a nova apresentação do mesmo pedido, apoiado nos mesmos fundamentos, não se dirige a constituir de novo o órgão competente no dever de decidir, porque ele ficou constituído nesse dever desde o

⁷⁹ Neste sentido, VIEIRA DE ANDRADE, *A reforma da justiça ...*, ob. cit., p. 175, esclarece que para defender o particular contra as ambiguidades organizativas, a lei determina que se imputa ao órgão competente a inércia do órgão a quem foi dirigido o requerimento.

⁸⁰ MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *O novo regime...*, ob. cit., p.178 e MÁRIO AROSO DE ALMEIDA e CARLOS CADILHA, *Comentário ao Código ...*, ob. cit., p. 446; e, no mesmo sentido, VIEIRA DE ANDRADE, *A reforma da justiça ...*, ob. cit., p. 177.

momento em que o primeiro requerimento foi apresentado e esse dever não se extinguiu, no plano substantivo, com a caducidade, no plano processual, do direito de reacção judicial contra o incumprimento. Ela dirige-se a reabrir a via judicial».

No caso de ter havido um *acto administrativo de indeferimento* (por recusa expressa da prática do acto requerido) o prazo para propor a acção é de três meses. Este prazo é igual ao estabelecido no artigo 58.º, n.º 2, do CPTA para a impugnação de acto, uma vez que também nesta situação foi emitido um acto, que constitui “caso decidido” para o particular, se o não impugnar. Este prazo conta-se da notificação da recusa, nos termos do artigo 69.º, n.º 2, com remissão para os artigos 59.º e 60.º, todos do CPTA.

Embora o CPTA não o refira, a inobservância do prazo de três meses faz caducar o direito de acção⁸¹.

Por último, no caso de ter sido *recusada a própria apreciação do requerimento* dirigido à prática do acto administrativo, por motivo de ordem formal ou por diferente entendimento quanto à oportunidade de decidir, parece existir uma falta de previsão normativa.

Vieira de Andrade⁸² alerta para as dúvidas que este caso suscita e considera que, não tendo havido indeferimento, se deveria aplicar aqui a regra do prazo geral de um ano, «embora o particular, dado que não houve uma decisão de fundo, possa sempre apresentar um novo requerimento, sem o obstáculo do n.º 2 do artigo 9.º do CPA (sem ter que esperar dois anos)».

Por seu lado, Mário Esteves de Oliveira e Rodrigo Esteves de Oliveira,⁸³ referem que «no caso de a pretensão do interessado ter sido recusada ou indeferida – nas hipóteses das alíneas b) e c) do n.º 1 do artigo 67.º, portanto –, o prazo para a instauração da acção é de três meses, igual ao prazo de três meses para a impugnação, mas contando-se nos termos específicos referidos no n.º 3».

⁸¹ *vd.* Capítulo 6.

⁸² Cfr. VIEIRA DE ANDRADE, *A Justiça Administrativa...*, *ob. cit.*, p. 239, e in *A reforma da justiça ...*, *ob. cit.*, p. 176 e 177.

⁸³ Cfr. Código de Processo nos Tribunais Administrativos, anotado, Almedina, Vol. I, p. 429.

4.3 – Alteração da Instância⁸⁴ – Artigo 70.º

A Administração pode continuar a desempenhar a sua actividade administrativa, relativamente ao caso concreto discutido em juízo.

Trata-se aqui da situação em que a Administração não se pronunciou face ao requerimento apresentado pelo particular e durante a pendência da acção decide dar resposta a esse requerimento, ou seja, indefere expressamente esse requerimento.

Resulta do preceito em apreço que podem ser duas as decisões da Administração: indefere expressamente ou pratica um acto que não satisfaz, total ou parcialmente, a pretensão do particular.

Vejamos então.

O artigo 70.º, n.º 1, vem permitir que, quando «na pendência do processo» dirigido à condenação à prática de um acto devido, a Administração emita um *acto de indeferimento*, o interessado pode vir alegar «novos fundamentos e oferecer diferentes meios de prova em favor da sua pretensão».

Neste caso (que abarca as hipóteses contempladas nos n.ºs 1 e 2), não se trata de uma ampliação do objecto do processo, mas antes uma *ampliação da causa de pedir*, por forma a habilitar o autor a reagir face a eventuais novos elementos trazidos pelo acto de indeferimento superveniente.

Segundo Mário Esteves de Oliveira e Rodrigues Esteves de Oliveira, «esta faculdade atribuída ao autor também vale para as situações em que a Administração se tenha recusado a apreciar o requerimento e venha agora a indeferi-lo, ou ainda nos casos em que tenha indeferido singelamente a pretensão formulada e depois renove o indeferimento, fundamentando-o»⁸⁵.

O interessado pode, portanto, apresentar novos fundamentos que demonstrem a sua pretensão; e contraditar as razões de facto e de direito que a Administração possa ter enunciado para justificar o sentido da decisão.

E em que prazo deve o interessado exercer esta faculdade? Parece ser o prazo de 30 dias estabelecido no artigo 70.º, n.º 3, nos casos em que o acto administrativo praticado não satisfaça integralmente a pretensão do interessado.

⁸⁴ Neste sentido, VIEIRA DE ANDRADE, *A justiça administrativa ...*, ob. cit., p. 239 e MÁRIO AROSO DE ALMEIDA e CARLOS CADILHA, *Comentário ao Código ...*, ob. cit., p. 463 e 464.

⁸⁵ Cfr. *Código do Processo nos Tribunais Administrativos*, Vol. I, p. 431, Almedina.

Situação diversa é a prevista no n.º 3 do artigo 70.º, que vem permitir que, quando «na pendência do processo» a Administração emita um «acto administrativo que *não satisfaça integralmente a pretensão do interessado*», este pode vir *cumular o pedido de impugnação*⁸⁶, total ou parcial, daquele acto com o pedido já existente da condenação à prática do acto devido.

Neste caso, a lei prevê a *ampliação do pedido* e verifica-se não um alargamento dos fundamentos da acção, mas antes o alargamento do pedido, por forma a abranger a impugnação do acto administrativo que entretanto foi praticado.

⁸⁶ O respectivo articulado deve ser apresentado no prazo de 30 dias, «contado desde o momento da notificação do novo acto, considerando-se como tal, quando não tenha havido notificação, o conhecimento, obtido no processo, do autor, da data, do sentido e dos fundamentos da decisão» (artigo 70.º, n.º 4).

CAPÍTULO 5

PODERES DE PRONÚNCIA DO TRIBUNAL – Artigo 71.º

Questão crucial na acção de condenação à prática de acto devido é o conteúdo da sentença, ou seja, os poderes de pronúncia do juiz.

Antes de mais, transcreve-se parte da Exposição de Motivos pelo seu relevo nesta problemática.

Perante uma situação de recusa pela Administração do acto solicitado pelo particular, «o tribunal não deve limitar-se a verificar se a recusa foi ilegal mas deve pronunciar-se sobre o bem fundado da pretensão do interessado, na exacta medida em que tal seja possível sem invadir o espaço próprio da discricionariedade administrativa» e «sempre que dê razão ao autor, o tribunal não anule ou declare nula a recusa, mas imponha a prática de um acto administrativo, determinando o seu conteúdo ou, no caso de não o poder fazer, explicitando as vinculações a observar pela Administração na sua emissão. A condenação proferida tem, só por si, o alcance de eliminar da ordem jurídica o indeferimento porventura referido».

Ora, o ponto de partida para precisar qual o conteúdo das sentenças proferidas na acção de condenação à prática de acto legalmente devido é o princípio da separação de poderes, por força do qual aos tribunais administrativos só cumpre dizer e aplicar o direito, devendo deixar intocado o espaço próprio que corresponde ao exercício de poder discricionário por parte da Administração (artigo 3.º, n.º 1).

