



**UNIVERSIDADE DE COIMBRA**  
**FACULDADE DE DIREITO**

Curso de Mestrado em Ciências Jurídico-Políticas I  
Direito Administrativo

# **A CONDENAÇÃO À PRÁTICA DE ACTO DEVIDO**

**(Uma leitura dos artigos 66.º a 71.º do novo Código  
de Processo dos Tribunais Administrativos)**

Luís António Malheiro Meneses do Vale

*Estudo apresentado no Curso de Mestrado em  
Ciências Jurídico-Políticas da Faculdade de  
Direito da Universidade de Coimbra, na  
disciplina de Direito Administrativo,  
leccionada pelo Professor Doutor José Carlos  
Vieira de Andrade*

**Coimbra**  
**2004**

## INTRODUÇÃO

### 1. Noção e objecto.

A condenação à prática de acto administrativo devido é uma providência jurisdicional criada pelo novo e tão justificadamente *badalado* Código de Processo dos Tribunais Administrativos (CPTA), que, conjuntamente com o novo Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais (ETAF) protagoniza a muito saudada, porque longamente ansiada, *reforma do contencioso administrativo*.

Com efeito, os diplomas em apreço representam uma grande mudança no contencioso administrativo português, seja na sua vertente orgânica, seja na processual, com iniludíveis consequências para o próprio direito administrativo substancial, e acalentam o nobre propósito de finalmente completar o Estado de Direito Democrático, instaurado com a constituição de 1976 (CRP), e que parecia ainda lacunoso no domínio sobre que incidem<sup>1</sup>.

Não que a mudança constitucional tivesse deixado completamente indiferente o legislador<sup>2</sup>. Todavia, sem desmerecer as alterações que foram sendo introduzidas ao longo dos anos, convém frisar, em abono da verdade, a sua assumida precariedade, provisoriedade, assistemática, até. Na realidade, o núcleo duro do sistema de justiça administrativa herdado do Estado Novo permanecera em larga medida intocado, mormente na sua vénia ao modelo operativo-processual executivo francês, caracterizado pelos limitados poderes do juiz e centrado no *recurso por excesso de poder*, que toma como objecto o acto administrativo – manifestação de autoridade administrativa, e veículo da sua actuação por antonomásia - e que colima, em primeira linha, a defesa do interesse público e a manutenção e restauração da legalidade.

---

<sup>1</sup> Sobre a necessidade de executar a constituição neste domínio, através da construção de um sistema de justiça administrativa, assente num modelo de jurisdição comum e plena de todas as questões emergentes das relações administrativas (e fiscais), pode ler-se a intervenção do professor VIEIRA DE ANDRADE, no debate realizado em Lisboa, em Fevereiro de 2000, disponível no primeiro volume da colectânea, intitulada *Reforma do contencioso administrativo*, da responsabilidade do Ministério da Justiça.

<sup>2</sup> V. FREITAS DO AMARAL e AROSO DE ALMEIDA, *Grandes Linhas de Reforma do Contencioso Administrativo*, 2.ª ed. Coimbra, Almedina, 2003, p. 14. Um tratamento mais alentado e profundo da evolução do contencioso português encontra-se em VIEIRA DE ANDRADE, *A Justiça Administrativa*, 4.ª ed. Coimbra, Almedina, 2003, pp. 27 e ss. e em MARIA DA GLÓRIA GARCIA, *Da justiça administrativa em Portugal. Sua origem e evolução*, Lisboa, 1994, bem como, no que respeita ao período posterior à constituição de 76, em VASCO PEREIRA DA SILVA, "O contencioso administrativo como «direito constitucional concretizado» ou «ainda por concretizar»?", in *Ventos de mudança no contencioso administrativo*, Coimbra, Almedina, 2000, pp. 61 e ss.

Neste interim, tornou-se mesmo proverbial uma certa *surdez-mudez* do legislador face aos apelos insistentes da doutrina, e aos clamores da realidade, gradualmente sintetizados e sublimados, pela via da consciência jurídica geral, na manifestação ou vazado positivo, democraticamente sustentado, desta – que é a constituição. Uma insensibilidade, e conseqüente desfasamento da lei relativamente aos *valores* e aos *factos*, tanto mais gritantes e intoleráveis, quanto a impaciência constitucionalmente denotada tinha ainda de se defrontar com o tradicional e impenitente conservadorismo e timidez ou mesmo tibieza da jurisprudência, na densificação e operacionalização, dos poucos instrumentos que iam sendo titubeantemente gizados.

Os diplomas sobreditos visam, reiterar-se, pôr cobro a esta situação, adequando o sistema jurídico orgânico e processual administrativo ao quadro constitucional.

No que respeita concretamente à providência jurisdicional que nos ocupa, é possível adiantar que constitui, sem margem para dúvidas, uma concretização, uma verdadeira actualização de um dos segmentos do artigo 264º/4 da CRP, que, como se sabe, consagra o *direito à tutela jurisdicional efectiva*<sup>3</sup> – verdadeiro direito subjectivo público fundamental, de natureza análoga à dos direitos liberdades e garantias (beneficiando, por conseguinte, do respectivo regime), nos termos do qual, cada direito e interesse legalmente protegido dos cidadãos deve encontrar na jurisdição administrativa uma tutela adequada, seja ela declarativa, executiva ou cautelar - o que, bem vistas as coisas, não é mais que a consagração, neste domínio, da velha máxima processual civil, segundo a qual, a cada direito deve corresponder uma acção.

Com efeito, o instituto processual em estudo pretende acorrer a uma das situações carecidas de protecção jurisdicional no quadro do modelo tradicional, inucleado na impugnação de actos administrativos, facultando uma indispensável tutela às posições subjectivas de conteúdo pretensivo, dirigidas à emissão de actos administrativos, ilegalmente omitidos ou expressamente recusados, com base em apreciação de mérito ou meramente liminar e perfunctória. A candência da institucionalização de um qualquer mecanismo de protecção destes interesses, que a mera anulação de actos não lograva tutelar de forma cabal, resulta da *metamorfose* que a Administração sofreu ao

---

<sup>3</sup> Sobre este direito fundamental vejam-se, entre tantas outras possíveis, as considerações de GOMES CANOTILHO, e de VIEIRA DE ANDRADE, Os direitos fundamentais na constituição portuguesa de 1976, Coimbra, Almedina, 2º edição, 2001, e também com interessantes análises das diferentes dimensões que compreende, SANTOS BOTELHO, “A Tutela Efectiva na Reforma do Contencioso Administrativo”, in *Reforma do Contencioso Administrativo, volume I (O debate Universitário)*, Coimbra, Coimbra Editora, 2003, pp. 657 e ss.

longo do século, na sua adaptação à paulatina implantação de um Estado Social, no quadro de uma sociedade técnica.

No Estado liberal, o poder administrativo manifestava-se, normalmente, através da prática de actos administrativos discricionários e de tipo ablativo, pelo que as sentenças anulatórias cumpriam bem a finalidade de protecção dos direitos dos particulares, na medida em que estes se reconstituíam automaticamente com a destruição retroactiva do acto impugnado.

Acontece que, desde meados do século XX, num contexto de multiplicação das actividades prestativas e constitutivas da Administração, proliferam os actos favoráveis ou ampliativos da esfera jurídica dos seus destinatários, como as autorizações, inscrições, subsídios, subvenções, ao mesmo tempo que se disseminam os actos estritamente vinculados, sobretudo no domínio dos licenciamentos urbanísticos e de actividades económicas.

Ora, o recurso contencioso já não é um meio processual adequado a uma tutela satisfatória dos direitos e interesses dinâmicos e pretensivos que assim emergem, pois que a respectiva lesão resulta da recusa expressa ou silente em praticar os actos pretendidos, e o efeito anulatório deixa o recorrente na mesma situação em que se encontrava anteriormente.

Efectivamente, de limitadora e agressiva a Administração passou também a prestadora e constitutiva, multiplicando-se e complexificando-se, desta sorte, as relações que entabula com os particulares, nas quais dela se espera que actue, aja, responda às solicitações e instâncias destes.

Com o filiar-se constitucionalmente, o meio processual desenhado nos artigos 68.º e seguintes do CPTA, não é, contudo, um mero decalque do texto constitucional, representando uma efectiva conformação do que nele apenas se esboça e sugere, no uso da liberdade legislativa que a propositada e consciente indeterminação semântico-normativa do preceito consentia, se não mesmo estimulava.

Na verdade, como bem recorda Barbosa de Melo<sup>4</sup>, a Comissão Eventual de Revisão da Constituição discutira vivamente se a providência jurisdicional contra a não prática ou omissão de um acto administrativo requerido devia assumir a forma de uma pronúncia declarativa, condenatória ou substitutiva, ao mesmo tempo que se debatia a questão de saber qual o meio processual através do qual ela poderia ser obtida, se o

---

<sup>4</sup> V. “Parâmetros constitucionais da justiça administrativa”, in *Reforma do Contencioso administrativo*, volume I (O Debate Universitário), Coimbra, Coimbra Editora, 2003, pp. 307-308.

constituído pelo tradicional recurso contencioso, se outro meio processual-regra, havendo mesmo quem propugnasse a criação de uma nova forma de acção própria e autónoma.

A solução legal a que se abicou é perfeitamente consentânea com a formulação constitucional, laboriosamente alcançada e descomprometida, da *determinação da prática de actos devidos*, tendo optado claramente pela previsão de uma pronúncia condenatória, num contexto mais amplo da reordenação das formas processuais, com a manutenção de uma matriz bipolar ou dualista, a que se procedeu com a reforma.

Na verdade, o instituto processual vertente respeita às *pretensões materiais dedutíveis em juízo segundo a forma da acção administrativa especial, traduzidas no pedido de condenação da Administração a praticar um acto administrativo devido*.

A noção convida, nesta etapa vestibular, a uma análise tópica, na qual mobilizaremos, entrelaçadas, duas *sedes argumentatorum*; uma já antiga, dita *locus a deffinitione*, outra, bem mais recente que diremos o lugar da desconstrução, premunido-nos todavia, contra eventuais *misinterpretations*, com a advertência preliminar de que, nem a primeira vai entendida no seu puro sentido clássico de expressão da substância de um coisa, formada *ex genere* e *ex differentiae* num sentido ontológico, nem a última deve ser considerada senão – despida da sua originária intencionalidade desmistificadora-subversora<sup>5</sup> – como um mero tratamento ou *approach* (que não um método) escalpelizador ou de decomposição analítica, comum em certos ambientes jurídicos influenciados por orientações semióticas e pragmáticas.

Encarar um instituto jurídico através da sua definição contribui para o enquadrar numa sistematização regional, num princípio de sistematização, porquanto implica a sua inserção, como espécie, numa categoria geral mais ampla.

No nosso caso, em concreto, tendo em consideração o critério das formas de processo como parâmetro estrutural, que preside à arrumação lógica do CPTA, a definição aduzida habilita-nos a situar o pedido de condenação no domínio da acção especial, em relação à qual emerge como uma sorte de sub-espécie, ou, mais precisamente, como uma pretensão accionável segundo essa forma geral, embora disciplinada na sua especificidade através de um conjunto de regras particulares.

---

<sup>5</sup> Comum a toda a *tradição* de denúncia dos autores pós-modernos, que, na linha da *destruição* Heideggeriana, (também ela já precedida pela revolução Nietzshiana), tem apregoado a desmontagem das metanarrativas culturais (Lyotard), o exercício de uma arqueologia crítica do saber/poder, na investigação da *episteme* subjacente aos nossos tempos (Foucault), a abolição de todos os metavocabulários de fundamentação (Rorty), etc.

Efectivamente, reagindo contra o tradicional e confuso modelo de acções, e com a declarada intenção de introduzir alguma racionalidade na regulação do processo nos tribunais administrativos o código adoptou uma nova «metodologia [?] na estruturação dos meios processuais», deslocando o *punto di riferimento* da sistematização legal, dos meios processuais – correspondentes ao elenco dos diferentes tipos de pretensões accionáveis perante os tribunais administrativos –, para as formas de processo, enquanto tipos de tramitação a que obedecem os processos que correm no contencioso administrativo<sup>6</sup>, passando a distinguir, quanto aos meios principais, e para além dos processos urgentes, agora criados, entre uma acção especial e uma acção comum.<sup>7</sup>

A fidelidade do novo binómio, *acção comum/acção especial*, à matriz dualista, já tradicional entre nós, (embora em termos bem distintos), manifesta-se afinal no critério em que assenta, a saber, a circunstância de estar, ou não, em causa, a prática ou omissão de manifestações de poder público.

Destarte a tramitação dos processos principais fica estruturada em dois modelos: o da *acção comum*, caracterizado por admitir a dedução genérica de pedidos de condenação, de mera apreciação e constitutivos, sempre que não tenha sido emitido, nem se pretenda a emissão de um acto administrativo ou de uma norma e o da *acção especial*, concebida para os litígios cujo objecto sejam pretensões emergentes da prática ou omissão de actos administrativos ou de normas. A aparente *paradoxia* da designação

<sup>6</sup> V. Exposição de Motivos das Propostas de Lei, in Reforma do Contencioso Administrativo, volume III, Coimbra, Coimbra Editora, 2003, pp. 22 e ss.

<sup>7</sup> Como se vem frisando com abundância, o paradigma dualista que se perfilhou não representa qualquer solução de continuidade relativamente à tradição do nosso contencioso administrativo. Se no debate acerca das formas processuais se advogou (Freitas do Amaral, “Considerações gerais sobre a reforma do contencioso administrativo” in Reforma do contencioso administrativo, vol. I (O Debate Universitário), ob. cit. pp. 105 e ss, *maxime* 113), tanto a recondução de todas as pretensões ou pedidos a uma rito processual único, que depois conheceria diferentes modulações consoante os casos, um pouco na esteira do que sucede em Espanha desde 1998, como a criação de um sistema de acções plúrimo (Vasco Pereira da Silva, “O Nome a coisa. A acção chamada recurso de anulação e a reforma do contencioso administrativo” in *Ventos de mudança no contencioso administrativo*, ob. cit. p. 143.) a verdade, é que os argumentos em favor da conservação de uma matriz bipolar<sup>7</sup>, apoiada nos dois pilares, do contencioso das acções (da responsabilidade civil e dos contratos), tradicionalmente subordinado à forma do processo de declaração do CPC (cfr. Art. 72.º, nº1, da LPTA) e do recurso contencioso de anulação de actos administrativos, submetido a um modelo de tramitação especificamente regulado pelas normas do contencioso administrativo, acabou por fazer vencimento. Não sem importantes alterações. A distinção entre os dois pólos da acção comum de plena jurisdição e de uma acção sobre decisão administrativa, procurou libertar-se dos resquícios da contraposição entre contencioso por natureza e contencioso por atribuição e teve de incorporar novos tipos de pronúncias entretanto surgidos.