Daí que os Tribunais não possam apreciar a «conveniência ou oportunidade» da actuação da Administração.

Resulta, assim, a nosso ver, deste preceito um limite aos poderes de pronúncia do Tribunal quando a Administração actua no âmbito de poderes discricionários, pois os Tribunais julgam do cumprimento da Administração da lei e não podem/devem invadir a área da actividade administrativa (poderes discricionários⁸⁷).

Contudo, aquele princípio da separação de poderes não impede a Administração na prática do acto legalmente devido.

⁸⁷ A discricionariedade da Administração deve respeito à prossecução do interesse público, devendo observar os princípios gerais de direito nessa actuação.

Por um lado, o Tribunal determina as vinculações que a Administração deve observar na sua decisão, quando no exercício de poderes discricionários viola a legalidade.

Por outro lado, na actividade vinculada da Administração, o conteúdo do acto determinado resulta da lei. Logo, se a Administração não obedece à lei, a sua actuação deve ser censurada juridicamente, podendo/devendo o Tribunal determinar o conteúdo do acto devido a praticar.

Assim, os Tribunais devem dizer e aplicar o direito em toda a extensão, incluindo normas e princípios jurídicos que conformam as relações jurídico-administrativas, pelo que ao Tribunal cumpre determinar todas as «vinculações a observar pela Administração na emissão do acto devido».

Levanta-se a questão de saber qual o tipo de pronúncia que está em causa na acção de condenação.

Porém, como já referido, o Tribunal nos seus poderes de pronúncia tem de distinguir duas situações: se a actividade da Administração é vinculada, ou se a actividade da Administração é percorrida pelo poder discricionário.

A Administração age vinculadamente quando a lei determina obrigatoriamente o conteúdo do acto a praticar pela Administração, ou quando, embora no âmbito de poderes discricionários quanto ao conteúdo favorável do acto devido, no caso concreto só existe uma opção da Administração (chamada «*discricionarietà reduzida a zero*»). Nestas duas situações, o Tribunal tem o poder/dever de indicar o conteúdo do acto devido a praticar pela Administração (artigo 71.º, nº 2, do CPTA).

Quando a Administração age de acordo com a discricionarietà de escolha, o espaço de intervenção do juiz é menor. Cabe, no entanto, ao Tribunal especificar os elementos vinculados, indicando as vinculações a serem atendidas na prática do acto administrativo devido, deixando os restantes elementos à construção dada pela liberdade de escolha a que a Administração tem direito.

Segundo Vieira de Andrade,⁸⁸ «a pronúncia do tribunal, em caso de procedência da acção, será sempre *condenatória* relativamente à *pretensão material do interessado*, mesmo nos casos em que tenha havido omissão ou mera recusa de apreciação (artigo 70.º, n.º 1) – apesar de a letra da lei não ser muito clara, deve entender-se que o juiz não tem de anular ou declarar nulo ou inexistente o acto de indeferimento, quando exista, devendo, *em vez disso*, condenar o órgão à prática do acto».

⁸⁸ Cfr. VIEIRA DE ANDRADE, *A reforma da justiça ...*, ob. cit., p. 177.

É, portanto, sobre a *pretensão do interessado* que o tribunal se deve pronunciar: se a julgar procedente, imporá a prática do *acto devido*.

Da conjugação dos artigos 51.º, n.º 4, e 66.º, n.º 2, resulta que o tribunal, sempre que o julgado seja procedente, termina com uma sentença de condenação à prática de acto administrativo, o que rejeita, nesta sede, as meras sentenças de anulação ou de declaração de nulidade de acto administrativo (não se trata de um processo cassatório, ou de mera anulação, mas de um processo de plena jurisdição).⁸⁹

Contudo, o artigo 71.º não resolve a questão de saber qual é o “acto devido”, ou seja, qual o acto que a Administração deve praticar e em que termos pode e deve a condenação ser proferida.

Esta questão coloca-se essencialmente quando a Administração actua no âmbito do exercício dos seus poderes discricionários (artigo 71.º, n.º 2).

Com efeito, o n.º 2 deste artigo estabelece um conjunto de parâmetros ou linhas orientadoras identificando as diferentes situações com que o tribunal se pode deparar quando for chamado a condenar a Administração à prática de acto administrativo devido.

Daí que as sentenças de condenação à prática de acto administrativo devido possam ter conteúdos muito distintos.

Como refere Mário Aroso de Almeida,⁹⁰ «os processos de condenação à prática de actos administrativos são *processos de geometria variável*, no sentido em que não têm todos a mesma configuração, nem conduzem todos à emissão de pronúncias judiciais com idêntico alcance».

Partindo da leitura do artigo 71.º, n.ºs 1 e 2, pode-se considerar que existem, quanto ao conteúdo das sentenças, duas situações distintas:

A primeira refere-se à **actuação administrativa vinculada**, cuja sentença condenatória impõe a prática de um acto administrativo com um determinado conteúdo, tanto quanto à oportunidade, como quanto ao modo de exercício.

A segunda refere-se à **actuação administrativa discricionária**, cuja sentença condenatória impõe a prática de um acto administrativo com um conteúdo relativamente indeterminado ou discricionário⁹¹ (desde que a emissão do acto administrativo seja

⁸⁹ Cfr. MÁRIO AROSO DE ALMEIDA e CARLOS CADILHA, *Comentário ao Código ...*, ob. cit., p. 467 e 468.

⁹⁰ Neste sentido, cfr. MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *O novo regime ...*, ob. cit., p. 184.

⁹¹ O Tribunal define em maior ou menor medida o quadro (facto/direito) dentro do qual os poderes discricionários deverão ser (re)exercidos.

devida), na medida em que estão em causa *escolhas* que são da responsabilidade da Administração, mas em que o tribunal deve indicar a forma correcta de (re)exercício do poder discricionário, no caso concreto, estabelecendo o alcance e os limites das vinculações legais.

No fundo, o juiz terá de limitar-se a uma *condenação genérica*⁹², com «as indicações vinculativas que puder retirar das normas jurídicas aplicáveis», sem pôr em causa a autonomia da decisão da Administração.

Mário Aroso de Almeida e Carlos Alberto Fernandes Cadilha⁹³, com os quais concordamos, consideram que existem situações diferentes, no que respeita à natureza dos poderes administrativos a exercer, que podem dar origem às correspondentes modalidades de sentenças de condenação:

- 1) as *situações de condenação à prática de um acto com um determinado conteúdo* – ocorrem «quando esteja em causa o exercício de um poder de decisão vinculado quanto à oportunidade e vinculado quanto ao conteúdo», ou seja, situações em que a lei confere ao autor o direito a um acto administrativo com um determinado conteúdo ou, pelo menos, constitui a Administração no dever estrito de praticar um acto com um conteúdo determinado. (artigo 71.º, n.º1);
- 2) as situações de *redução da discricionariedade a zero*, «em que embora a lei confira, em abstracto, à Administração certos poderes de conformação do conteúdo do acto, a verdade é que, no caso concreto se deve, objectivamente, reconhecer que só lhe resta praticar um acto com um determinado conteúdo»;
- 3) as *situações de condenação à prática de um acto com determinação dos parâmetros a observar na prática desse acto* – ocorrem «quando a Administração tem o dever de praticar um acto administrativo, mas não há vinculação legal quanto ao conteúdo do acto a praticar, nem existem circunstâncias que, no caso concreto, permitam afirmar que o respeito pelas normas ou princípios violados só consente que a Administração adopte um único tipo de decisão e, portanto, que ela pratique um acto administrativo com um determinado conteúdo. O tribunal está, no entanto, em condições de identificar e especificar os aspectos vinculados a observar pela Administração na prática do acto devido» (artigo 71.º, n.º 2);

⁹² Neste sentido, VIEIRA DE ANDRADE, *A Justiça Administrativa*, ob. cit., p. 240

⁹³ Cfr. MÁRIO AROSO DE ALMEIDA e CARLOS CADILHA, *Comentário ao Código ...*, ob. cit., p. 474 a 478.

-
- 4) as *situações de condenação à prática de um qualquer acto administrativo* – ocorrem «quando esteja em causa o exercício de um poder de decisão vinculado quanto à oportunidade (situação de acto devido), mas não vinculado quanto ao conteúdo, isto é, «a lei dá poderes discricionários à Administração quanto à determinação do conteúdo (discricionário), que levam à «condenação da Administração a praticar um qualquer acto administrativo, sem conter quaisquer especificações quanto ao conteúdo do acto a praticar».

Apesar das diferenças que há nos poderes de pronúncia do juiz, face aos actos de actuação vinculada, ou de uma actuação discricionária em sede de *escolhas*, por parte da Administração, verdade é que sempre existirão nas sentenças alguns elementos comuns às duas situações.

Por um lado, verifica-se sempre uma censura da actuação da Administração; e, por outro lado, o juiz procede sempre a uma apreciação material do caso, ou seja, «o tribunal não se limita a devolver a questão ao órgão administrativo competente (...) mas pronuncia-se sobre a pretensão material do interessado, impondo a prática do acto devido» (artigo 71.º, n.º 1).

Como refere Vasco Pereira da Silva, o juiz, para além de ordenar a prática do acto, procede também à “conformação” do comportamento devido pela Administração, delimitando aquilo que é vinculado e aquilo que é discricionário, fornecendo indicações quanto ao modo correcto de exercício do poder discricionário, no caso concreto.

Estas “indicações” ou parâmetros quanto ao modo correcto de exercício do poder discricionário, por um lado, devem significar *menos* do que o tribunal substituir-se às *escolhas* da responsabilidade da Administração, sob pena de violação do princípio da separação de poderes; mas, por outro lado, devem significar *mais* do que a mera enumeração das *vinculações* legais, sob pena de violação do princípio da tutela judicial plena e efectiva.⁹⁴

5.1 – Que dizer da Sanção Pecuniária Compulsória?

A sanção pecuniária compulsória surge na reforma do contencioso administrativo como uma das inovações de maior relevo e significado.

⁹⁴ Neste sentido, cfr. VASCO PEREIRA DA SILVA, *O Contencioso Administrativo...*, ob. cit., p. 362.

Como estabelece o n.º 3 do artigo 66.º do CPTA (remetendo para o regime previsto no artigo 169.º), «Quando considere justificado, pode o tribunal impor, logo na sentença de condenação, sanção pecuniária compulsória destinada a prevenir o incumprimento».

Assim, com o novo CPTA, prevê-se logo em fase declarativa, aquando da condenação da Administração, o Tribunal poder impor sanção pecuniária compulsória com finalidade preventiva contra o incumprimento administrativo da sentença. Trata-se de um meio coercitivo, de carácter patrimonial, destinado a pressionar a administração ao cumprimento voluntário das obrigações e deveres impostos judicialmente⁹⁵.

Salienta-se que o dever de pagamento de uma quantia pecuniária por cada dia de atraso, para além do prazo limite estabelecido, impende sobre os titulares do órgão incumpridor e não sobre o próprio órgão.

Esta previsão visa contribuir para a efectividade da condenação à prática de acto devido. A propósito transcreve-se parte da Exposição de Motivos onde se diz que os «Tribunais de jurisdição administrativa dispõem e devem fazer uso de todos os poderes que são próprios da função jurisdicional para assegurar a tutela adequada a quem se lhes dirige em busca da protecção – com especial destaque, por se tratar de uma novidade absoluta no nosso contencioso administrativo, embora já com alguma tradição em ordenamentos jurídicos como o alemão e mesmo o francês, para o poder de impor, logo nas sentenças que constituam a Administração em deveres ou mais tarde, havendo incumprimento, sanções pecuniárias compulsórias, destinadas a assegurar o cumprimento da sentença».

Sublinha-se aqui que o poder de aplicar sanções pecuniárias compulsórias conferido ao juiz administrativo não é um poder arbitrário. Com efeito, este poder encontra-se, como princípio geral, previsto no artigo 3.º, n.º 2, do CPTA, sendo aplicado sempre *que se justifique*, de modo a garantir a efectividade da tutela jurisdicional efectiva.

Segundo Vieira de Andrade⁹⁶, embora não resulte «com clareza da lei, como se trata de sanções aplicáveis a titulares dos órgãos, deverá haver um mínimo de *procedimentalização*, com audiência prévia ou possibilidade de oposição do interessado à liquidação, tal como se exige a fundamentação da decisão e a garantia de recurso, apropriadas a um acto que representa, a final de contas, uma sanção individualizada».

⁹⁵ Segundo VIEIRA DE ANDRADE, «Não haverá dúvidas de que a finalidade principal será a de assegurar a efectividade das decisões judiciais, não tanto para o prestígio dos tribunais, mas no pressuposto da realização da justiça material e, na esfera administrativa, em especial, da garantia da tutela efectiva dos direitos e interesses legalmente protegidos dos particulares perante a administração» - cf. *A Justiça ...*, *ob. cit.*, p. 437.

⁹⁶ VIEIRA DE ANDRADE, *A Justiça ...*, *ob. cit.*, p. 442.

5.2 – E em caso de incumprimento da sentença condenatória?

Na Exposição de Motivos refere-se como inovação essencial a possibilidade do Tribunal substituir-se à Administração na emissão do acto devido, quando este tenha um conteúdo vinculado. Este poder de substituição⁹⁷ não foi previsto a nível declarativo, mas ficou consagrado no plano executivo, embora limitado aos actos de conteúdo vinculado.

Com o CPTA, o artigo 3.º, nº 3, prevê os poderes de substituição do juiz para assegurar a execução das sentenças administrativas, como se vê pelo disposto nos artigos 164.º, nº 4, alínea c), 167.º, nº 6, e 179.º, nº 5.

Assim, se o acto devido tiver conteúdo vinculado, a sentença condenatória surge como um título executivo. Isto é, consagra-se a possibilidade do Tribunal emitir um título capaz de produzir efeitos em substituição do acto administrativo ilegalmente omitido.

Não há qualquer violação do princípio da separação de poderes, pois o Tribunal só emite o acto que o direito impõe.

No caso de estarmos perante um acto de conteúdo discricionário haverá lugar a um processo de execução de sentenças que, no caso, seguirá o processo de execução para prestação de facto infungível (artigo 168.º do CPTA).⁹⁸

⁹⁷ A previsão contida no art.º 109.º, nº 3, do CPTA, (no processo de *intimação para protecção de direitos, liberdades e garantias*) constitui a única hipótese em que a lei concede ao juiz poderes de substituição no âmbito dos processos declarativos, quando a pretensão do interessado se dirija à prática de um acto administrativo estritamente vinculado. – cfr. VIEIRA DE ANDRADE, *A Justiça...*, ob. cit. p. 281; e ISABEL CELESTE M. FONSECA, *Dos Novos Processos Urgentes no Contencioso Administrativo (Função e Estrutura)*, Lex, Lisboa, 2004, p. 103 e 104.

⁹⁸ VIEIRA DE ANDRADE, *A justiça...*, ob. cit., p. 236 e 237.