Indispensável sobre este ponto é a consulta do estudo de Sérvulo Correia, “Unidade ou pluralidade de meios processuais principais no contencioso administrativo”, in *Reforma do Contencioso Administrativo*, volume I, ob. cit. pp. 707 e ss. Com proveito, podem ler-se na mesma colectânea as conclusões da mesa redonda, organizada no âmbito do Colóquio efectuado na Universidade Católica e que teve como relator o Dr. Pedro Machete, pp. 699 e ss.

especial, aposta a uma forma processual que será estatisticamente a mais comum, é rapidamente desfeita, contanto se tenha presente a distinção entre geral e comum, e se equacione o facto de os processos incluídos na acção especial, porque reportados ao exercício de poderes jurídico-públicos de autoridade, colocarem exigências e possuírem implicações merecedoras de uma atenção especial, que a instauração de uma forma processual específica intende dispensar.

Balizada estrutural-sistematicamente a figura da condenação à prática de acto legalmente devido, podemos volver a nossa atenção para a sua natureza, a sua materialidade ou substância (grosso modo, leia-se), convocando o segundo instrumento de análise e reflexão.

Recuperando a definição fornecida e o *nomen* constante do CPTA, estamos desde logo em condições de divisar os diferentes momentos que nele ocorrem, as dimensões em que se desdobra, cada um dos quais, constituindo um interessante núcleo problemático.

Primeiramente, trata-se aqui de uma condenação. Mas, a índole ou natureza condenatória de uma providência jurisdicional, não depende, somente, da vontade declarada do legislador, mas sobretudo, dos efeitos de direito que por via dela é possível obter (não é por acaso que a classificação mais bem sucedida das acções é a que atende ao seu fim). Ela é pois uma acção (declarativa) condenatória porque tem carácter impositivo, no sentido de que o juiz, a final, determina um comportamento/ uma prestação a adoptar pela Administração.

A *tutela jurisdicional efectiva*, que pode também ser encarada de um prisma principal, como valor objectivo, exige que o contencioso administrativo coloque à disposição dos particulares que se lhes dirigem as formas processuais adequadas para fazerem valer as suas pretensões e obterem uma decisão que sobre elas se pronuncie com força de caso julgado (tutela declarativa). Intimamente relacionado com este princípio acha-se aqueloutro da *plena jurisdição dos tribunais administrativos*, por isso que uma tutela judicial efectiva supõe, não apenas que todos os pedidos possam ser deduzidos, mas igualmente, que todo o tipo de pronúncias judiciais podem ser editadas no âmbito da justiça administrativa. Não deve, portanto, causar estranheza a atribuição de poderes condenatórios aos tribunais administrativos, nomeadamente o poder de condenar a Administração a adoptar actos em falta ou recusados. A possibilidade de os tribunais administrativos proferirem sentenças de condenação estava já prevista, mas

circunscrevia-se ao contencioso de atribuição, marginal e atípico, em que a Administração se encontra numa posição paritária relativamente ao particular, ou porque celebra com ele acordos de vontade bilaterais, ou porque responde pelos danos causados no exercício das suas funções. A novidade reside pois, no novo entendimento da separação de poderes que permite ao poder judicial forçar a Administração a actuar em cumprimento da lei ou do direito em geral, mesmo quando esteja em causa o exercício dos seus poderes de autoridade. Por outro lado, esta modalidade de poder impositivo, demarca-se das pronúncias intimatórias que, pese embora se destinem a injungir a Administração, inclusive à prática de actos administrativos, são contudo reservadas para alguns dos processos classificados de urgentes.

Acresce que a pronúncia judicial na situação em apreço, impõe a prática de um acto administrativo. E o escrúpulo posto neste ponto não é despiciendo, uma vez que o código prevê também a possibilidade de a Administração ser obrigada judicialmente a omitir um acto administrativo<sup>8</sup>. Curiosamente, os processos em que se requer a condenação da Administração à não emissão de um acto administrativo, os quais, de acordo com o critério há pouco apontado, deveriam albergar-se na forma de acção especial – visto serem matéria respeitante ao não exercício de um poder jurídico público de autoridade – seguem, não obstante, a forma de acção administrativa comum, estando previstos no artigo 37.º, n.º 2, alínea c).

O comportamento adoptando é, um verdadeiro acto administrativo, enfatize-se, e não uma qualquer outra conduta, seja ela necessária ao restabelecimento de direitos ou interesses violados, um pagamento, ou o cumprimento de um dever de prestar. Relembrem-se, no artigo 37.º, n.º 2, as alíneas c), d), e), g)<sup>9</sup>. A lei não o declara expressamente, elidindo a predicação, *rectius*, o aposto do termo acto. Dos preceitos citados resulta, no entanto, por exclusão, que a condenação sob juízo se reporta a actos administrativos.

Por último, é crucial sublinhar que o acto administrativo pretendido pelo autor, tem de ser devido. Resta saber em que termos. A constituição refere-se apenas a actos administrativos *legalmente* devidos, e o anteprojecto do CPTA, mencionava uma acção

---

<sup>8</sup> É uma *acção inibitória*, próxima da *Unterlassungsklage*.

<sup>9</sup> O acto administrativo é facto jurídico, mais precisamente, um acto jurídico. Trata-se aqui, portanto, de condenar a Administração na prestação de um facto jurídico específico que é uma manifestação unilateral de poder público. É esta nota que permite distinguir a providência judicial sob análise, das acções impositivas, mandamentais, de restabelecimento ou de prestação referidas no texto.



para determinação da prática de acto administrativo *legalmente* devido. Na versão final a referência à lei caiu. Será legítimo intuir a partir daqui que a adstrição à prática do acto tanto pode decorrer da lei, como da autovinculação administrativa, de regulamento<sup>10</sup> ou até de outro acto<sup>11</sup>.

Todos estes componentes da unidade locucional analisada nos fornecem importantes pistas para a compreensão de providência jurisdicional que ela designa. De certo modo abrem caminhos, veredas, do mesmo passo que conduzem a verdadeiras *aporias*, ou quando menos, a *vias tortuosas*, como ficou insinuado e se comprovará. Seja como for, sondado o terreno, vislumbrada a sua *imago* em pequenos fotogramas, delineadas algumas das suas zonas limítrofes, fica praticamente construído o nosso objecto de estudo, e, queremos crê-lo, sensibilizados os leitores, despertos para a temática e seus problemas. Daí que nos tenhamos expandido nesta postura do objecto. Não fora o fornecimento destas coordenadas e a viagem seria muito mais à bolina.

De tudo quanto precede uma conclusão se desprende e essa é a da centralidade desta figura no contexto da reforma do contencioso administrativo. Arriscaríamos que nele se reverberam os grandes temas da justiça administrativa portuguesa, que a atravessam as questões da conjugação do modelo objectivista – que também serve, atenta a legitimidade conferida ao Ministério Público, no domínio da chamada acção pública, aos actores populares e aos titulares de interesses colectivos – com o do subjectivismo - a quem presta tributo, na deslocação do objecto do processo do acto para a relação jurídica subjectiva (a despeito da importância daquele), com destaque para a centralidade conferida à pretensão do particular – da progressiva enxertia de características de um modelo judicialista (poderes de plena jurisdição, tutela dos direitos e interesses legalmente protegidos), na cepa executiva portuguesa, da recompreensão dos princípios da legalidade e da separação de poderes, diante de uma Administração também ela diferente, constitutiva e prestadora, no quadro da sociedade info-técnica, ciber-técnica dos nossos dias.

Questões que suspenderemos naturalmente. Acatando a admonição de Ricardo Reis: *Domina ou cala / Não te percas / dando aquilo que não tens*, procederemos a uma *epoche* deste caldo problemático, sorte de magma cultural-jurídico ebuliente que, de

---

<sup>10</sup> AROSO DE ALMEIDA veio pronunciar-se neste sentido, na última versão do seu manual, a páginas 195.

<sup>11</sup> Neste sentido, v. Álvaro Pedro Café, “O Processo dos Tribunais Administrativos. Unidade ou pluralidade de formas processuais.”, in *Reforma do Contencioso Administrativo*, volume I, ob. cit. pp. 741 e ss.

certa forma, percorrerá subterraneamente a nossa exposição, para, a propósito dos tópicos de maior acuidade, vir à tona, jorrando mansamente, umas vezes, explodindo em vulcão, outras. O seu *vapor* sempre impregnará o *Umwelt* da nossa reflexão.

## 2. Meta, odos e logos.

Esboçado o objecto do nosso estudo afigura-se nos curial despende algumas palavras acerca da *intentio* e da finalidade do desforço analítico a que nos entregaremos, traçar o rumo ou o itinerário da nossa exposição e consignar algumas notas sobre o discurso, a racionalidade e o estilo adoptados.

Começando pela proposição, cumpre moderar as expectativas, explicitando a necessária modéstia deste trabalho. Não pertence aos nossos planos, até porque estaria muito além das nossas parcas capacidades, ensaiar a construção de um quadro dogmático acabado para a figura. Além do mais, a particular circunstância de as disposições legais ainda não terem feito presa nos factos, nem terem sido vivificadas jurisprudencialmente, confere irrefragável especificidade à nossa tarefa. Se a cultura pode ser concebida, *post-derridianamente*, em termos *textuais*, e a nossa relação com os produtos culturais é uma leitura de *textos*, assumimos, aqui claramente, uma particular atitude hermenêutica, afivelando a máscara de leitores – jurídicos, ao abordarmos a tessitura normativa de que é feito o instituto da condenação à prática de acto devido. Na verdade a reforma está aí como texto, com uma mensagem, uma história ou narrativa e a postura que nos cabe é a de leitores especializados, procurando, reflectir e depois relatar (ou não fosse isto um relatório). Por isso, ao desvelar e discutir os sentidos que as determinações legais encerram, procuraremos que os informes sejam articulados com alguma ordenação, entretecidos, também eles numa trama narrativa. Mas, como se esclareceu, não somos mais ousados/ambiciosos nas pretensões de uma *mathesis*. Como o subtítulo que encima o trabalho bem refere, trata-se de partilhar uma leitura possível dos textos. O que, numa ponte da semiótica para a pragmática retórica, supõe a consideração do *autor*, do *objecto (rectius, segregado) cultural*, do *leitor* e do *auditório*. Neste quadrilátero se jogará a minha *exposição-performance*.

Nunca obliterando que, enquanto juristas, não podemos nem devemos evitar uma perspectivação praxeológica, relacionada com a racionalidade práctico-normativa que é a nossa, na leitura e reprodução desses textos, feitos para orientar a acção, guiar as condutas, dar critérios e fundamentos a decisões.

Se o discurso ou o *logos* é deste tipo, com as consequências em termos de estilo que facilmente se intuem, qual o percurso a trilhar no assalto ao tema, e na sua explanação ao auditório?

Tratando-se de uma figura nova não podemos fazer um cotejo directo com o passado. Munimo-nos desta feita de exemplos de outros países e procuramos raízes, ligames em institutos nacionais anteriores, alguns dos quais ainda vigentes.

Antes de chegarmos à intriga principal, teremos de percorrer narrativas paralelas, passadas no estrangeiro, para aferir das influências que vertem naquela, e, posto isto, haverá que, numa breve analepse, conhecer os antecedentes nacionais, os precursores ou antepassados do instituto de que trata a nossa *estória*.

Desta feita, a primeira aproximação ao tema consta de um rápido bosquejo dos sistemas jurídicos estrangeiros quanto à matéria dos poderes condenatórios, injuntivos e substitutivos, e, em geral, ao tratamento concedido às situações de inércia e omissão administrativa perante os interesses de conteúdo pretensivo dos particulares.

A segunda aproximação, em termos de *family resemblances*, toma em consideração, não os parentes estrangeiros, mas alguns antepassados nacionais, permitindo reconstituir uma pré-história para a figura da condenação à prática do acto legalmente devido, no plano das situações pressupostas e das respostas normativas dadas.

À terceira, será de vez. Findos os rodeios, atacaremos o fulcro deste nosso relatório, analisando-o em dois momentos. Primeiro, prescrutando as situações que as normas legais hipotizam, a realidade que recortam e normam, e que constitui afinal, o âmbito material do instituto que conformam. Além dos protagonistas envolvidos, conhecer-se-ão o enredo que lhes serve de suporte, os valores e interesses em causa, os contornos do núcleo diegético, e, por fim, a *hybris* processual, o conjunto de atitudes que desencadeiam a acção e conduzem à lide processual, ao duelo das personagens, regulado no CPTA.

Num segundo estágio, aplicaremos à *estória* esboçada uma grelha técnico-jurídica processual, um metavocabulário categorial e conceitual da dogmática jurídico-processual administrativa, distinguindo os elementos da causa, o objecto do processo, os respectivos pressupostos e a sentença final.

Todavia a análise ficaria incompleta sem uma menção à complementar tutela executiva. Daí que tenhamos de nos desincumbir do difícil múnus de traçar uma sua epitomática caracterização.

Perorar-se-á com uma recapitulação de alguns dos aspectos recenseados no *iter* percorrido, revisitando algumas das paragens que ficaram, segundo cremos, mapeadas desde já, e retirando porventura algumas ilações da experiência de leitura, reflexão crítica e explanação que houvermos realizado.

## **I. A EXPERIÊNCIA DE ALGUNS ORDENAMENTOS JURÍDICOS ESTRANGEIROS.**

A progressiva consciencialização de que a realidade social da relação entre particulares e Administração assenta em parâmetros e se desenvolve em moldes a que o contencioso de anulação não é capaz de dar cobertura cabal, conduziu, nos países com estados de Administração executiva, à ideia da necessidade de forjar outros meios de garantia dos particulares, nomeadamente condenatórios ou injuntivos, para os casos em que se vissem confrontados com a inércia e obstinação incumpridora da Administração.