CAPÍTULO 6

VISÃO DA SUA APLICAÇÃO NOS TRIBUNAIS ADMINISTRATIVOS⁹⁹

Decorridos mais de cinco anos sobre a entrada em vigor do CPTA é já significativa a jurisprudência administrativa nesta matéria.

Entre 31-12-2003 e 31-12-2007, verificou-se um aumento de pendência de 84% nos tribunais administrativos de 1ª instância, sendo as acções administrativas especiais a espécie processual com maior peso estatístico.¹⁰⁰

As acções em que o pedido visava apenas a invalidade do acto administrativo estão em “vias de extinção”, sendo que na maioria dos casos a acção inclui, a título principal ou

⁹⁹ Ainda no âmbito do nosso estudo, face à inexistência de dados estatísticos sobre a acção administrativa especial de condenação à prática de acto legalmente devido, solicitei a todos os Tribunais Administrativos de 1ª instância (TAF) informações sobre aquela acção.

Só obtive resposta de 4 desses Tribunais (TAF Leiria, Viseu, Coimbra, Penafiel e Braga (do Exmo. Presidente a remeter o pedido para os juízos). Porém, com interesse para esta dissertação, só os dois primeiros (TAF de Leiria e de Viseu) deram informações úteis, que passo a referir:

TAF Leiria: «Em resposta à sua solicitação, que me chegou às mãos via Presidente do Tribunal, confirmo o que declara saber, ou seja, não há dados estatísticos que versem sobre os pretendidos elementos.

No entanto, se entender útil, transmito-lhe dados resultantes da minha experiência pessoal ao longo de 6 anos nesta matéria:

Questão 1, sobre a correcta utilização da acção versus convite a que se refere o n.º 4 do art.º 51.º do CPTA:

Informação: O referido convite é de ocorrência esporádica (até 5%, talvez, das acções entradas nessas circunstâncias) nos últimos três anos (sensivelmente) tendo havido maior utilização do convite nos anos de 2003 a 2006;

Questão 2, quanto aos termos da pronúncia condenatória:

Informação: Nesta matéria, não há volta a dar que não passe pelo disposto no art.º 71.º do CPTA *maxime*, na situação que relevou, o seu n.º 2.

Questão 3, quanto ao cumprimento espontâneo das decisões condenatórias e o recurso às sanções pecuniárias compulsórias:

Informação: Eu diria que em cerca 10% dos casos não cumprem imediatamente; Todavia, após a "ameaça" através de competente despacho que comine o incumprimento com a aplicação daquelas sanções, em regra acabam por cumprir.

Questão 4, sobre se a existência deste meio processual tem vindo a reduzir a inércia da Administração:

Informação: Não concluo pela redução da inércia da Administração. Ademais, é de notar que, como sabe, a acção para condenação à prática de acto devido não é utilizável apenas no caso de inércia da Administração, pelo que o fenómeno da inércia é apenas uma parte do problema.

O que tenho notado, frequentemente nalguns sectores, como é o caso por exemplo, e sobretudo, das Finanças e da Educação, é a fraca aceitação da jurisprudência enquanto tal, ou seja, apesar de sucessivamente os tribunais decidirem num certo sentido, a decisão administrativa continua, apesar disso e incompreensivelmente, no sentido sucessivamente derrotado nas decisões jurisdicionais (Tribunal Administrativo e Fiscal de Leiria)»;

TAF de Viseu: «Na sequência do V/ e-mail e por determinação do Exmo. Senhor Juiz Presidente, informo V. Ex.ª que nas acções de condenação à prática de acto devido tem sido utilizado muito raramente o convite a que alude o art.º 51.º C.P.T.A. Em regra, a administração tem cumprido as decisões jurisdicionais, sem recurso à sanção pecuniária compulsória».

¹⁰⁰ Cfr. Relatório do Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais de 2007 e ESPERANÇA MEALHA, *Crítica de jurisprudência*, in Revista do Ministério Público, ano 30, n.º 117, p.181.

em cumulação com o pedido de invalidade, os pedidos de condenação à prática de acto devido.

Segue-se uma visão perfunctória sobre a jurisprudência,¹⁰¹ em busca de casos como este pedido de condenação tem vindo a ser decidido pelos tribunais administrativos.

- Os Tribunais Administrativos têm afirmado reiteradamente que na acção administrativa especial para condenação à prática de acto devido o **objecto do processo** traduz-se na imposição à Administração do dever de praticar um determinado acto administrativo que o autor repute ter sido ilegalmente omitido ou recusado por força do seu pretensio direito subjectivo na concreta relação jurídica administrativa, sendo que, por força do n.º 2 do artigo 66.º e do n.º 1 do artigo 71.º do CPTA, tal objecto é sempre aquela *pretensão do interessado* – cfr. Ac. TCA-N, de 14-01-2010, P. 828/07; Ac. do TCA-S, de 18-03-2010, P. 5780/09.

Assim:

- O Acórdão do TCA-S, de 18-12-2008, P. 3199/07, decidiu que, ainda que seja impugnado um acto de indeferimento, deve entender-se que o processo se dirige não à anulação contenciosa desse acto, mas à condenação da Administração na prática do acto que, em substituição daquele, dê satisfação ao interesse pretensio do autor. Ainda que o aludido acto de indeferimento seja inválido, a acção deve ser julgada improcedente,¹⁰² quando se conclua que não estão preenchidos os pressupostos de que depende a prática do acto pretendido pelo seu autor;
- O Ac. TCA-N, de 28-09-2006, P. 121/04, mostra desnecessária a dedução do pedido de anulação, de declaração de nulidade ou de inexistência do acto de indeferimento, porquanto resulta directamente da pronúncia condenatória a eliminação da ordem jurídica daquele (artigo 66.º, n.º 2, do CPTA);
- Neste mesmo Acórdão também foi entendido que fora dos casos em que a pretensão requerida é ela própria de condenação da Administração à prática de acto conforme as exigências formais previstas na lei, os vícios de forma de que padeça o acto administrativo recusado ou omitido tenderão a ser relevados por efeito do princípio do aproveitamento dos actos administrativos.

¹⁰¹ A jurisprudência seleccionada está disponível em www.dgsi.pt.

¹⁰² Note-se que, no caso, o acto a praticar era de *conteúdo vinculado*. Nos casos de improcedência da pretensão, os tribunais têm concluído que não se justifica anular o acto de indeferimento formalmente ilegal ou condenar na prática de acto para suprir a omissão do dever de decidir.

Pronunciaram-se nos mesmos termos os Acórdãos do TCA-N, de 22-03-2007, P. 721/04 e do TCA-S, de 18-12-2008, P. 3199/07.

- Refere-se ainda o Acórdão do STA, de 28-09-2010, P. 266/09, que decidiu no sentido de que, apesar da modalidade de acção administrativa especial adequada ser a acção de condenação à prática de acto devido (artigos 46.º, n.º 2, alínea b), e 66.º e segs. do CPTA), o facto da Autora ter instaurado um processo impugnatório, com cumulação do pedido de condenação à prática do acto devido (artigo 47.º, n.º 2, alínea a), do CPTA), não justifica o **convite previsto no artigo 51.º, n.º 4**, do referido diploma, já que o tribunal limitar-se-á a conhecer a pretensão material da autora, pois é esse o objecto da acção e não o acto impugnatório, tornando-se irrelevante o pedido impugnatório.