A história mais antiga, porém, é a **inglesa**, onde tais poderes nunca enfrentaram grande objecção já que, desde cedo, a separação de poderes, a descentralização, a sujeição da administração a tribunais comuns, e a sua subordinação ao direito comum, bem como a execução judicial das decisões administrativas, avultaram como notas predicativas de um sistema de Administração judiciária<sup>12</sup>. Maugrado as evoluções processadas no decurso dos anos, a verdade é que o ambiente cultural-jurídico inglês sempre se revelou propício à consagração de um sistema assaz completo de garantia dos particulares contra as ilegalidades e abusos da Administração pública<sup>13</sup>. O particular cujos direitos tenham sido violados pode recorrer a um tribunal superior, solicitando-lhe

---

<sup>12</sup> V. FREITAS DO AMARAL, *Curso de direito administrativo, volume I*, 2.<sup>a</sup> ed., Coimbra, Almedina, 1995, pp. 95 e ss.

<sup>13</sup> Para uma visão panorâmica, consulte-se, entre nós, SÉRVULO CORREIA, “O controle jurisdicional da Administração no direito inglês”, in *Estudos de direito público em honra do Prof. Marcello Caetano*, Lisboa, 1973, pp. 109 e ss.

a edição de um mandado (*writ*) ou uma ordem (*order*<sup>14</sup>) endereçada à autoridade, para que faça ou deixe de fazer alguma coisa. O tribunal dispõe de poderes de plena jurisdição face à Administração pública, podendo não só anular decisões, como impor-lhe o cumprimento da lei através da abstenção ou da adopção de comportamentos. Destes *prerogative remedies* - *writ of prohibition* e *writ of mandamus*, respectivamente - interessa-nos sobretudo o segundo, como é bom de ver, enquanto constitui uma «ordem real pela qual se obriga a administração a praticar um acto que corresponde ao exercício de um dever legal que não esteja a ser acatado»<sup>15</sup>.

Importa, no entanto, chamar a atenção para o facto de a aplicação deste remédio processual se achar na dependência do preenchimento de um conjunto de requisitos, circunstância que nos leva a relativizar um pouco do enlevo com que amíude são mirados os sistemas de administração judicialista. Com efeito, começa por que se exige uma interpelação prévia à Administração, na sequência da qual ela se haja recusado a praticar o acto ou o tenha omitido. Quando, por outro lado, o incumprimento lhe não seja imputável, na medida em que tenha empreendido esforços, conquanto baldados, para actuar as exigências legais e, bem assim, quando, por estas serem vagas ou imprecisas, ou por se reconhecer à Administração alguma latitude na definição do *quanto* e do *como* da sua actuação a obrigação não seja concreta e determinável, fica também vedada ao juiz a prolação de uma sentença condenatória.

A presença inglesa em território **alemão** durante a ocupação do pós-guerra, deixou um rasto indelével na cultura jurídica germânica, com especial enfoque para o domínio do contencioso administrativo, onde são visíveis alguns dos traços do judicialismo britânico, estranho à tradição continental.

O entono subjectivista<sup>16</sup> que caracteriza o sistema processual administrativo alemão tem radicação constitucional - no artigo 19.º, n.º 4, que exige a lesão de direitos como motivo determinante do acesso aos tribunais -, mas resulta sobretudo da descodificação material da *Grundgesetz* operada pela *Verwaltungsgerichtsordnung* de

<sup>14</sup> As reformas operadas nos anos trinta, responsáveis pela conversão dos *writs* de *certiorari*, *mandamus* e *prohibition*, nas *orders* correspondentes, são descritas por MARCELO CAETANO, a páginas 20 e 21 do seu *Manual de Direito Administrativo I*, Lisboa, 10.ª ed., 1973.

<sup>15</sup> V. DE SMITH/WOOLF/JOWELL, *Judicial Review of Administrative Action*, 5.ª ed., Londres, Sweet & Maxwell, 1995, fornecem um quadro geral, a páginas 631 e ss.

<sup>16</sup> Uma breve notícia acerca da polémica gerada em torno da natureza jurídica da jurisdição administrativa, acha-se em Maria da Glória FERREIRA PINTO GARCIA, “As garantias de defesa jurisdicional dos particulares contra actuações do poder executivo na Alemanha”, *Documentação e Direito Comparado – Boletim do Ministério da Justiça*, n.º 27-28, pp 432 e ss.

1960, que forjou um sistema de justiça administrativa norteado pelo valor da dignidade humana e da protecção dos direitos dos particulares, e assente, por isso, mesmo, na noção de relação jurídica.

Se exceptuarmos as garantias acessórias, o esquema processual que ali se acha plasmado, compreende essencialmente três grandes tipos de acções: constitutivas, declarativas e prestacionais.

A acção de anulação [*Anfechtungsklage*<sup>17</sup> (§ 42 I 1. Alt. VwGO)], cujo âmbito de aplicação privilegiado e clássico é o da *Eingriffsverwaltung*, continua a ser a acção mais relevante do processo administrativo alemão<sup>18</sup> e consiste num meio processual apontado à anulação de um acto administrativo<sup>19</sup>. Não é admissível contra actos nulos, a menos que a invalidade de que padecem suscite dúvidas, e só pode ser proposta por quem se arrogue um direito público subjectivo<sup>20</sup>, entendido em sentido amplo, cumprido que esteja um procedimento pré-contencioso (*Vorverfahren*).

A acção declarativa [*Feststellungsklage* (§ 43 I 1 Alt. VwGO)], pode ser proposta por todo aquele que demonstrar um interesse legítimo (*berechtigtes Interesse*), interpretado num sentido lato – a doutrina e a jurisprudência têm-se contentado com a prova de um interesse económico ou cultural na acção, sem necessidade de um *rechtliches Interesse* – na declaração da existência ou inexistência de uma relação jurídico-administrativa ou na declaração da nulidade de um acto administrativo. Este correlato das nossas acções cíveis de simples apreciação positiva ou negativa, que possui um carácter supletivo relativamente às restantes modalidades de acções, é imprestável para asseverar a validade ou invalidade de um documento, ou para assertar uma determinada situação de facto, embora possa ser usado com vista à declaração de validade de uma norma ou de nulidade de um acto administrativo, se bem que não já de ilegitimidade ou legitimidade, existência ou inexistência deste<sup>21</sup>.

<sup>17</sup> V. por todos, Friedhelm HUFEN, *Verwaltungsprozessrecht*, 2.<sup>a</sup> ed., Munique, C.H. Beck'sche Verlagsbuchandlung, 1996, pp. 245-322 e 452-482.

<sup>18</sup> A afirmação é de ULE, citado por Alfonso MASUCCI, *La legge tedesca sul processo amministrativo*, Milão, Giuffrè, 1991, p. 20.

<sup>19</sup> Sobre a posição do acto administrativo, no sistema contencioso administrativo alemão, pronuncia-se Santiago J. Gonzalez-Varas IBAÑEZ, *La Jurisdicción Contencioso-Administrativa en Alemania*, Madrid, Civitas, 1993, a páginas 159 e ss.

<sup>20</sup> Abrangendo todas as situações subjectivas juridicamente protegidas, «o que significa que basta que a lei, de um modo claro, individualize o interesse que o demandante invoca por ter sido prejudicado pelo acto em questão, para que este tenha legitimidade para propor a acção». V. Maria da Glória FERREIRA PINTO GARCIA, “As garantias de defesa jurisdicional dos particulares contra actuações do poder executivo na Alemanha.”, ob. cit., p. 435.

<sup>21</sup> V. Tshira – Schmitt GLAESER, citado por Alfredo MASUCCI, *La legge tedesca sul processo amministrativo*, ob. cit. pp. 21-23. A delimitação negativa do âmbito de aplicação deste meio processual

As acções condenatórias em geral, são também nomeadas prestacionais<sup>22</sup>, porquanto foram pensadas para os litígios emergentes das relações que o particular estabelece com a *Leistungsverwaltung*.

Ao lado da *allgemeine Leistungsklage* – que encerra a possibilidade de o tribunal, a instâncias de quem demonstre ser titular de um direito subjectivo público, entendido em sentido estrito, condenar a Administração a um fazer (*tun*), a um não fazer (*unterlassen*), a um suportar (*dulden*), ou até a praticar um acto administrativo em favor de um terceiro que não o autor – pontifica uma acção de condenação especial (*besondere Leistungsklage*) – a famosa *Verpflichtungsklage* [(acção de condenação à prática de um dever<sup>23</sup>) § 42 I 2. Alt. VwGO], que toma a forma de *Untätigkeitsklage*, *Versagungsgegenklage* (*Vornahmeklage* ou *Weigerungsgegenklage*) ou *Bescheidungsklage*<sup>24</sup>, consoante esteja em causa uma omissão de acto administrativo devido, a recusa expressa de um acto administrativo requerido, ou a rejeição liminar do próprio requerimento do particular.

Tem *legitimidade* para intentar a acção de condenação à prática de um acto administrativo quem for titular de um direito subjectivo público (em acepção estrita) à prática desse acto, lesado pela recusa ou omissão da Administração em emitir-lo. Os prazos são diferentes num caso e noutro e, para as hipóteses de repúdio expresso, prevê-se ainda, como requisito complementar, a necessidade de processo pré-contencioso. O *objecto* do processo é a pretensão do particular, o direito do particular a uma prestação que lhe é devida pela Administração, e não o acto de indeferimento<sup>25</sup> ou a omissão.

Quando a denegação ou omissão do acto administrativo é ilegal e o demandante foi lesado nos seus direitos, o tribunal declara a obrigação de que a autoridade

foi também efectuada por Maria da Glória DIAS PINTO GARCIA, “As garantias de defesa jurisdicional dos particulares contra actuações do poder executivo na Alemanha”, ob. cit. p. 443.

<sup>22</sup> V., por todos, Santiago J. Gonzalez -Varas IBAÑEZ, *La Jurisdicción Contencioso-Administrativa en Alemania*, ob. cit. Pp.220 e ss.

<sup>23</sup> BARBOSA DE MELO propõe a tradução *acção de obrigação* e VASCO PEREIRA DA SILVA, prefere verter a expressão alemã em *acção de cumprimento de um dever*.

<sup>24</sup> A tricotomia surge em Rita CALÇADA PIRES, *O pedido de condenação à prática de acto administrativo legalmente devido* (...), ob. cit. p. 31, louvando-se nos ensinamentos de SCHENKE. No entanto, em rigor, a *Bescheidungsklage*, que não beneficia de previsão legal expressa, constitui uma acção de condenação à prestação de informações, quando esta, omitida ou recusada expressamente, constituía um dever legalmente imposto à Administração, sendo que o direito do particular se cinge à sua obtenção. V. Ana Luísa RIQUITO, *Condenação à prática de acto legalmente devido*, relatório de mestrado da disciplina de direito administrativo, na área de ciências jurídico-políticas, 2001 (não publicado) – exemplar amavelmente cedido pela autora.

<sup>25</sup> «(...) hier richtet sich die klage aber genau genommen nicht **gegen** die Versagung, sondern **auf** die Verpflichtung zu einer Leistung. Die Versagungsgegenklage enthält also nicht etwa zum Teil eine Anfechtung (der Ablehnung), sondern sie ist ausschliesslich Verpflichtungsklage.» V. Friedhelm HUFEN, *Verwaltungsprozessrecht*, ob. cit, p. 324.

administrativa edite um acto administrativo requerido (*Vornahme*), logo que a questão esteja *madura* (*spruchreife*) para ser sentenciada. De contrário, limita-se a impor-lhe a obrigação de decidir atendendo à concepção jurídica do tribunal (*Bescheidung*).

A prova do preenchimento dos pressupostos de facto e de direito de uma posição subjectiva de conteúdo pretensivo outorgada pela lei, a que corresponda um dever legal de agir da administração, está a cargo do particular. Uma vez efectuada, a causa achar-se-á preparada, instruída com todos os elementos para que o juiz conclua em concreto, pela deverosidade da actuação administrativa, nos termos da lei.

Como o conteúdo do acto devido não seja sempre absolutamente predeterminado pelo legislador, a Administração, apesar de vinculada quanto à oportunidade da sua actuação (sem o que não haveria lugar a acto devido), goza por vezes de uma certa margem de conformação, pelo que, correspondentemente, as pronúncias do tribunal acabam por variar em função do grau de concretização do conteúdo do acto ao nível da previsão normativa (da discricionariedade da Administração) e das circunstâncias concretas do caso, admitindo-se uma gradação de soluções condenatórias, que tem sido esquematizada pela doutrina do seguinte modo, entre os dois extremos da total vinculação e da completa discricionariedade: (1) - Se o acto devido tiver um *conteúdo vinculado*, o que significa que tolera apenas uma única forma de prestação, o tribunal não pode senão dar provimento à posição subjectiva do particular, condenando a Administração à prática desse acto, indispensável à concretização do direito do particular. Este tem não apenas o direito a uma decisão, mas a uma certa decisão, a uma decisão num certo sentido, já que o conteúdo resulta absolutamente predeterminado da lei; (2) - quando o conteúdo do acto não foi concretizado legalmente, mas do confronto com as circunstâncias concretas do caso resulta que só uma solução é legalmente possível, o tribunal terá de condenar na prática desse acto – situação que a doutrina baptizou de *acto devido de conteúdo discricionário anulado ou reduzido a zero* (*Ermessensschumpfung* ou *Ermessensreduzierung auf Null*); (3) - Quando ante a indeterminação no plano da previsão legal, as circunstâncias do caso conduzirem a uma efectiva redução do poder de conformação do acto pela administração, fala-se de acto devido de conteúdo discricionário reduzido (*Ermessensreduzierung*), competindo ao juiz indicar as vinculações a observar pela Administração ou o conteúdo obrigatório mínimo do acto; (4) - Já se o conteúdo do acto devido não estiver minimamente densificado, reputando-se não-vinculado ou discricionário, o juiz, identificada a razão da ilegalidade da omissão ou recusa administrativas, vê-se constringido a proferir uma



mera condenação da Administração na obrigação de decidir em determinado prazo, contendo, se tanto, as balizas normativas que a deverão orientar. Esta constitui mesmo uma forma particular de acção de condenação na prática de acto devido, dita *Klage auf Ausübung des Ermessens*<sup>26</sup>.

O campo de aplicação privilegiado desta acção é naturalmente o da Administração de prestação, nas diferentes facetas com que surge no Estado-Social, mas, como oportunamente se releva «com a generalização, em plena sociedade do risco, no âmbito ainda d[est]a Administração agressiva, das “proibições com reserva de autorização” (*Verbot mit Erlaubnis Vorbehalt*), ou melhor, das “autorizações para controlo” (*Kontrollerlaubnis*), nomeadamente no direito do urbanismo e da indústria, o particular que preencha os pressupostos do exercício da actividade em questão pode obter a condenação da Administração a conceder-lhe autorização para o seu exercício, pois esta é um acto devido, nos termos da lei<sup>27</sup>».

Segundo Hufen, é possível descortinar três outras sub-espécies de acções, sedimentadas pela jurisprudência, reconduzíveis à *Verpflichtungsklage*: a acção positiva de concorrência (positiva *Konkurrentenklage*), a acção de condenação à revogação de acto administrativo (*Klage auf Rückname oder Widerruf eines begünstigenden Verwaltungsakt*) e a acção de imposição, através de um acto administrativo, de um ónus a terceiro (*Klage auf Belastung eines Dritten*)<sup>28</sup>.

Remate-se com a observação de que o nomeadíssimo sentido de dever dos alemães, se faz sentir também na Administração, a qual prima normalmente pelo acatamento das decisões judiciais proferidas em processo declarativo, e subsequente conformação da sua actuação com as mesmas, raras vezes se tornando necessário o recurso à tutela executiva. Esta talvez a justificação precípua para um certo desinteresse pelos processos executivos, denotado pela doutrina<sup>29</sup>.

Mesmo no grande bastião do modelo objectivista do contencioso, a **França**, paradigma do sistema de Administração executiva, se vem impondo o reconhecimento

---

<sup>26</sup> V. Friedhelm HUFEN, *Verwaltungsprozessrecht*, ob. cit., p. 329.

<sup>27</sup> V. ANA RIQUITO, *A condenação à prática de acto legalmente devido*, ob. cit. pp. 9-10, valendo-se declaradamente das reflexões de HUFEN.

<sup>28</sup> V. ANA RIQUITO, *A condenação à prática de acto legalmente devido*, ob. cit., confiando no alemão da autora, que em muito supera o nosso.

<sup>29</sup> Sentido também por Rita CALÇADA PIRES, *O pedido de condenação à prática de acto legalmente devido (...)*, ob. cit. pp. 33 e 36.

de poderes injuntivos ao juiz, ainda que com um carácter limitado, a que acrescem os mecanismos persuasivos das *astreintes*, as nossas *sanções pecuniárias compulsórias*.

Desde 1995 que os tribunais de recurso e o Conselho de Estado estão providos do poder de prescrever à Administração «uma certa medida de execução determinada (implicada pela sentença) – o caso clássico é a anulação da *révocation* de um funcionário que implica *ipso facto* a sua reintegração<sup>30</sup>» – bem como de a obrigar a um reexame de todo o processo, dentro de um certo prazo, a fim de eventualmente escolher uma outra medida que se revele adequada, quando não se encontrem em condições de identificar um único caminho de actuação<sup>31</sup> por a Administração só estar obrigada a estatuir de novo depois de nova instrução<sup>32</sup>.

As *astreintes*, porque recaem sobre o património das pessoas colectivas – que não dos titulares dos seus órgãos – vêm esmorecer o seu efeito intimidatório -supostamente potenciador do carácter coercivo da própria sentença – além de que são utilizadas pelo Conselho de Estado, apenas em casos contados, e, normalmente, com muito pouco arrojo na fixação dos montantes que os inadimplentes devem suportar.

Os problemas suscitados pela inércia administrativa foram também atendidos e pretendidos resolver pela *Ley 29/1998*, de 13 de Julho, *Reguladora de La Jurisdicción Contencioso-Administrativa espanhola*<sup>33</sup>, que contempla um só processo contencioso ordinário, em cujo âmbito, porém, se dirimem os pedidos e causas de pedir que em outros sistemas jurídicos dão lugar a formas de processo distintas<sup>34</sup>. A miríade de utilizações de que se torna passível redundante, assim, na admissão de modulações de relevo na acção processual, em função do objecto sobre que esta recai: actos

---

<sup>30</sup> V. Ana Luísa RIQUITO, *Condenação à prática de acto legalmente devido*, relatório de mestrado da disciplina de direito administrativo, na área de ciências jurídico-políticas, 2001 (não publicado) – exemplar amavelmente cedido pela autora.

<sup>31</sup> RENÉ CHAPUS, a páginas 884 e seguintes do seu *Droit du Contentieux Administratif*, 10.<sup>a</sup> ed., 2002, elenca um conjunto de matérias ou de domínios da actuação administrativa, em que os novos poderes, concedidos aos juízes, se têm revelado particularmente profícuos: a condenação à substituição provisória de um presidente de Câmara demissionário por um adjunto, a condenação à prestação de documentos administrativos, o contencioso da função pública, etc. v.

<sup>32</sup> V. CHRISTINE MAUGÛÉ, *La portée des nouveaux pouvoirs d'injonction du juge administratif*, apud, RITA CALÇADA PIRES, *O pedido de condenação à prática de acto administrativo legalmente devido (desafiar a modernização administrativa?)*, Coimbra, Almedina, 2004, p.34.

<sup>33</sup> Para um breve resumo das novidades processuais, v. José Luís MEILÁN GIL, “La reforma de la justicia administrativa en España”, in *Cadernos de Justiça Administrativa*, n.º 13, Janeiro/Fevereiro 1999, p. 3 e ss., *maxime* 7 e ss.

<sup>34</sup> V. SÉRVULO CORREIA, “Unidade ou pluralidade de meios processuais principais no contencioso administrativo”, in *Reforma do Contencioso administrativo I*, ob.cit. p. 711.

administrativos, actos normativos, actuações materiais constitutivas de via de facto ou omissões administrativas.

Acusando forte influência do sistema alemão e da doutrina que sobre ele tem reflectido, o legislador espanhol abandonou a visão puramente objectiva, a filosofia reaccional até então imperante, abrindo espaço ao processo subjectivo, ou, se se preferir, prestacional<sup>35</sup>. Expressão maior desta alteração de paradigma, em que a força gravitacional deixa de ser exercida apenas pelo acto, cedendo o passo aos interesses dos particulares, é a inaudita previsão e regulação de um conjunto de pretensões condenatórias, entre as quais releva o *recurso contra a inactividade da administração*, através do qual se visa obter uma prestação material devida ou mesmo a adopção de um acto expresso imposto *ex lege, ex acto* ou *ex contrato*<sup>36</sup>. Pressuposto da acção é a apresentação, junto do órgão que permanece inactivo, de uma reclamação, assimilável a uma pura *interpelatio*, através da qual se concede uma última oportunidade à Administração, tendente a evitar o processo, nos casos em que a omissão se não deva à falta de vontade de cumprimento da Administração, mas que importa não confundir com o requerimento iniciador de um procedimento<sup>37</sup>. O juiz limita-se a condenar a Administração nos concretos termos que estejam estabelecidos (art.33.º), vale dizer, que se desprendam objectivamente, da norma, do acto, do contrato ou do convénio, sem ter de se substituir à Administração o que o isenta da difícil tarefa de definir os limites funcionais do controlo que exerce sobre o poder discricionário da Administração<sup>38</sup>.

Digno de nota é também o artigo 108.º da citada lei, atinente à execução das sentenças proferidas contra a inactividade administrativa, que veio conferir ao juiz a possibilidade de adoptar as medidas necessárias «*para que el fallo adquiriera la eficacia que, en su caso, seria inherente al acto omitido*» e, bem assim, de executar a sentença pelos seus próprios meios ou requerendo a colaboração das autoridades e agentes da Administração condenada. Mais, caso a Administração exerça qualquer actividade em contravenção à pronúncia, o juiz, a pedido dos interessados, procederá à recolocação

<sup>35</sup> MARTA GARCIA PÉREZ, "La ley de la jurisdicción contencioso-administrativa de 1998", in *Reforma do contencioso administrativo*, volume I, ob.cit. p. 261.

<sup>36</sup> Vejam-se os comentários aos artigos 29.º e 33.º de GONZÁLES PÉREZ, *Comentários a la Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa*, Madrid, 3.ª ed., 1998

<sup>37</sup> MARIA GARCIA PÉREZ, "La ley de la jurisdicción contencioso-administrativa de 1988", in *Reforma do contencioso administrativo*, volume I, ob.cit. p. 265.

<sup>38</sup> Veja-se, sobre este ponto, a exposição de motivos da lei espanhola.

dos factos em conformidade com o prescrito pela sentença, determinando os danos e prejuízos que o incumprimento ocasionar<sup>39</sup>.

O poder de substituição, tanto surge conjugado com o injuntivo, à semelhança do que vimos de observar, como isoladamente. É o que acontece em **Itália**, onde se optou por oferecer importantes garantias aos particulares em sede executiva, mediante a dotação dos juízes com amplos poderes substitutivos, que abrangem questões de mérito e a possibilidade de praticar os actos cabidos à Administração, sempre que se demonstre que esta não pode mesmo cumpri-los<sup>40</sup>.

A doutrina italiana tem envidado notáveis esforços na análise da fase executiva do processo, a ponto de atenção que lhes vota se ter tornado numa marca identificadora do pensamento jurídico italiano. Todavia, a importância atribuída ao *giudizio di ottemperanza*, e, concretamente, para o que nos interessa, aos casos de *inottemperanza*<sup>41</sup> da Administração pública não deve fazer esquecer que a tutela dos particulares face à inactividade administrativa também pode ser concedida, em processos declarativos e constitutivos. O *silenzio rifiuto* e o *silenzio rigetto*<sup>42</sup>, estiveram na base da doutrina dos actos tácitos, impugnáveis através de acção constitutiva de anulação, e a ilegitimidade do inadimplemento de uma obrigação de prover algo em determinada matéria, por parte da administração, pode azar uma acção de *accertamento*. Além de que, algumas leis, como a que institui os tribunais administrativos regionais, cometem aos juízes poderes de condenação no pagamento de determinadas somas<sup>43</sup>.

O **direito comunitário**, conhece um meio de protecção jurisdicional, a vários títulos semelhante à *Untätigkeitsklage*. Trata-se da figura prevista no 232.º do Tratado de Roma, e designada em língua francesa *recours en carence* que permite aos Estados-membros e demais instituições da comunidade reagir contra a omissão de pronúncia do Parlamento, Conselho ou Comissão, violadora do Tratado de Roma, verificada na sequência de um convite prévio a agir, através de um recurso proposto junto do Tribunal

<sup>39</sup> Limitamo-nos a parafrasear Pablo GONZÁLEZ MARIÑAS, “Ejecución de sentencias contencioso-administrativas en España”, in *Reforma do contencioso administrativo*, vol. I, ob. Cit. p. 494.

<sup>40</sup> Rita CALÇADA PIRES, *O pedido de condenação à prática de acto administrativo legalmente devido*. (...), ob. cit. p. 36.

<sup>41</sup> Vincenzo CAIANELLO, “L’escuzione delle sentenze del giudice amministrativo: il caso italiano”. in *Reforma do contencioso administrativo*, vol. I, ob. cit., pp. 619 e ss.

<sup>42</sup> Vincenzo CAIANELLO, *Manuale di diritto processuale amministrativo*, Turim, 2.ª ed., 1994, pp. 439 e ss.

<sup>43</sup> V. Mário NIGRO, *Giustizia amministrativa*, Bolonha, il Mulino, 5.ª ed., 2000, pp. 220 e ss.

de Justiça, cuja sentença terá de ser executada pela instituição responsável pelo comportamento abstensivo, segundo impõe o artigo 233.<sup>o44</sup>.

As diferenças relativamente ao modelo alemão surgem ao primeiro cotejo. Se olharmos ao objecto, deparamo-nos – no caso germânico – com a falta do acto requerido, seja em razão da inércia, seja por recusa expressa, por contraposição com a simples inactividade no contexto comunitário, pois que, em caso de indeferimento expresso, a solução passa já pelo recurso de anulação de acto negativo. Para mais, o juiz comunitário não goza do poder de condenar a autoridade silente ou inerte a praticar o acto omitido, sendo a sua pronúncia dotada apenas de efeitos declarativos, acertativos ou constativos, quicá por se ter receado uma intromissão do poder judicial na Administração comunitária<sup>45</sup>.

## II. OS ANTECEDENTES NACIONAIS

Apesar de constituir uma novidade, a condenação à prática de acto devido não surgiu *ex abrupto*, representando antes o corolário de uma evolução lenta, feita de pequenas brechas paulatinamente abertas na cidadela de auto-contenção em que os juízes permaneciam acantonados, e fora da qual foram compelidos a aventurar-se em socorro dos particulares, invadindo o terreno que, segundo uma tradicional interpretação das regras do jogo, fixadas pela separação de poderes, era deixado à Administração. Tudo sem que jamais tenham procurado assaltar o reduto desta última, a sua praça-forte de discricionariedade, que deve ser preservada como lugar de juízo próprio e de decisão autónoma administrativa.

A figura do **poder de declaração judicial dos actos devidos** que o Supremo Tribunal Administrativo, no início da década de trinta, importou de França, onde havia surgido logo após a primeira grande guerra, constitui já uma semente<sup>46</sup> de alguns institutos nossos coevos. Tratava-se muito resumidamente, de um poder de declarar as

---

<sup>44</sup> No nº3 reconhece-se ao particular, uma faculdade semelhante no confronto com as instituições comunitárias. Ainda assim, sobre as importantes diferenças V. BARBOSA DE MELLO, *Notas de Contencioso Comunitário*, pp. 83 e ss.

<sup>45</sup> V. BARBOSA DE MELO, “Parâmetros constitucionais da justiça administrativa”, in *Reforma do contencioso administrativo*, vol. I, ob. cit. pp. 391-392.

<sup>46</sup> Reconhece-se aqui um crédito conceitual a Rita CALÇADA PIRES, *O pedido de condenação à prática de acto administrativo legalmente devido* (...), ob. cit. p. 43.

«consequências da anulação, que é como quem diz, um poder de declaração do conteúdo da execução da sentença anulatória<sup>47</sup>» que, todavia, acabou por não vingar.