- Por sua vez, no Acórdão do TCA-N, de 11-05-2010, P. 558/09, entendeu-se que os actos de conteúdo negativo não podem ser objecto de impugnação, de acordo com os artigos 51.º e 66.º do CPTA. Apesar dessa impugnabilidade do acto, o n.º 4 do artigo 51.º do CPTA prevê a possibilidade do tribunal oficiosamente **convidar** o autor a substituir a petição, para efeito de formular o adequado pedido de condenação à prática do acto devido. Todavia, diferentemente do que ocorre no artigo 70.º do CPTA, em que o autor pode ampliar a causa de pedir, o convite para regularização da forma processual previsto no referido n.º 4 do artigo 51.º apenas incide sobre o pedido

- No que concerne ao **dever legal de decidir**, e dado o disposto no n.º 2 do artigo 9.º do CPA, tem sido entendido que a renovação de um pedido para além do prazo de 2 anos previsto naquele preceito, fica abrangido pelo mesmo regime aplicável ao pedido originário. Assim, sempre que ocorra a falta de decisão expressa de uma pretensão sobre que incide o dever de reapreciação, mostra-se preenchido o pressuposto processual previsto na alínea a) do n.º 1 do artigo 67.º do CPTA – cfr. Ac. TCA-S, de 13-12-2007, P. 2843/07; Ac. TCA-S, de 07-10-2008, P. 1104/98; Ac. TCA-S, de 24-09-2009, P. 2632/07; Ac. do TCA-S, de 03-11-2010, P. 2426/07.

- Constitui também jurisprudência corrente, que quando um particular seja titular do poder de exigir a prática de um acto administrativo, a propositura da acção especial de condenação à prática desse acto pressupõe, nos termos do artigo 67.º, n.º 1, alínea a), do CPTA, a prévia apresentação, junto da autoridade administrativa competente, de um **requerimento** dirigido à prática do mesmo acto, sob pena de rejeição da acção por falta

de interesse em agir – cfr. Ac. TCA-S, de 17-09-2009, P. 5122/09; Ac. TCA-S, de 12-09-2010, P. 2463/07.

- É também pacífico o entendimento de que com as alterações legislativas constantes do CPA e CRP, os conceitos quer de acto administrativo quer a sua recorribilidade contenciosa mudaram, passando aquele a ter a definição do artigo 120.º do CPA e assentando esta na noção de **lesividade**, de acordo com a estatuição do artigo 268.º, n.º 4, da CRP – cfr. Ac. TCA-N, de 04-12-2007, P. 316/05.

- Sobre a **legitimidade activa**, o Acórdão do TCA-N, de 22-01-2009, P. 210/04, diz claramente que através do requisito da legitimidade pretende-se saber a posição que devem ter as partes perante a pretensão deduzida em juízo, para que o julgador possa e deva pronunciar-se sobre o mérito da causa, sendo que o artigo 68.º, n.º 1, alínea a), do CPTA, lido e interpretado à luz do seu artigo 9.º, n.º 1, atribui legitimidade activa para pedir a condenação à prática de um acto administrativo legalmente devido a «quem alegue ser titular de direito ou interesse legalmente protegido, dirigido à emissão desse acto», e isto independentemente de ser, ou não, titular da respectiva relação jurídica controvertida.

- Também no Acórdão do TCA-S, de 03-11-2010, P. 2426/07, lê-se que a **legitimidade activa** específica da acção de condenação tem de ser aferida pela circunstância de o autor ser titular de um direito ou interesse legalmente protegido, dirigido à emissão do acto.

- A propósito dos **contra-interessados**, o Acórdão do TCA-N, de 26-06-2008, P. 2527/05, diz que «é aquele a quem a prática do acto omitido pode ser directamente prejudicado ou que tenham legítimo interesse em que ele não seja praticado e que possa ser identificado em função da relação material em causa invocada ou dos documentos contidos no processo administrativo».

- Constitui jurisprudência corrente, que em sede de contagem de **prazos** para reagir judicialmente contra os actos ilegalmente omitidos ou recusados, constituindo o processo uma forma de reagir contra a violação do dever de decidir, o direito de acção caduca no prazo de um ano contado desde o termo do prazo legal estabelecido para a emissão do acto ilegalmente omitido (artigo 69.º, n.º 1, do CPTA); e tendo havido indeferimento ou recusa de apreciação, o prazo de propositura da acção é de três meses,

e corre desde a notificação do acto, sendo aplicável o disposto nos artigos 59.º e 60.º (artigo 69.º, n.º 2 e 3, do CPTA) - cfr. Neste sentido, Ac. do TCA-N de 18-01-2007, P. 226/05; Ac. do TCA-N, de 10-11-2007, P. 670/04; Ac. TCA-N, de 07-10-2008, P. 12/07; Ac. TCA-N, de 29-05-2008, P. 406/05; Ac. TCA-S, de 12-11-2008; P. 2774/07; Ac. TCA-S, de 14-05-2009; Acórdão de TCA-S, de 05-11-2009; Proc. 04611/08; P. 3783/08; Ac. TCA-S, de 15-04-2010, P. 5113/09; Ac. do TCA-N, de 25-02-2011, P. 2382/07;

- No Acórdão do TCA-N, de 25-02-2011, P. 1486/07, decidiu-se que na acção administrativa especial em que se formula um pedido de condenação à prática de acto devido com fundamento em anterior acto de indeferimento expresse, ao qual são assacadas várias ilegalidades geradoras de **nulidade**, não é aplicável o prazo de caducidade a que se refere o artigo 69.º, n.º 2, do CPTA, mas antes pode a mesma ser deduzida, sem dependência de prazo, nos termos do disposto no artigo 134.º do CPA;

- Em sede de **recurso hierárquico necessário**, parte da jurisprudência afirma que quando o objecto dessa impugnação for uma decisão de recusa de apreciação ou um acto expresse de indeferimento e posteriormente o órgão superior (*ad quem*) incorrer em inércia, acarreta uma inegável consequência em termos de contagem do prazo para interposição da acção administrativa especial de condenação à prática de acto legalmente devido. Entendendo-se, assim, que a decisão administrativa primária é transformada em decisão final, ou seja, a decisão administrativa primária torna-se eficaz e útil, iniciando-se o decurso do prazo para a propositura da acção (artigo 69.º, n.º 2, *três meses*) logo que termine o prazo de 30 dias concedido para a decisão do recurso hierárquico (artigo 175.º, n.º 1, do CPA) – cfr. Ac. STA, de 24-11-2004; Ac. do TCA-N, de 27-04-2006, P. 40/04; Ac. do TCA-N, de 25-10-2007, P. 236/2007; Ac. TCA-S, de 17-09-2009, P. 5122/09;

- No mesmo sentido, pronunciou-se o Acórdão do TCA-N, de 18-12-2009, ao decidir que, dada a diferença de natureza jurídica dos indeferimentos tácitos de primeiro e segundo grau (109.º e 175.º do CPA), resulta, logicamente, que a acção especial de condenação à prática de acto devido apenas faz sentido ser aplicável à inércia da administração em procedimentos de primeiro grau.

- Diferentemente, no Acórdão do TCA-S, de 17-09-2009, P. 5122/09, decidiu-se que interposto um recurso hierárquico de um indeferimento e verificando-se uma total

omissão do órgão *ad quem*, a melhor interpretação para a norma constante do artigo 175.º, n.º 3, do CPA (de modo paralelo ao que ocorre com a norma do artigo 109.º, n.º 1, do mesmo Código), é a que considera que a eventual falta de decisão por parte do superior, dentro do prazo legal, não corresponde a um indeferimento tácito, para efeito de impugnação contenciosa, antes constituindo um facto que permite ao interessado lançar mão da competente acção de condenação à prática do acto devido. Assim, havendo o dever de decidir o recurso hierárquico e verificando-se a omissão do órgão superior, mostra-se cumprido o pressuposto processual previsto na alínea a) do n.º 1 do artigo 67.º do CPTA.