A questão dos efeitos a desimplicar das sentenças que anulavam actos administrativos, porém, manter-se-ia, suscitando intensos debates doutrinários, que só nos permitimos recuperar em jeito epitomático. Na verdade, à sentença proferida no âmbito, ou na sequência de um recurso contencioso de anulação, era indisputadamente reconhecido um efeito declarativo (nos casos de inexistência ou invalidade do acto) ou constitutivo, mas cedo se avançou a possibilidade de dela desentranhar também efeitos ultraconstitutivos, a saber, um dever de executar a sentença, adequando a situação de facto à nova situação jurídica, o que passaria pela reconstituição, quando necessário e se possível se mostrasse, da situação hipotética actual (efeito reconstitutivo) e um dever de respeitar o julgado, evitando reproduzir o acto com os mesmos vícios (efeito conformativo, preclusivo ou inibitório)<sup>48</sup>. Segundo relato de Vieira de Andrade, não faltou mesmo quem tentasse apoiar nestas sugestões uma recompreensão do contencioso de anulação, e sua conseqüente reconstrução, como processo incidente sobre uma relação jurídica, em defesa da posição jurídica subjectiva do particular face à Administração<sup>49</sup>.

A afirmação explícita dos efeitos *ultraconstitutivos* pela doutrina só ocorreu, no entanto, a propósito do regime de **execução de julgados**, criado pelo D.L. 256-A/77, segundo o qual os interessados podiam obter a especificação dos actos e operações de execução conjuntamente com a anulação dos actos eventualmente praticados ao abrigo de causa ilegítima de inexecução não reconhecida, assim como a declaração de nulidade de actos contrários ao julgado<sup>50</sup>.

Este instituto foi acolhido pela lei processual administrativa, sob a mesma designação, passando a constar do elenco dos meios acessórios, o que podia induzir em dois erros. Com efeito, se tinha por base uma pretensão executiva, que o particular dava a conhecer mediante requerimento apresentado ao órgão competente da Administração, todavia, contrariamente ao que o seu nome inculcava, consistia verdadeiramente numa

---

<sup>47</sup> V. FREITAS DO AMARAL, *A execução das sentenças dos tribunais administrativos*, 2.<sup>a</sup> ed., Coimbra, Almedina, 1997, p. 227. ou se tivesse havido recusa de acto de conteúdo vinculado ou rejeição de requerimento, cujo despacho envolvesse o exercício de discricionariedade ou o preenchimento valorativo de conceitos jurídicos indeterminados.

<sup>48</sup> V. VIEIRA DE ANDRADE, *A Justiça Administrativa*, 2.<sup>a</sup> ed., Coimbra, Almedina, 1999, p. 277.

<sup>49</sup> V. Actualmente, VIEIRA DE ANDRADE, *A Justiça Administrativa*, 4.<sup>a</sup> ed., Coimbra, Almedina, 2003, pp. 320 e ss.

<sup>50</sup> Decalamos, neste ponto, quanto escreve o prof. VIEIRA DE ANDRADE, *A Justiça Administrativa*, 2.<sup>a</sup> ed., ob. cit., 1997, p. 278.

acção especial de indemnização ou também numa acção declarativa complementar (sobretudo da acção anulatória), no âmbito do qual se discutia a causa de inexecução, as indemnizações dos prejuízos, os actos a adoptar em execução da sentença e se proferiam sentenças declarativas de simples apreciação (verificação da inexistência ou inexistência de causa legítima de inexecução, declaração de nulidade de actos), constitutivas (anulação de actos) e condenatórias (especificação dos actos devidos, indemnizações por responsabilidade civil)<sup>51</sup>. Por cúmulo, a despeito do processamento urgente a que estava sujeita, constituía um meio autónomo e não acessório

Seja como for, estava longe de poder dizer-se uma tutela executiva plena e geral, o que levantava a questão de saber em que medida as normas de processo civil podiam ser subsidiariamente aplicadas para assegurar a execução das sentenças.

Pelo que concerne ao tema principal do nosso estudo, naturalmente que o instituto da execução de julgados se não adequava à condenação da administração à prática de actos, quer porque supunha uma prévia actuação administrativa, julgada entretanto inválida, quer porque os actos cuja realização pode impor deviam conter-se nos limites traçados por essa invalidação<sup>52</sup>.

No entanto, Vasco Pereira da Silva, que encareceu bastante o instituto, não deixava de considerar que «estava em causa (...) um expediente processual destinado a permitir a tutela dos direitos dos particulares perante a inacção administrativa. O que, não sendo ainda uma acção de condenação da administração a uma conduta devida, representa todavia “mais um passo” no sentido da instauração de um contencioso administrativo jurisdicionalizado e de natureza subjectiva, nos termos do compromisso constitucional<sup>53</sup>».

A Lei de Processo dos Tribunais Administrativos (LPTA) – ideada para melhor adequar a regulação da justiça administrativa às opções constitucionais de plena jurisdicionalização e de protecção subjectiva, (decorrentes do «baptismo» e «confirmação<sup>54</sup>» do contencioso administrativo), que se iam clarificando e

---

<sup>51</sup> V. VIEIRA DE ANDRADE, *A Justiça Administrativa*, 2.<sup>a</sup> ed., ob. cit., p. 159.

<sup>52</sup> Um diagnóstico exemplar das deficiências e insuficiências do Instituto acha-se actualmente em VIEIRA DE ANDRADE, *A Justiça Administrativa*, 4.<sup>a</sup> ed., Coimbra, Almedina, 2003, pp. 340 e ss.

<sup>53</sup> V. VASCO PEREIRA DA SILVA, “O contencioso administrativo como ‘direito constitucional concretizado’ ou ‘ainda por concretizar’?” in *Ventos de Mudança no Contencioso Administrativo*, Coimbra, Almedina, 2000, p. 75.

<sup>54</sup> V. VASCO PEREIRA DA SILVA, “O contencioso administrativo como ‘direito constitucional concretizado’ ou ‘ainda por concretizar’?” in *Ventos de Mudança no Contencioso Administrativo*, ob. cit. pp. 69-70 e 78.

aprofundando ou adensando – trouxe consigo também uma figura nova, com travor injuntivo, a **intimação para um comportamento** (artigo 86.º e ss.)<sup>55</sup>, pensada para obstar à violação de normas de direito administrativo ou ao fundado receio dessa violação, mas que: possuía um carácter acessório – funcionando apenas em suplência da suspensão de eficácia, só podia ser dirigida contra particulares ou contra concessionários, e concernia apenas a actuações de facto ilegais. Ao tribunal se solicitava que obrigasse os prevaricadores a adoptarem ou a absterem-se de um determinado comportamento.

As dificuldades de uma figura com estas características saltam à vista, pelo que nos escusamos de as inventariar. Destaque-se, apenas, por sintomática, a apertada legitimidade passiva, a suscitar inclusive dúvidas quanto à eventual inconstitucionalidade de exclusão da Administração<sup>56</sup>, e a sua perturbadora acessoriedade, responsável, em grande medida pela inoperância da figura.

A **acção para o reconhecimento de um direito ou interesse legalmente protegido** (69.º e ss da LPTA), foi porventura o meio processual de maior importância a ser inserido pela supracitada reforma no ordenamento jurídico português. Isto, a despeito do carácter subsidiário que lhe foi assinalado, resultante também de se tratar de um meio genérico de tutela, e da escassa regulação de que era objecto. Não provoca grande espanto ou admiração a controvérsia que rodeou a figura, especialmente se pensarmos nas revisões constitucionais que conheceu durante a sua vigência, e face às quais se ia revelando cada vez mais insuficiente e desajustada, concitando interpretações correctivas.

A doutrina sedimentou três grandes posições: a *teoria do alcance mínimo*, tributária de uma concepção estrutural da acção, que a fazia depender da inexistência de um acto administrativo recorrível, e de uma ideia do contencioso de anulação como contencioso-regra que via nela um meio puramente residual; a *teoria do alcance médio*, marcada pela obtemperação da tese estrutural com elementos da funcional, segundo a qual a acção constituía um meio complementar dos restantes meios processuais, adequado para aceder ao tribunal em casos em que houvesse «uma lesão de posições jurídicas subjectivas fora de um contexto eleitoral, contratual ou de responsabilidade

---

<sup>55</sup> Na altura surgiu também a novel figura da *intimação para consulta de documentos e passagem de certidões*.

<sup>56</sup> V. JOÃO CAUPERS, “Imposições à Administração Pública”, in *Cadernos de Justiça Administrativa*, n.º 16, Julho/Agosto 1999, p. 49.



civil e (sobretudo) em que não exist[ai]sse um acto administrativo<sup>57</sup>», como seria o caso da omissão da prática de acto administrativo devido; e, por último, *a teoria do alcance máximo*, que advogava uma perspectivação puramente funcional da acção, de acordo com a qual ela constituiria um instrumento de tutela plena, utilizável sempre que os outros meios não fossem capazes de garantir uma protecção máxima aos cidadãos<sup>58</sup>.

Tirante o conjunto de autores que subscreviam a primeira tese, todos se mostravam pelo menos receptivos à utilização da acção como forma de reagir contra as situações de omissão da prática de actos devidos, designadamente quando, havendo lugar à prática de um acto administrativo de conteúdo vinculado, correspondente a um direito subjectivo pleno do particular, a Administração se não tivesse justamente conformado com as vinculações que estava obrigada a observar<sup>59</sup>.

A revisão constitucional de 1997, prevendo expressamente a determinação da prática de actos legalmente devidos como efeito a obter dos tribunais pelos particulares para salvaguarda dos seus direitos, no quadro de uma tutela plenamente jurisdicionalizada, de matiz subjectivista, reforçou as interpretações expansivas, generosas do instituto. Mas, por outro lado também pôs à vista (expôs) as suas deficiências congénitas, abrindo espaço, como solução alternativa, à consagração de uma acção especial. Indiscutível se afigurava mais uma vez, a necessidade de o legislador – digámo-lo em vernáculo – *correr atrás do prejuízo*, encurtando o *gap*, que o distanciava da constituição.

Dois anos após a revisão da constituição, assiste-se à «introdução experimental<sup>60</sup>» da condenação à prática de acto legalmente devido através da **intimação judicial para a prática de acto legalmente devido**, plasmada no artigo 112.º do D.L. n.º 555/99, de 16 de Dezembro (relativo aos regimes jurídicos do licenciamento municipal de

---

<sup>57</sup> V. VIEIRA DE ANDRADE, *A Justiça Administrativa*, 2.<sup>a</sup> ed., ob. cit., p. 132.

<sup>58</sup> Distinguindo entre um domínio próprio e um domínio derivado do instituto, VASCO PEREIRA DA SILVA, “A acção para o reconhecimento de direitos”, in *Ventos de Mudança no Contencioso Administrativo*, ob.cit. p. 54.

<sup>59</sup> V. VASCO PEREIRA DA SILVA, reclamando-se inclusive de quanto postulava FREITAS DO AMARAL, na defesa de um verdadeiro poder do particular de optar pelo meio processual que mais lhe convenha, nos casos de indeferimento tácito. “A acção para o reconhecimento de direitos”, in *Ventos de Mudança no Contencioso Administrativo*, ob.cit. pp. 57-58. Uma outra hipótese no quadro legislativo de então era a de fundar a possibilidade de recurso a uma acção não especificada que seguisse o processo civil declarativo, na sua forma ordinária e poderia conduzir a uma condenação da Administração, abdicando do artificial indeferimento tácito.

<sup>60</sup> Rita CALÇADA PIRES, *O pedido de condenação à prática de acto administrativo legalmente devido*, ob.cit., p. 46.

loteamentos urbanos, obras de urbanização e obras particulares), e cujo desiderato era o de substituir uma intimação judicial para a emissão de alvarás em vigor desde 1985.

Da leitura conjugada dos artigos 111.º a 113.º, retira-se uma dualidade de regimes em matéria de silêncio administrativo. Efectivamente, em se tratando de um procedimento de *licenciamento*, a solução prescrita é a do recurso à intimação judicial. Se o procedimento é de *autorização*, funciona a figura do deferimento tácito.

Mas, mesmo no que toca à intimação judicial, o legislador revelou-se excessivamente cauteloso, senão timorato, quando assinou ao juiz apenas o poder de fixar um prazo para a emissão do acto, findo o qual o particular se pode prevalecer do instituto do deferimento tácito, sem a possibilidade sequer de aquele indicar a orientação a ser tida em conta pelo ente público. Na hipótese de, uma vez accionado o deferimento tácito, a Administração quedar indiferente, há lugar ao pagamento das taxas, e somente se aquela insistir em não as liquidar ou fornecer o número ou a instituição bancária para o depósito, o cidadão pode regressar ao tribunal a fim de que este intime a autarquia através do alvará de licença. A obstinação desta *converte* a certidão da sentença transitada em julgado em alvará, para todos os efeitos legais<sup>61</sup>.

A omissão legislativa nesta matéria, evidente desde a revisão da constituição de 1982, esteve na base de um conjunto de comissões de reforma, apostadas no seu suprimimento, mas reclamava mais do que um conjunto de panaceias, duvidosamente capazes de debelar todas as maleitas do sistema. Apelava a uma reestruturação da justiça administrativa<sup>62</sup>. A técnica de remendos e consertos parciais era largamente detractada pela doutrina, e a revisão de 1997, ao clarificar as suas exigências só acentuou a *décalage* entre a *norma das normas* e a lei ordinária. Um desfasamento, que uma jurisprudência pouco afoita nada contribuía para combater ou minorar.

---

<sup>61</sup> Sobre a figura, de um ângulo especialmente interessante para o nosso trabalho, v. Carlos Alberto Fernandes CADILHA, “O silêncio administrativo”, in *Cadernos de Justiça Administrativa*, n.º 28, Julho/Agosto 2001, pp. 24-25, *maxime*, nota 7 e Luís Filipe COLAÇO ANTUNES, *Para um Direito Administrativo de Garantia do Cidadão e da Administração. (Tradição e Reforma)*, Coimbra, Almedina, 2000, p.58, nota 21.

<sup>62</sup> Nas palavras de VIEIRA DE ANDRADE, a reforma devia ser «participada por todos os actores da justiça administrativa, o que implica a prévia elaboração de um projecto por docentes universitários, magistrados, advogados e outros especialistas desta área, (...) posteriormente submetido a discussão pública», que não se fique por um mero «rol de providências avulsas e desconexas, ditadas por problemas conjunturais, antes proceda a uma reconstrução coerente do sistema, nos planos dos princípios, e valores da justiça e da dogmática administrativa», “Relatórios de síntese” in *Cadernos de Justiça Administrativa*, n.º 16, Julho/Agosto 1999, p.83.