- Ainda sobre o recurso hierárquico necessário, entendeu-se no Acórdão do TCA-N, de 19-10-2006, P. 1179/04, que quando o interessado seja notificado de um acto administrativo sem ter sido cumprida a determinação da alínea c) do n.º 1 do artigo 68.º do CPA, isto é, quando não tenha sido indicado na notificação o prazo e o órgão competente para apreciar a impugnação administrativa necessária, pode o interessado lançar mão da impugnação judicial imediata.

- Diferentemente, no Acórdão do TCA-N, de 28-10-2010, P. 64/09, entendeu-se que o facto de o Autor não haver sido devidamente notificado da decisão objecto de impugnação não deriva ou transforma a mesma em acto impugnável quando cabia e se impunha no caso a dedução de recurso hierárquico, visto a ausência de notificação que observe e cumpra as exigências impostas pelo artigo 68.º do CPA apenas gera ou produz a ineficácia do acto relativamente ao Autor com a consequente tempestividade na dedução do recurso hierárquico que venha a ser interposto;

- Nos Acórdãos do TCA-N, de 18-10-2007, P. 32/05; e, de 17-01-2008, P. 353/06, defende-se que o CPTA veio consagrar, como regra geral, a extinção da necessidade de impugnação administrativa prévia face ao que se mostra definido conjugadamente nos artigos 51.º, n.º 1, e 59.º, n.º 5, daquele Código, afirmando-se, ao invés, a regra geral da desnecessidade da utilização da via de impugnação administrativa para aceder à via contenciosa.

- No mesmo sentido, há jurisprudência que defende que o CPTA veio consagrar a extinção da necessidade do recurso hierárquico como requisito de impugnabilidade do acto administrativo face ao que se mostra definido conjugadamente nos artigos 51.º, n.º 1, e 59.º, n.º 5, daquele Código, relevando apenas e enquanto requisito/pressuposto processual relativo ao próprio processo, como condicionante a preencher para a legal

propositura da acção administrativa especial impugnatória/condenatória, e agora se reconduz apenas às situações em que haja lei expressa e inequívoca a exigir a prévia interpelação administrativa necessária. Entendendo-se, assim, que a regra contida no artigo 51.º do CPTA é inaplicável sempre que haja determinação legal expressa que preveja a necessidade de impugnação administrativa como pressuposto da impugnação contenciosa (recurso hierárquico necessário) – cfr. Ac. do TCA-S, de 03-08-2007, P. 1259/05; Ac. TCA-N, de 14-02-2008, P. 338/04; Ac. do TCA-N, de 17-09-2009, P. 132/07, Ac. do TCA-N, de 28-10-2010, P. 64/09; Ac. TCA-N, de 10-01-2010, P. 336/09;

- Porém, no Acórdão TCA-S, de 18-11-2010, P. 6326/10, (acórdão de ruptura), considera-se que não obstante a lei prever a obrigatoriedade de uma impugnação administrativa necessária, os actos lesivos são, por isso, judicialmente impugnáveis, sem necessidade de prévia impugnação administrativa necessária.

- Por outro lado, é também pacífico que face ao poder conferido aos tribunais pelo CPTA de condenarem a Administração à prática de actos administrativos ilegalmente omitidos procedeu-se à abolição da figura do denominado “indeferimento tácito”, mostrando-se actualmente revogado o regime decorrente no nº 1 do artigo 109.º do CPA, em termos da formação dum acto de “indeferimento tácito” – cfr. Ac. TCA-N, de 17-01-2008, P. 353/06; Ac. TCA-N, de 18-10-2007, P. 32/05;

- Entendendo-se ainda que nos casos de impugnação administrativa facultativa, não tendo sido decidido pelo órgão *ad quem*, por força do decurso do prazo legalmente previsto para aquela decisão e do disposto no nº 3 do artigo 175.º do CPA, tem-se o “recurso como tacitamente indeferido”, cessando a causa de suspensão (artigos 58.º, nº 2, alínea b), e 59.º, nº 4, do CPTA), retomando-se a contagem do prazo que havia sido interrompido com a interposição daquela impugnação administrativa – cfr. Ac. do TCA-N, de 18-10-2007, P. 32/05; e TCA-N, de 17-01-2008, P. 353/2008.

- No domínio da **pronúncia condenatória**¹⁰³ dos tribunais, tem sido entendimento pacífico que os poderes dos tribunais abarcam apenas as vinculações da Administração

¹⁰³ Podem ver-se situações em que o tribunal se limita a explicitar alguns aspectos vinculados do acto a praticar (situações de actos quase/sem vinculações); outras situações em que a pronúncia identifica o acto a praticar e salienta aspectos que vinculam o acto a praticar em substituição do anulado (situações de actos de conteúdo vinculado); e ainda situações em que a pronúncia do tribunal identifica o conteúdo determinado do acto administrativo a praticar (situações em que o tribunal entende que os factos provados revelavam uma única situação como legalmente possível, apesar do acto não ser estritamente vinculado).

por normas e princípios jurídicos, ficando de fora da sua esfera de sindicabilidade o ajuizar sobre a conveniência e oportunidade da actuação da Administração, mormente o controlo de actuação ao abrigo de regras técnicas ou as escolhas/opções feitas pela mesma na e para a prossecução do interesse público, salvo ofensa dos princípios jurídicos enunciados no artigo 266.º, n.º 2, da CRP – Cfr. Ac. TCA-N, de 27-05-2010, P. 240/08; Ac. TCA-S, de 17-06-2010, P. 4869/09; Ac. do TCA-N, de 28-09-2006;

- Sendo também pacífico o entendimento de quando a emissão do acto pretendido envolva a formulação de valorações próprias do exercício da função administrativa e a apreciação do caso concreto não permita identificar apenas uma solução como legalmente possível, o tribunal não pode determinar o conteúdo do acto a praticar, mas deve explicitar as vinculações a observar pela Administração na emissão do acto devido;

Dizendo de outro modo, não é possível condenar a Administração a praticar um acto quanto ao seu conteúdo e efeitos jurídicos, cumprindo ao Tribunal ordenar a substituição do acto por outro de conteúdo diferente e determinar a observância das vinculações jurídicas e factuais que importem ao caso concreto (artigo 71.º, n.º 2, do CPTA) – cfr. Ac. TCA-N, de 28-09-2006, P. 121/04; Ac. TCA-S, de 26-11-2006, P. 1844/06; Ac. TCA-N, de 27-07-2007, P. 648/04; Ac. do TCA-N, de 4-01-2007, P. 1113/04; Ac. de 04-01-2007, P.1113/04; Ac. de 26-07-2007, P. 648/04; Ac. TCA-N, de 27-05-2010, P. 240/08;

- No mesmo sentido, pode ver-se o Acórdão do TCA-N, de 10-01-2010, P. 514/08, onde se refere que o princípio da divisão ou separação de poderes não implica hoje uma proibição absoluta ou sequer uma proibição-regra do juiz condenar a Administração. Tal princípio implica tão-só uma proibição funcional do juiz afectar a essência do sistema da administração executiva, ou seja, não pode ofender a autonomia do poder administrativo (o núcleo essencial da sua discricionariedade), enquanto medida definida pela lei daquilo que são os poderes próprios de apreciação ou decisão conferidos aos órgãos da Administração.

- Correspondem a situações de condenação à prática de um acto com um determinado conteúdo os Acórdãos do TCA-S, de 29-11-2007, P. 2977/07; do TCA-S, de 13-12-2007, P. 2556/07; e do TCA-S, de 17-01-2008, P. 1376/06.