O crescendo de insatisfação culminou na Reforma do Contencioso Administrativo que acompanhou a viragem para o século XXI, e cujo principal mérito terá sido o de alargar e institucionalizar o debate, de o publicitar e, sobretudo, de ter corajosamente arriscado um projecto legal de alteração, que, não tendo agradado por inteiro a ninguém, (embora por razões muitas vezes diversas), como aliás é natural, todavia representa, segundo opinião praticamente unânime, o mais importante passo dado na matéria desde a implantação do Estado de Direito Democrático.

Prova irrefutável da vivacidade e da real repercussão dos debates havidos, são as mudanças que o projecto conheceu, ao longo do período em que foi submetido ao escrutínio da comunidade científica.

Com efeito, basta um olhar sesgado ao anteprojecto do CPTA, para nos apercebermos das diferenças em relação ao passado, por um lado, e à versão final, por outro.

A condenação à prática de acto administrativo devido, surgia aí na secção III, do capítulo V<sup>63</sup>, dedicado às acções, sob a epígrafe, mimética do inciso constitucional, de **acção para determinação da prática de acto administrativo legalmente devido**, logo após a acção para reconhecimento de direitos ou interesse legalmente protegidos<sup>64</sup>. Ambas constituíam acções autónomas, diferentemente do que consta do actual CPTA, entrado em vigor no princípio deste ano, que as configura como pedidos deduzíveis segundo cada uma das duas únicas formas de acção previstas: segundo a acção especial, o primeiro, e nos termos da acção comum, o segundo.

Para além de algumas diferenças de pormenor, como o facto de a secção conter um artigo específico acerca da cumulação de pedidos<sup>65</sup> - agora objecto de um tratamento geral, no início do código e mais particular, a propósito da acção especial (art. 47.º) - e outro dispositivo relativo à competência territorial, ou de não se referir o objecto, mas sim o pedido, são detectáveis discrepâncias significativas, no plano dos pressupostos<sup>66</sup>. É que a versão do anteprojecto, não lograra ainda libertar-se do *espectral* instituto do

---

<sup>63</sup> O capítulo III disciplinava o contencioso eleitoral e o IV estabelecia as regras a que se submetia a impugnação de normas. No capítulo VI vinham regulados os meios processuais acessórios.

<sup>64</sup> E antes da *acção para intimar a prestar informação, consultar processo ou passar certidão*.

<sup>65</sup> Cujas previsões eram mais apertadas que a actual.

<sup>66</sup> O artigo 82.º rezava da seguinte forma: «A acção para determinação do acto administrativo legalmente devido é o meio processual próprio: a) Quando ocorram os pressupostos de um indeferimento tácito de que não haja sido interposto recurso; b) Quando tenha sido proferido acto administrativo de recusa da prática de acto de conteúdo vinculado ou de recusa de apreciação de requerimento cujo despacho envolvesse o exercício de discricionariedade, ou o preenchimento valorativo de conceitos jurídicos indeterminados.»

indeferimento tácito, exorcizá-lo completamente, razão pela qual ele continuava a assombrar a matéria, acabando por colocar esta acção na rectaguarda do recurso contencioso, como meio accionável, somente quando, verificada a omissão pressuposta pelo indeferimento, aquele não fosse interposto ou, então, se tivesse havido recusa de acto de conteúdo vinculado ou rejeição de requerimento, cujo despacho envolvesse o exercício de discricionariedade ou o preenchimento valorativo de conceitos jurídicos indeterminados. Esta não delimitação rigorosa do instituto face sobretudo ao recurso contencioso de anulação ameaçava provocar uma sobreposição dos dois meios processuais com antolhável prejuízo para a acção de condenação<sup>67</sup>. A acção surgia umbilicalmente ligada ao recurso de anulação, na dependência do seu não funcionamento, como meio meramente complementar ou alternativo, e esta deficiência na concepção marcava toda a sua morfologia, designadamente em matéria de prazos.

Tal solução motivou bastantes críticas<sup>68</sup>, que, a avaliar pelo resultado final, calaram fundo no legislador.

Usando da *discricionariedade* que a constituição lhe concedia e lhe permitia escolher entre a recondução de cada um dos efeitos das sentenças, referidos na lei fundamental, a um meio processual autónomo (à alemã), e alargar expressamente o âmbito de aplicação dos meios processuais disponíveis (à italiana ou à espanhola), o legislador entendeu por bem conservar um sistema de formas processuais essencialmente dualista, abandonando as propostas de multiplicação das acções do anteprojecto, e usando como critério agregador dos diferentes pedidos (meios processuais), em torno de um ou outro dos tipo de tramitação, o do exercício ou omissão de exercício de um poder de autoridade. Sendo assim, a acção para a condenação à prática de acto legalmente devido, passou a mero pedido dedutível sob a forma de acção especial, a cujo modelo de tramitação obedece, embora gozando de algumas especificidades, como é obvio, enquanto a acção para o reconhecimento de direitos e

<sup>67</sup> V. VASCO PEREIRA DA SILVA, “Vem aí a reforma do contencioso administrativo (!?)”, in *Reforma do Contencioso Administrativo*, volume I, ob. cit., p. 91; Marcelo REBELO DE SOUSA, “Acção para a determinação da prática do acto administrativo legalmente devido”, in *Reforma do Contencioso Administrativo*, volume I, ob. cit. p. 181; GOIANA MESQUITA, “Contencioso administrativo: reforma versus novo paradigma”, in *Reforma do Contencioso Administrativo*, volume I, ob. cit., p. 297.

<sup>68</sup> V. COLAÇO ANTUNES, “A Reforma do Contencioso Administrativo: o Último Ano em Marienbad”, in *Reforma do Contencioso Administrativo*, volume I, ob. cit., p. 308; CÂNDIDO DE OLIVEIRA, “Apontamentos sobre a reforma do direito processual administrativo”, na mesma compilação, a páginas 101; PACHECO AMORIM, “A Substituição Judicial da Administração na Prática de Actos Administrativos Devidos”, igualmente no mesmo volume, a páginas 483; BARBOSA DE MELO, “Parâmetros Constitucionais da Justiça Administrativa”, *ibidem*, p. 397. Quem fez alguns reparos de sentido diferente foi o Conselheiro Rosendo DIAS JOSÉ, na sua intervenção durante o colóquio organizado na Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa- v. *ibidem*, pp. 48-49.

interesses legalmente protegidos foi removida para o domínio da acção comum, onde, comprimida entre as acções mandamentais, as de prestação (diversa de acto administrativo), as tradicionais acções de responsabilidade e atinentes aos contratos, etc, se viu reduzida a mera acção de *ascertainment*, de pura e simples apreciação<sup>69</sup>, que é dizer, restituída à sua matriz estrutural, não mais tendo de desempenhar funções para as quais não fora talhada.

Quanto ao mais, que é o mesmo que dizer, no que respeita ao concreto desenho do instituto, faz-se necessária uma análise mais detalhada.

### III. A CONDENAÇÃO À PRÁTICA DE ACTO ADMINISTRATIVO DEVIDO.

#### 1. O âmbito material (objectivo e subjectivo).

##### 1.1. *Prólogo*

O primeiro múnus ou tarefa de que devemos desempenhar-nos e no qual importa investir algum tempo ao analisar este instituto processual é o de, lendo as normas que o regulam e conformam, procurar intuir, compreender a *estória* que nos contam, a narrativa que entretecem, ou que levam pressuposta.

Na realidade, ocorre recortar a parcela de realidade que tomam como referente de normação, o segmento do real que nelas se pressente ou entrevê. Uma atitude que se nos afigura tanto mais recomendável, quanto a lei ainda não foi ainda sobejamente testada na vida real.

Trata-se aqui, na verdade, de *law in books*, de critérios normativos de cuja validade podemos aquilatar, em abstracto, por referência aos princípios normativos que travejam o nosso sistema jurídico, e em última instância à própria consciência axiológico-sociológico jurídica geral, mas sobre cuja eficácia não podemos senão vaticinar. E se o modo-de-ser *vigência* resulta da conjugação da validade com a eficácia, estamos, de facto, perante uma realidade (pelo menos ôntica) muito particular, porque existe para já numa certa *textualidade*, numa normatividade *pró-jectada*, mas ainda não implantada - *incarnada*, diria Orlando de Carvalho.

---

<sup>69</sup> V. VIEIRA DE ANDRADE, *A Justiça administrativa*, 4.<sup>a</sup> ed., ob. cit., p. 178.

No fundo, a nossa intenção primacial é a de alvitrar respostas para a questão de saber quais os casos em que o instituto se aplicará, que situações leva pressupostas, quais os casos da vida hipotizados e solucionados pelas normas.

Ora este instituto conta a estória de um litígio. Um confronto que, se desconsiderarmos – por razões de economia discursiva e de simplificação – outros possíveis envolvidos (Ministério Público, titulares de interesses difusos, ou comunitários, pessoas colectivas), opõe, em traços estilizados, um cidadão (particular) à Administração, no quadro de uma relação jurídico-material e que só referido a ela pode ser inteiramente inteligido e compreendido.

Trata-se de uma relação jurídico-pública, visto que pelo menos um dos sujeitos é um ente público ou actua no exercício de poderes públicos, na prossecução do interesse público, legalmente definido.

Ora o âmbito da justiça administrativa é precisamente determinado por referência às relações jurídico administrativas, enquanto relação social disciplinadas pelo direito mediante a atribuição de uma posição jurídica activa a uma parte e passiva a outra, as quais constituirão/formam o respectivo conteúdo é de grande prestabilidade neste ponto. Por outro lado, a constituição define as garantias dos cidadãos de acesso aos tribunais a partir de posições jurídicas subjectivas daqueles.

Daí que se imponha, antes do mais, captar a essência dessa relação: primeiro de forma estática, descrevendo os protagonistas e o contexto, as posições que ocupam e as respectivas *potentiae*, e aflorando já o fulcro da trama; depois, com a introdução da *dynamis*, acompanhando o desenrolar do drama desencadeado pelas personagens, surpreendidas na acção conducente ao conflito.

### ***1.2. Os protagonistas e o contexto – uma visão estática.***

Certo parece, que nos situamos sobretudo no domínio das relações jurídicas prestacionais<sup>70</sup>, porque, tendencialmente, o sujeito espera aqui da Administração a obtenção de uma determinada prestação mediante uma actividade favorável. É esta a razão por que as acções anulatórias, que se limitam a retirar da ordem jurídica o acto ilegal não são o sistema mais apto neste campo, provando mal. O recurso contencioso

---

<sup>70</sup> À semelhança do que sucede na Alemanha a redução do âmbito de aplicação do instituto a estas relações não é correcta. «(...) atendendo à função e a *ratio* do pedido de condenação, há que alargar o âmbito de admissão para os casos de actos administrativos símbolo da Administração Agressiva, quando seja essencial para contrariar a incerteza e a insegurança jurídicas, dado o cidadão não poder esperar eternamente pela decisão da administração, mesmo que a resposta seja negativa.»- V. Rita CALÇADA PIRES, *O pedido de condenação á prática de acto administrativo legalmente devido*, ob. cit. p.72.

não é inteiramente idóneo para tutelar as posições jurídicas subjectivas aqui versadas, porque estas reclamam uma providência jurisdicional conducente à concessão de um acto omitido ou recusado.

Nestes casos, à Administração incumbe um dever de agir resultante de uma jurisdificação da sua obrigação genérica de actuar (entre nós prevista no artigo 9.º do CPA), jurisdificação essa resultante da existência concreta de um direito ou interesse legalmente protegido, dirigido à emissão de um acto administrativo<sup>71</sup>.

O acto legalmente devido traduz-se numa prestação de que a Administração é devedora ao particular, que, preenchendo em concreto os pressupostos legais da sua atribuição tem um crédito sobre ela. Assim, a deverosidade do acto não pode ser definida em abstracto, nem pode resultar de um mero princípio geral de actuação, exigindo, antes, um juízo referido a dois níveis de análise, que densificaremos posteriormente.

E este acto ocupa uma posição axial, sorte de cerne da história, no qual convergem direito do particular e dever da Administração.

Se este não é já um processo feito a um acto, o certo é que ele versa sobre o direito ou interesse dirigido à emissão de um acto. Não é o acto praticado ou omitido em resposta ao particular, mas aquele que a Administração deveria emitir, e por silêncio ou rejeição expressa não praticou, que avulta. Para os mais conservadores, pouco atreitos ou afeitos a uma reconstrução dogmática do direito administrativo inucleada no conceito de relação jurídica, o que aqui está em causa continua a ser a questão de legalidade de um acto administrativo<sup>72</sup>.

---

<sup>71</sup> V. O enunciado é de Rita CALÇADA PIRES, *O pedido de condenação à prática de acto administrativo legalmente devido*, ob.cit. p. 67.

<sup>72</sup> “Não se trata, é certo, de rever a legalidade de uma recusa – expressa ou tácita – de decidir. Mas continua a estar em causa o imperativo de legalidade de emitir um acto administrativo de conteúdo mais ou menos definido. Na realidade, examinar a posteriori a legalidade de um acto administrativo ou concluir a priori sobre o dever de praticar um certo acto administrativo são dois modos paralelos de raciocinar sobre a conformidade entre o ordenamento e um acto”. V. Sérvulo Correia, “Unidade ou pluralidade dos meios processuais principais no contencioso administrativo”, in *Reforma do Contencioso Administrativo, volume I*, ob. cit. pp. 716-718. Tal como na impugnação de actos, “sempre se discute, de acordo com critérios de legalidade, a razão de ser de um determinado acto, com certo conteúdo (ou, pelo menos, sobre certa pretensão), praticado por um órgão prefixo, no quadro de um procedimento desejado ou recusado” (são palavras retiradas das conclusões da Mesa redonda havida na Universidade Católica, disponíveis na colectânea que vimos citando, a páginas 704). A conjugação do subjectivo com o objectivo anunciada em título é um reflexo não apenas da consideração das situações e seus protagonistas, mas também do cruzamento de duas perspectivas, uma mais subjectivista e outra objectivista, que percorrerão toda a exposição seguinte. Uns valorizando a relação jurídica de fundo, de que as actuações, nomeadamente administrativas seriam meras concreções, que a realizam, possibilitam ou actuam, destacando os direitos subjectivos dos particulares, e a necessidade de sua lesão, bem como o princípio da provocação; outros acentuando as competências da Administração, os deveres objectivos que para ela decorrem do direito,

Aliás, o facto de estar em causa um verdadeiro acto administrativo, a que o particular tem direito e a cuja prática a Administração está adstrita, é um verdadeiro *definens* da acção. À semelhança do que sucede com a *Verpflichtungsklage* em relação à *Leistungsklage*. Também por cá existem outras acções impositivas ou inibitórias (impositivas e inibitórias) e acções de prestação, em que se pede a condenação da administração no cumprimento de deveres de prestar, que decorram directamente das normas administrativas (mas não envolvam a prática de um acto administrativo) ou tenham sido constituídos por actos jurídicos, podendo ter por objecto o pagamento de uma quantia, a entrega de uma coisa ou a prestação de um facto.