- Por último, quanto à **sanção pecuniária compulsória**, entendeu-se no Acórdão do TCA-N, de 19-05-2005, P. 865/04, que, de harmonia com o regime decorrente dos artigos 3.º, n.º 2, 44.º, 66.º, n.º 3, 84.º, n.º 4, 127.º, n.º 2, 159.º e 169.º, todos do CPTA, foi conferido aos tribunais administrativos o poder de fixar um prazo para cumprimento das suas decisões e, bem assim, aplicar, quando tal justifique, sanções pecuniárias compulsórias para compelir a Administração, através dos titulares dos órgãos administrativos, ao acatamento e execução das decisões jurisdicionais. Estas sanções incidem não sobre o Estado ou demais entes públicos ou sobre os patrimónios destas entidades, mas ao invés, sobre os titulares dos órgãos administrativos e os respectivos patrimónios pessoais.

Desta passagem retiram-se essencialmente as seguintes notas:

- a) O pedido de condenação à prática de acto devido é um pedido principal da acção administrativa especial;
- b) O objecto da acção de condenação à prática de acto devido é a *pretensão do autor*, ou seja, a pretensão de impor à Administração a prática de um acto administrativo que satisfaça a sua pretensão jurídica;
- c) A improcedência da pretensão do autor não justifica a anulação do acto de indeferimento ou a condenação na prática de acto para suprir a omissão do dever de decisão;
- d) O «princípio da provocação» mantém-se como a regra mais adequada aos pressupostos do pedido de condenação à prática de acto devido e ao exercício dos poderes de pronúncia pelo tribunal;
- e) Os tribunais administrativos devem respeitar o princípio da separação de poderes, cumprindo, assim, ao juiz explicitar todas as «vinculações a observar pela Administração na emissão do acto devido»;
- f) A pronúncia condenatória a que alude o artigo 71.º do CPTA, depende, em grande medida, do objecto da acção, das circunstâncias do caso concreto, resultantes da fase procedimental pré-contenciosa, assim como do grau de vinculação legal da Administração.

CONCLUSÕES

A acção administrativa especial de condenação à prática de um acto administrativo legalmente devido – abreviadamente, acção de condenação à prática de acto devido – resultou da verificação de que o tradicional recurso contencioso de anulação era insuficiente para fazer face à tutela efectiva dos direitos e interesses legalmente protegidos dos particulares.

Trata-se de uma das principais concretizações, por um lado, da garantia da tutela jurisdicional efectiva e, por outro, dos novos poderes de plena jurisdição dos tribunais administrativos.

Assim, esta acção é o novo meio processual que visa a protecção jurídica do particular que tem um direito ou interesse legalmente protegido quando a Administração, face ao seu requerimento, ofereceu o silêncio, a recusa da pretensão ou a recusa de apreciação da emissão de um acto que lhe era legalmente devido.

Sendo que, a Administração só está obrigada a praticar um acto administrativo quando existir um dever de decidir por parte desta, nos termos do artigo 9.º do CPTA.

O artigo 67.º do CPTA prevê as condições de admissibilidade desta acção: a omissão, a recusa da prática do acto devido ou a recusa de apreciação de requerimento dirigido a prática de acto legalmente devido.

A omissão ou inércia da Administração é construída com base na «omissão pura e simples», segundo a qual o particular pode lançar mão da tutela adequada.

Com a nova acção de condenação deixa de fazer sentido ficcionar-se o *indeferimento tácito*, abolido pelo CPTA, como mecanismo de defesa do particular, pois a nova acção visa exactamente a condenação da Administração a agir, sendo claro o entendimento da sua inclusão no conceito de omissão.

Diferentemente, é discutida a inclusão do *deferimento tácito* ou silêncio positivo no conceito de omissão previsto no CPTA. Defendemos que deverá incluir-se naquele conceito, a fim de pôr termo às consequências negativas do deferimento, dando efectividade à acção de condenação como meio que visa proteger os particulares da inércia da Administração.

A recusa por parte da Administração em emitir o acto administrativo devido constitui-se quando a Administração pratica um acto que não satisfaz a pretensão do autor, *maxime* actos de indeferimento, ou de conteúdo negativo, e actos de recusa da pretensão ou da prática do acto devido.

Estamos perante a recusa de apreciação de requerimento quando se dá um indeferimento liminar da apreciação do mérito da questão com base em motivos de ordem formal, ou quando o indeferimento tem por base juízos valorativos de oportunidade de decidir.

O novo CPTA determinou como regra geral a *desnecessidade* da impugnação administrativa prévia para aceder à via contenciosa, acolhendo a regra da impugnação *administrativa facultativa* (artigo 59.º, nº 4). Em relação à figura do *recurso hierárquico necessário*, defendemos que é discutível a sua sobrevivência, face ao novo pressuposto de impugnabilidade – lesividade do acto.

No caso de se estar perante uma *omissão* da Administração o particular pode propor a acção de condenação no prazo de um ano a partir da cessação do prazo legal para a decisão que deverá ser de noventa dias. No caso de *recusa* da Administração, o prazo é de três meses.

No caso de a Administração não se ter pronunciado face ao requerimento apresentado pelo particular pode, durante a pendência da acção, decidir dar resposta a esse requerimento, indeferindo-o expressamente.

No âmbito dos poderes de pronúncia do Tribunal é notório o seu alargamento.

No caso de estar perante uma actividade administrativa vinculada, o Tribunal tem o poder/dever de indicar o conteúdo do acto a praticar.

No caso de a Administração actuar com poderes discricionários o Tribunal vê os seus poderes de pronúncia limitados (face aos valores próprios da actividade administrativa), mas pode/deve determinar as vinculações a observar pela Administração na emissão do acto devido.

Não consideramos haver qualquer ofensa ao princípio da separação de poderes, pois o Tribunal não se intromete no espaço próprio que corresponde ao exercício de poderes discricionários por parte da Administração, cabendo-lhe o poder de identificar e especificar os aspectos vinculados (nas palavras da lei «explicitar as vinculações») a observar pela Administração na prática do acto devido.

A sanção pecuniária compulsória surge com a finalidade preventiva contra o incumprimento administrativo da sentença.

Quando a Administração não cumpre espontaneamente a sentença condenatória no prazo nela fixado (ou, supletivamente, no prazo de três meses previsto no n.º 1 do artigo 162.º), o interessado pode pedir a respectiva execução.

Com o Código, nos artigos 167.º, n.º 6, e 179.º, n.º 5, prevê-se a emissão pelo Tribunal, de sentença que produza os efeitos do acto administrativo ilegalmente omitido, quando este tenha um conteúdo estritamente vinculado.

Esta novel acção constitui um poderoso meio ao dispor dos cidadãos para a defesa dos seus direitos e interesses legalmente protegidos.

Espera-se que aqueles, a Administração Pública e os juízes sejam capazes de contribuir para o progressivo aumento da sua eficácia.

BIBLIOGRAFIA

- ANTUNES, Tiago, *Um «passeio» pelos poderes condenatórios dos tribunais administrativos*, Cadernos de Justiça administrativa, n.º 51, Maio/Junho 2005.
- AROSO DE ALMEIDA, M., *O novo regime do processo nos tribunais administrativos*, 4.ª ed., Almedina, 2005.
- AROSO DE ALMEIDA, M., *Sensibilidade e bom senso (na determinação de actos devidos)*, Cadernos de Justiça Administrativa, n.º 29, 2001.
- AROSO DE ALMEIDA, M., *Implicações de direito substantivo da reforma do contencioso administrativo*, Cadernos de Justiça Administrativa, n.º 34, 2002.
- AROSO DE ALMEIDA, M., *O objecto do processo no novo contencioso administrativo*, Cadernos de Justiça Administrativa, n.º 36, 2002.
- AROSO DE ALMEIDA, M., *Breve introdução à reforma do contencioso administrativo*, Cadernos de Justiça Administrativa, n.º 32, 2002.
- AROSO DE ALMEIDA, M., *Recurso hierárquico, acto tácito e condenação à prática de acto devido*, Cadernos de Justiça Administrativa, n.º 53, 2005.
- AROSO DE ALMEIDA, M., *Manual de Processo Administrativo*, Almedina, 2010.
- AROSO DE ALMEIDA, M./CADILHA, Carlos, *Comentário ao Código de Processo nos Tribunais Administrativos*, 3.ª ed. revista, Almedina, 2010.
- BARBOSA DE MELO, *Parâmetros constitucionais da justiça administrativa*, in *Reforma do Contencioso Administrativo: O debate universitário, trabalhos preparatórios*, Ministério da Justiça, Vol. I, 2003.
- BARBOSA, PAULA, *A acção de condenação no acto administrativo legalmente devido*, Lisboa, 2007.
- CADILHA, Carlos, *Dicionário de contencioso administrativo*, Almedina, 2006.
- CADILHA, Carlos, *O silêncio administrativo*, Cadernos de Justiça Administrativa, n.º 28, 2001.
- CADILHA, Carlos, *Excepções ao princípio da factualidade das impugnações administrativas*, Cadernos de Justiça Administrativa, n.º 85, 2011.
- CADILHA, Carlos, *A reforma do contencioso administrativo*, Cadernos de Justiça Administrativa, n.º 19, 2000.
- CALÇADA PIRES, RITA, *O pedido de condenação à prática de acto administrativo legalmente devido*, Almedina, 2004.

-
- CÂNDIDO OLIVEIRA, A., *O “silêncio” e a “última palavra” da Administração Pública*, Cadernos de Justiça Administrativa, n.º 19, 2000.
- CÂNDIDO OLIVEIRA, A., *Apointamentos sobre a reforma do direito processual administrativo*, Reforma do Contencioso Administrativo: O debate universitário, trabalhos preparatórios, Ministério da Justiça, Vol. I., 2003.
- COLAÇO ANTUNES, Luís Filipe, *O Direito Administrativo e a sua Justiça no início do Século XXI*, Algumas Questões, Almedina, 2001.
- COLAÇO ANTUNES, Luís Filipe, *A Reforma do contencioso Administrativo: O último ano em Marienbad*, in Reforma do Contencioso Administrativo: O debate universitário, trabalhos preparatórios, Ministério da Justiça, Vol. I, 2003.
- COLAÇO ANTUNES, Luís Filipe, *Para um Direito Administrativo de Garantia do Cidadão e da Administração, Tradição e Reforma*, Almedina, 2000.
- COLAÇO ANTUNES, LUÍS FILIPE, *Teoria do Acto e a Justiça Administrativa - O Novo Contrato Natural*, Almedina, 2006.
- COLAÇO ANTUNES, Luís Filipe, *Anulação administrativa ou nulla annulatio sine iudicio?*, Cadernos de Justiça Administrativa, n.º 79, 2010.
- COLAÇO ANTUNES, Luís Filipe, *A acção de condenação e o direito ao acto*, in COLAÇO ANTUNES, Luís Filipe/ SÁINZ MORENO, *O Acto no Contencioso Administrativo, Tradição e Reforma*, Colóquio Luso-Espanhol: Almedina, 2005.
- ESPERANÇA MEALHA, *Crítica à Jurisprudência*, Revista do Ministério Público, ano 30, número 117, 2009.
- ESTEVES DE OLIVEIRA M./PEDRO GONÇALVES/ PACHECO AMORIM, *Código do Procedimento Administrativo*, 2ª ed., Coimbra, Almedina, 1999.
- ESTEVES DE OLIVEIRA, Mário/ ESTEVES DE OLIVEIRA, Rodrigo, *Código de processo nos tribunais administrativos anotado*, vol. I, Almedina, 2004.
- FONSECA, ISABEL CELESTE M., *Dos Novos Processos Urgentes no Contencioso Administrativo (Função e Estrutura)*, Lex, Lisboa, 2004.
- FONSECA, ISABEL CELESTE M., *Repensar as impugnações administrativas entre a efectividade do processo e a unidade da acção administrativa*, Cadernos de Justiça Administrativa, n.º 82, 2010.
- FONSECA, ISABEL CELESTE M., *Direito Processual Administrativo*, roteiro prático, 2ª ed., Almeida & Leitão, Lda, 2010.

-
- FREITAS DO AMARAL, D. *Considerações gerais sobre a reforma do contencioso administrativo*, Cadernos de Justiça Administrativa, n.º 22, 2000.
- FREITAS DO AMARAL D./ AROSO DE ALMEIDA, M., *Grandes Linhas da Reforma do Contencioso Administrativo*, 3ª Edição revista e Actualizada.
- GARCIA DE ENTERRÍA, E./TOMÁS-RAMÓN-RAMÓN FERNÁNDEZ, *Curso de Derecho Administrativo II*, 7.ª ed., Civitas, Madrid, 2002
- GONZÁLEZ PÉREZ, J., *Comentários a la ley de la jurisdicción contencioso-administrativa*, Vol. I e II, 4.ª ed., Civitas, Madrid, 2003.
- HUFEN, F., *Verwaltungsprozeßrecht*, 3. Auflage, *Verlage C. H. Beck*, München, 1998.
- MACHETE, Rui Chancerelle de, *A condenação à prática de acto devido – Algumas questões*, Cadernos de Justiça Administrativa, n.º 50, 2005.
- OTERO, Paulo, *Impugnações administrativas*, Cadernos de Justiça administrativa, nº 28, 2001.
- PACHECO AMORIM, José, *A substituição judicial da administração na prática de actos administrativos devidos*, in *Reforma do Contencioso Administrativo: O debate universitário, trabalhos preparatórios*, Ministério da Justiça, Vol. I, 2003.
- PEREIRA DA SILVA, Vasco, *O contencioso administrativo no divã da psicanálise - Ensaio sobre as acções no novo processo administrativo*, Almedina, 2005.
- PEREIRA DA SILVA, Vasco, *Todo o contencioso administrativo se tornou de plena jurisdição*, Cadernos de Justiça Administrativa, n.º 34, 2002.
- PEREIRA DA SILVA, Vasco, *De necessário a útil: a metamorfose do recurso hierárquico no novo contencioso administrativo*, Cadernos de Justiça Administrativa, n.º 47, 2004.
- REBELO DE SOUSA, Marcelo/SALGADO DE MATOS, André, *Direito Administrativo Geral*, Tomo III, Dom Quixote, 2007.
- ROSENDE DIAS JOSÉ, *O que está a acontecer com as acções administrativas especiais*, Cadernos de Justiça Administrativa, nº 47, 2004.
- SÉRVULO CORREIA, *O incumprimento do dever de decidir*, Cadernos de Justiça Administrativa, n.º 54, 2005.
- SÉRVULO CORREIA, *Direito do contencioso administrativo*, Vol. I, Lex, Lisboa, 2005.
- VIEIRA DE ANDRADE, José Carlos, *A Justiça Administrativa (Lições)*, 10.ª Edª., Almedina, 2009.

-
- VIEIRA DE ANDRADE, José Carlos, *A reforma da justiça administrativa - A acção administrativa de condenação à prática de acto devido*, Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Coimbra Editora, 2005.
- VIEIRA DE ANDRADE, José Carlos, *Relatório de síntese*, Cadernos de Justiça Administrativa, n.º 28, 2001.
- VIEIRA DE ANDRADE, José Carlos, *Intervenção do Professor Vieira de Andrade, Reforma do Contencioso Administrativo: O debate universitário, trabalhos preparatórios*, Ministério da Justiça, Vol. I, 2003.
- VITAL MOREIRA/GOMES CANOTILHO, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 3ª edição revista, Coimbra Editora, 1993.