O problema, a chave da questão reside pois, em boa medida, na determinação do que se deve entender por acto devido. Fundamental, parece ser a existência de um vínculo jurídico que adstrinja a Administração, compulsando-a a praticar um acto administrativo, independentemente de a fonte dessa obrigação ser a lei em sentido estrito. Em todo o caso, a figura é, no uso corrente, designada por condenação à prática de acto administrativo legalmente devido, e segundo cuidamos, a elipse só consente o alargamento das fontes da obrigação de actuar a casos reportáveis à ideia de juridicidade. No fundo estamos em crer que a ideia fundamental subjacente ao instituto é a de acorrer a todas as situações de omissão ou recusa ilícita de um acto administrativo, e ilegais na medida em que a obrigação de este ser praticado, ainda que não tenha por fundamento imediato a lei, é por ela enquadrado, enquanto reconhece e conforta os efeitos jurídicos de outras realidades do direito. Seja como for é dos actos legalmente devidos que falaremos.

Segundo Vieira de Andrade, acto devido é aquele que, *na perspectiva do autor, deveria ter sido emitido e não foi, quer tenha havido pura omissão, quer tenha sido praticado um acto que não satisfaça a sua pretensão*. Ora como neste *topos* confluem as pretensões de uma parte e os deveres/competências de outra, como ele os sintetiza, essa definição concita a mobilização de dois níveis de análise: o nível da legalidade administrativa e o nível da relação jurídico-administrativa. Um é o nível da regra jurídica que funda o comportamento administrativo, o outro é o da relação jurídico-administrativa que toma em atenção a situação do particular.

---

que deve observar e pelos quais é mister que se norteie, na prossecução do interesse público, também legalmente definido.



Começando pelo primeiro, temos que a existência de um acto devido depende do sentido e alcance da norma que atribui e eventualmente condiciona o poder jurídico actuado na prática de tal acto: na justa medida em que este poder esteja vinculado, o seu exercício haverá de ter-se por devido<sup>73</sup>.

O dever de a Administração editar o acto jurídico pretendido tem de ser compreendido e reportado a um quadro mais amplo de deverosidade do agir administrativo. Com efeito, sobre a Administração, e muito especialmente sobre a Administração prestacional, empenhada na prossecução do bem-estar social, impende um dever geral de agir, de actuar, cujo decaimento constitui um fenómeno de má administração, tomada como «toda a conduta activa ou passiva que não satisfaça as exigências constitucionais ou legais anteriormente consagradas<sup>74</sup>».

Ao seu lado perfilam-se na doutrina italiana uma panóplia de outros deveres. Um *dever de prover* que a doutrina italiana define agora como o dever de concluir o procedimento desencadeado pelo requerimento do particular no prazo legalmente estabelecido, mediante a adopção de um acto administrativo; um *dever de agir*, mais amplo que o dever de prover: abrangendo não só o exercício de actividades desprovidas de imediata relação com os actos, embora incluídas na função administrativa; o *dever de deferir* que corresponde às hipóteses em que a deverosidade, inerente aos poderes jurídico-públicos, compreende a necessidade de emanação do acto administrativo requerido (acto devido)<sup>75</sup>.

<sup>73</sup> V. JOÃO CAUPERS, “Imposições à Administração Pública”, in *Cadernos de Justiça Administrativa*, n.º 16, Julho/Agosto 1999, p. 51.

<sup>74</sup> Marcos GÓMEZ PUENTE, citado por Rita CALÇADA PIRES, *O pedido de condenação à prática de acto administrativo legalmente devido*, ob. cit., p. 70.

<sup>75</sup> BARBOSA DE MELO, de cujos ensinamentos nos valem, neste passo, fornecia um quadro ligeiramente distinto nas suas *Notas de Direito Comunitário*, a páginas 85 e seguintes. Nessa altura a doutrina italiana costumava distinguir entre dever de decidir e dever de prover. Segundo a explanação do autor (e o presente aqui passa a ser o histórico) o primeiro consiste no dever de o órgão solicitado por quem tenha competência para tanto considerar o pedido, tomar sobre ele uma decisão definitiva expressa (positiva ou negativa) e a comunicar ao interessado dentro do prazo legal de decisão. O dever de prover refere o dever do órgão assim solicitado emanar, dentro do mesmo prazo, o acto pedido. Se encarmos a competência do lado das pessoas a ela sujeitas, aos dois deveres corresponderão, respectivamente, o direito (ou interesse jurídico) à decisão e o direito ou interesse jurídico ao deferimento. Por outro lado, é claro que o dever de prover pressupõe o dever de decidir, mas a existência deste não implica o dever de prover. O dever de prover existe sempre que o acto solicitado é vinculado quanto ao na. Por outras palavras quando a competência é legalmente moldada de maneira a que a emanação do acto deva, necessária ou automaticamente seguir-se à verificação de determinada situação. A norma de competência é então condicionalmente programada, obedecendo à estrutura se A, então B. Além disso, o dever de prover ainda existirá em caso de a emanação do acto, depender em abstracto da apreciação discricionária do titular e gestor da competência, desde que, nas circunstâncias concretas da decisão, a única saída comportada pela legalidade seja a emanação do acto solicitado. (paralisia do poder discricionário. – *Ermessenschrumpfung*). Em qualquer das duas hipóteses o acto solicitado vale como um acto devido. Quanto ao dever de decidir considera-se hoje, na generalidade das dogmáticas, que se trata de uma

Que dizer do que se passa entre nós?

Em primeiro lugar, num sentido de maior extensão e mínima intensão deparamo-nos com um princípio geral de decisão, estabelecido no artigo 9.º do CPA, que afirma a obrigação em que Administração está constituída de decidir sobre todas as pretensões dos particulares cuja realização dependa da prática de um acto administrativo. É neste princípio que se suportam as consequências jurídicas atribuídas aos actos administrativos tácitos, regulados nos artigos 108.º e 109.º do mesmo código.

O dever específico de decisão procedimental, assim esboçado, não se confunde com o mero dever de pronúncia ou resposta que recai sempre sobre os órgãos administrativos (*lato sensu*) em face de qualquer petição (salvo se não for séria) e que possui natureza constitucional, correspondendo ao direito fundamental de petição dos cidadãos em matérias que lhes dizem respeito ou à constituição e às leis (artigo 52.º da constituição) direito que se exerce nos termos da Lei 43/90, de 10 de Agosto, não segundo o que dispõe o artigo 74.º e ss do CPA.

O dever de decisão procedimental é diferente: só existe quando a pretensão é formulada em vista da defesa de interesses próprios do peticionante e tem por objecto o exercício de uma competência jurídico-administrativa (normativa ou concreta) de aplicação da lei à situação jurídica do pretendente.

Como bem observa Rita Calçada Pires<sup>76</sup>, o enunciado do artigo 9.º não oferece nenhum direito ou interesse específico ao particular, apenas cria o dever genérico para a Administração actuar. É certo, continua a autora, que é esse dever genérico que é tomado como base no pedido de condenação mas isoladamente não é suficiente uma vez que não oferece garantia jurídica ao particular para alegar em juízo.

---

inerência pública própria do Estado-de-direito. Desde que a solicitação seja regularmente apreciada e o seu autor tenha, segundo o direito material, legitimidade para se dirigir à autoridade pública, esta encontra-se adstrita à consideração e decisão do pedido e à comunicação ao interessado do resultado da decisão. Também COLAÇO ANTUNES, inspirado nos autores italianos, distingue entre o silêncio administrativo, ou seja, relativo a um acto que reveste o papel de manifestação de vontade da autoridade e em que portanto se verifica a violação de um dever de decidir e o silêncio procedimental que viola apenas o dever de proceder, que não está apto a exprimir uma vontade de decidir ou não decidir. V. *Para um Direito Administrativo de garantia do cidadão e da Administração: tradição e reforma*, ob.cit., p. 61, nota 22.

<sup>76</sup> V. *O pedido de condenação à prática de acto administrativo legalmente devido*, ob. cit., p. 68.

A densificação ou *jurisdificação* desse dever de agir só é possível atenta a relação jurídica que se estabelece com o particular e na qual a Administração surja com uma posição jurídica subjectiva substantiva passiva ou desfavorável.

A primeira condição de que depende o dever de a Administração praticar um acto administrativo, decorre do lado desta última e consiste na dedução, a partir de uma análise da ordem jurídica, de que existe um dever administrativo de actuar ou uma faculdade representada por um poder funcional, ambos resultantes da lei ou do princípio da auto-vinculação da Administração em respeito do princípio da igualdade.

A segunda, para seguirmos com a mesma autora, está dependente do conteúdo da esfera jurídica do particular que necessita albergar um direito subjectivo ou um interesse legalmente devido que actuem como catalizadores de uma relação jurídica personalizada capaz de accionar os meios de defesa contenciosos.

Este constitui o segundo nível de análise, o nível da relação jurídico-administrativa. Nas palavras de João Caupers, o particular há-de encontrar-se em posição de exigir à Administração a adopção de um certo comportamento; digamos que é um “credor” de um acto administrativo. Esta situação jurídica activa resultará da titularidade de um interesse – directo, reflexo ou difuso -, cuja prossecução a lei impõe ao órgão da Administração Pública – que, nesta medida é como que devedor do acto.

Movemo-nos sobretudo na área ou espaço dos interesses dinâmicos ou pretensivos e não estáticos ou defensivos, como dissemos.

Das normas jurídicas decorre para os particulares uma posição jurídica subjectiva substantiva de vantagem a que corresponde uma obrigação, um dever, uma sujeição da Administração. A concreta configuração da relação não é possível em abstracto, dependendo do nível de análise anterior, conjugado com a consideração do interesse do particular, sendo que podemos observar uma oscilação entre verdadeiras relações simétricas e relações dissimétricas em que à posição passiva da Administração, decorrente de uma norma de direito objectivo, não corresponde um «direito» ou uma «pretensão» substantiva de outro sujeito.

No limite, o direito do particular pode revestir natureza transitiva, quando se apresenta como um verdadeiro direito social, a que corresponderá uma obrigação especial de *facere* para a Administração.

De todo o modo, a fronteira entre direitos e interesses legalmente protegidos tem vindo a esbater-se, tendo a fronteira sido deslocada, para separar agora este bloco de posições jurídicas, do bloco dos meros interesses de facto. As posições jurídicas

incluídas no primeiro grupo “implicam sempre uma *intenção normativa de protecção efectiva* de um *bem jurídico próprio* de determinado particular, seja *em primeira linha* (estamos então perante direitos subjectivos), seja *em segunda linha*, em complemento de um interesse público primacial (é o caso dos interesses legalmente protegidos). A intencionalidade, o conteúdo objectivo favorável e o grau de efectividade não-de resultar da *interpretação* da norma de direito substantivo que regula a relação jurídica, *devendo presumir-se* a intenção protectora quando uma norma de direito objectivo seja *necessária* ou *adequada* ao favorecimento de determinados interesses particulares»<sup>77</sup>.

Enquanto titular de um direito subjectivo ou interesse legalmente protegido de conteúdo pretensivo, traduzido no direito à emissão de um acto administrativo, concretizador do seu direito, ele tem um conjunto de outros direitos correlativos dos deveres que assacámos à Administração. Precisamente o direito de requerer, de interpelar a Administração, de obter uma resposta e, mais que isso, uma decisão. Eventualmente, poderá ter um direito ao provimento da sua pretensão, à decisão com o preciso sentido solicitado, ou seja ao acto com o conteúdo expressamente requerido, correspondente à sua pretensão. Novamente, esta gradação dependerá da ponderação em concreto, do direito que para ele resulta da lei e do dever a que se acha, no seu confronto, adstrita a Administração.

Estes dois níveis de análise permitem-nos compreender a relação que se estabelece entre o particular e a Administração, a situação em que, nos termos da lei se encontram.

Todavia para que as forças até aqui contidas sejam libertadas, a tensão antes latente se concretize e possa vir a desembocar, dramaticamente, num conflito, é preciso que o interessado tome a iniciativa, provocando a Administração.

### ***1.3. A Intriga – uma visão dinâmica.***

#### ***1.3.1. O requerimento.***

O particular sujeito do direito ou interesse legalmente protegido apresenta **requerimento** à Administração, exigindo desta a prática do acto que lhe é devido por

---

<sup>77</sup> VIEIRA DE ANDRADE, *A Justiça Administrativa*, 4.ª ed., ob cit. p. 75. E o autor continua em nota: “esta posição exprime-se, depois, num poder de *vontade* que visa exigir ou pretender determinados comportamentos ou produzir autonomamente determinados efeitos jurídicos, para satisfação do interesse próprio do titular protegido pela norma jurídica”.

lei para que o seu direito ou interesse protegido seja concretizado. O requerimento deve ser feito a órgão competente, mas a lei impõe ao órgão a que o mesmo seja dirigido, e que seja incompetente, o dever de remeter oficiosamente esse requerimento para o órgão legalmente competente, sendo que, se o não fizer, em nada a posição do particular fica afectada porque se imputa ao órgão competente a inércia do órgão, a que, apesar de incompetente, foi dirigido o requerimento – art. 67.º, n.º 3 do CPTA.

Em Espanha, a *interpelatio* da Administração por parte do titular do direito ou interesse, objecto de protecção, não se confunde com o acto que dá início ao procedimento. Entre nós, o termo requerimento tem um significado específico, designando *todo o acto do titular de uma posição jurídica substantiva – direito subjectivo ou interesse legalmente protegido ou de interesses difusos, na medida em que possam ser objecto de pretensões perante a Administração (53º) - que visa obter, do órgão administrativo competente, a produção de um efeito jurídico constitutivo ou recognitivo só realizável através da prática de um acto (ou contrato) administrativo*. O requerimento – que deve ser convenientemente fundamentado em termos jurídicos e instruído com uma exposição dos factos<sup>78</sup> – há de necessariamente (pré)tender à produção de uma decisão administrativa, o que não significa que a sua apresentação origine, sem mais, um direito à decisão do fundo da pretensão formulada<sup>79 80</sup>.

**O direito do impetrante** compreende apenas a pretensão de uma decisão, sendo por isso um direito subjectivo formal e não material<sup>81</sup>.

<sup>78</sup> V. Mário ESTEVES DE OLIVEIRA, *et alii*, *Código do Procedimento Administrativo Comentado*, 2.ª ed., Coimbra, Almedina, 1998, p. 381.

<sup>79</sup> V. Mário ESTEVES DE OLIVEIRA, *et alii*, *Código do Procedimento Administrativo Comentado*, 2.ª ed., ob. cit., p. 377.

<sup>80</sup> O requerimento é um acto de iniciativa do procedimento administrativo pois que tem nele um efeito jurídico propulsivo. Constituem a administração no dever inicial de se pronunciar ou responder, não no dever de decidir. O direito do requerimento tem natureza potestativa e está condicionado à verificação da existência dos respectivos pressupostos procedimentais, traduzindo-se a sua tutela jurídica no facto de, não havendo qualquer pronúncia ou decisão expressa da administração, requerida perante o requerimento apresentado, o procedimento (poder) ficar decidido com o seu próprio silêncio. A pretensão que o interessado quer fazer valer nos procedimentos particulares está quase sempre ligada à produção de um acto que se repercute directamente na sua esfera jurídica pessoal, um acto que lhe proporciona directa e imediatamente um efeito jurídico favorável (ou extingue ou reduz um desfavorável). Concebido ou não, como acto de abertura do procedimento o que é certo é que o requerimento constitui a Administração no dever de proceder (não apenas de responder, informar ou encaminhar), instaurando-se uma relação jurídico-administrativa procedimental entre o requerente e o órgão destinatário. Esta obrigação implica para a Administração, uma decisão prévia e provisória sobre o preenchimento dos pressupostos procedimentais (competência, legitimidade do requerente, tempestividade e inteligibilidade do pedido, bem como a actualidade do interesse ou direito que se pretende exercer).

<sup>81</sup> A distinção assenta na extensão do poder de vontade garantido por uns e por outros: os materiais são mais fortes, pois que garantem ao titular um determinado resultado (v.g. a prática do acto administrativo deferido), os formais apenas lhe garantem um determinado comportamento ou procedimento do obrigado (v.g. a tomada de uma decisão).

Ponto é também que se averigüe qual a natureza e função deste requerimento, no processo em apreço. Naturalmente que ele constitui a Administração no dever de decidir e, se a densidade do preceito legal, consagrador do dever administrativo bem como do direito do particular, assim o justificarem, de dar provimento à sua pretensão, de a deferir.

No fundo é um facto constitutivo do interesse em agir, um elemento, como é de uso dizer-se na doutrina alemã, demonstrativo da *Shutzrechtsbedürfnis* do requerente.

Nesta medida, estamos perante um verdadeiro pressuposto processual. Não um pressuposto processual especial, como sugere João Caupers, mas o tradicional pressuposto do interesse processual, a contradistinguir da legitimidade, a que nos dedicaremos em breve. Com efeito, a existência de uma situação de necessidade de tutela judicial e, portanto, a constituição de um interesse em agir em juízo, parecem ser colocadas pelo código na dependência da apresentação de requerimento.<sup>82</sup> Segundo Vieira de Andrade, estaríamos diante de um requisito de pronúncia administrativa prévia, tendente a evitar intervenções desnecessárias dos tribunais.<sup>83</sup>

Com efeito, o 67.º parece exigir sempre um procedimento prévio de iniciativa do interessado, que em regra será um requerimento endereçado ao órgão competente com a pretensão de obter a prática de um acto administrativo. O *princípio da provocação* indicia o alcance subjectivista do pedido e coloca o problema do respectivo âmbito. Parece que o melhor entendimento é o de o reputar aplicável a todas as situações, consentindo na sua dispensa apenas se o dever decorrer directamente da lei e a iniciativa do processo couber ao M. Público, na defesa de interesse público especialmente relevante, dos valores do art. 9.º n.º 2, ou de direitos fundamentais. Mesmo aí, Vieira de Andrade sugere uma reserva: a necessidade de comprovar um atraso manifesto e desrazoável no cumprimento da lei.

Face à apresentação do requerimento, a administração tem um comportamento ilegal que vai abrir a via contenciosa, conferindo ao particular o direito potestativo de acção. Esse comportamento pode, nos termos da lei, assumir três formas: omissão ou silêncio quanto ao acto requerido, no prazo legalmente estabelecido; recusa da prática do acto requerido que se apresenta como legalmente devido; recusa de apreciação do requerimento.

---

<sup>82</sup> Mário AROSO DE ALMEIDA, *O Novo Regime do Processo nos Tribunais Administrativos*, 3ªed., ob. cit., p. 195.

<sup>83</sup> V. VIEIRA DE ANDRADE, *A Justiça Administrativa*, 4ª ed., ob. cit., pp. 268 e 271.

### 1.3.2. A atitude ilegal da Administração

#### 1.3.2.1. Omissão

O conceito de omissão aqui visado não possui teor ou índole naturalística, por isso que se não reconduz a um simples não fazer, a um simples conceito de negação. Omissão em sentido jurídico significa não fazer aquilo a que se estava obrigado, pelo que a omissão administrativa tem de se conexionar com a tipologia de deveres que há pouco afluíramos.

Pressuposto qualificativo da inércia administrativa é a existência em concreto de deveres emergentes da competência administrativa e a sua violação.

Este comportamento administrativo antijurídico, por violação objectiva da ordem jurídica, releva independentemente da repercussão que tiver na esfera jurídica dos particulares, no plano da realização das competências administrativas. Todavia, a inércia das autoridades administrativas, perante requerimentos apresentados por particulares, possui também *relevo jurídico-subjectivo*, que acresce àquela *componente objectiva*. «Com efeito, no Estado de Direito democrático todo o cidadão dispõe da pretensão de ver examinados e decididos, num prazo razoável, os pedidos que dirige à Administração. Desde que o requerimento seja apresentado junto da autoridade administrativa competente e a sua formulação seja suficientemente clara e posta em termos adequados, a autoridade requerida está juridicamente obrigada a considerar o pedido, a decidi-lo e a dar resposta ao requerente.»<sup>84</sup>

A inércia perante requerimento ou petição dos administrados viola, desde logo, o direito de petição, constitucionalmente consagrado (art. 52.º, n.º 1 CRP).

Para que uma omissão de um órgão da administração pública assuma relevo jurídico, indispensável se afigura a verificação cumulativa de um conjunto de pressupostos, a saber: a iniciativa do particular, a competência do órgão administrativo interpelado para decidir o assunto (vimos como este pressuposto foi relativizado no art. 67.º, n.º 3 CPTA), o dever legal de decidir, por parte de tal órgão, e o decurso do prazo estabelecido na lei – 90 dias, se outro não for especialmente fixado (arts.108.º, n.º2 e 109.º CPA).

---

<sup>84</sup> V. BARBOSA DE MELO, “Parâmetros Constitucionais da Justiça Administrativa”, in *Reforma do Contencioso Administrativo*, vol. I, ob. cit., p. 394, autor que temos vindo a acompanhar *pari e passu* nas últimas linhas.

São estas as situações que a previsão do art. 67.º, n.º1, al. a) do CPTA tem por objecto e que, até aqui, davam lugar à formação de actos tácitos, por regra negativos (indeferimento tácito) e, excepcionalmente, positivos (deferimento tácito). Levanta-se, pois, um problema de compatibilização do novo instituto processual com as figuras pregressas, que importa, ainda que brevemente, abordar.

O mesmo é dizer que se torna necessário aferir das sombras que a condenação projecta sobre estas figuras, das implicações que ela repercute neste sector do direito substantivo – tema, aliás, bastante glosado pelos autores.

Com efeito, ambas foram também gizadas para reagir contra o que já se apodou de “política de braços cruzados” da Administração, procurando minorar-lhe os efeitos negativos, mediante a atribuição de um significado jurídico positivo ou negativo, respectivamente.

a) No que concerne ao *indeferimento tácito*, a doutrina divide-se quanto ao impacto da introdução da possibilidade de pedidos de condenação da Administração à prática de actos ilegalmente omitidos.

Como é consabido, a atribuição ou imputação de um significado jurídico negativo de indeferimento ao silêncio administrativo, entendido este como ausência de uma decisão expressa de Administração, relativamente a uma petição que lhe seja dirigida por um particular, teria a sua matriz histórica no direito francês, encontrando-se relacionada com o sistema de contencioso administrativo fundado na regra da decisão prévia.

No quadro de um sistema em que o recurso jurisdicional é concebido como um processo contra um acto, a falta de uma decisão, que se pronunciasse expressamente sobre o pedido formulado pelo particular, constituía um obstáculo intransponível no acesso à justiça administrativa. Daí que se tenha ficcionado, em face da passividade administrativa, não qualificada pela lei como de deferimento tácito, a existência de um acto administrativo de indeferimento, susceptível de impugnação, como se de um verdadeiro acto administrativo se tratasse<sup>85</sup>.

O acto silente surgiu, assim, como um instrumento de garantia dos particulares, destinado a pôr termo a uma situação de indeferimento, gerada pela falta de decisão expressa da autoridade administrativa, e para o exclusivo efeito de permitir ao interessado o exercício do direito processual de recurso.

---

<sup>85</sup> V. CARLOS CADILHA, “O Silêncio Administrativo”, in *CJA*, ob. cit., pp. 30-31 e ss.



Todavia, a partir do momento em que o acesso à justiça administrativa deixa de ser feito depender da existência de um acto administrativo passível de impugnação, a figura do acto silente parece entrar em crise, atenta a desnecessidade de ficcionar, em situações de pura inércia ou omissão, a emissão de actos administrativos, que possam ser objecto de impugnação.

Se a finalidade do acto tácito negativo é a de assegurar ao interessado o exercício de uma garantia jurisdicional, a previsão de um novo meio processual, especialmente vocacionado para a reacção contra a inércia da Administração, retira toda a utilidade prática ao instituto, tanto mais que a impugnação contenciosa do acto ficcionado não é susceptível de proporcionar uma mais eficaz tutela do direito ou uma vantagem complementar, que não possa ser obtida pela via da acção.

Face a este quadro, a ideia que se começa a impor é a de que o CPTA terá procedido à abolição da figura do indeferimento tácito. Aroso de Almeida, lídimo representante desta tese, argumenta que, afora os casos específicos em que a lei preveja a formação de deferimentos tácitos, «o incumprimento, no prazo legal do dever de decidir, por parte da Administração, passa a ser tratado como a omissão pura e simples, que efectivamente é, ou seja, como um mero facto constitutivo do interesse em agir em juízo para obter uma decisão judicial de condenação à prática do acto ilegalmente omitido».<sup>86</sup>

A omissão, com que o interessado se vê confrontado, é um facto neutro, que pode ter sido determinado pelas mais diversas razões e que, só por si, não exprime uma manifestação de vontade da Administração.

Sendo assim, uma vez escoado «o prazo legal e havendo, por isso, uma situação de efectivo incumprimento do dever de decidir, o interessado tem a possibilidade de reclamar, de recorrer para o superior hierárquico do órgão omissor ou para o delegante, porventura para a tutela e, sendo caso disso, para o tribunal administrativo competente, para fazer valer, pela positiva, o seu direito a uma decisão, que foi ilegalmente preterida».<sup>87</sup>

O que significa que a entrada em vigor do CPTA provocou a revogação tácita do art.109.º, n.º1 do CPA, na parte em que se refere à faculdade do interessado *“presumir indeferida [a sua] pretensão, para poder exercer o respectivo meio legal de*

---

<sup>86</sup> V. AROSO de ALMEIDA, *O Novo Regime do Processo dos Tribunais Administrativos*, 2.º ed., 2003, p. 201.

<sup>87</sup> V. AROSO de ALMEIDA, *Implicações de Direito Substantivo da Reforma do Contencioso Administrativo*, in *CJA*, n.º34, Julho/Agosto 2002, p.70.

*impugnação*” – onde se deve passar a ler que “*a falta de decisão administrativa confere ao interessado a faculdade de lançar mão do meio de tutela adequado à protecção dos seus interesses*”. Já não, porém, na parte em que estabelece o prazo a partir do qual se comina o incumprimento do dever de decidir, libertando o particular da posição expectante em que se achava e legitimando-o a fazer valer por outros meios a sua pretensão.

A impositação que assim se aduz receberia expresso conforto legal dos arts. 67.º, n.º 1, al.a) e 51.º, n.º4 CPTA, bem como do cuidado posto pelo legislador na terminologia empregada nos artigos 69.º, n.º1 e 79.º, n.º5, nos quais a palavra *silêncio* foi evitada e o termo *indeferimento* reservado para verdadeiros actos administrativos expressos e nunca para situações de pura inércia ou omissão, em que não há indeferimento. Convicção reforçada pela (investigação da) interpretação histórica do instituto.

Não temos por precipitada a adesão a estes argumentos. Até porque vêm sendo amplamente sufragados, visto que se nos afiguram em toda a linha probantes. Em contrapartida, estão longe de nos convencer as razões arguidas em abono da obrigatoriedade da substituição da impugnação de actos expressos de indeferimento (do pedido da sua anulação) pelo pedido de condenação, sob pena de absolvição da instância, como veremos.

b) O *deferimento tácito*, embora também seja uma vertente do acto silente e um instrumento de garantia dos particulares, possui uma história, um fundamento e uma configuração bem distintas.

Com efeito, é nos domínios das autorizações permissivas e, bem assim, no das aprovações, que a lei protende a associar à inércia da Administração uma presunção de assentimento e, portanto, de aquiescência com as pretensões que lhe sejam apresentadas pelos requerentes.

O acto tácito positivo confere ao particular o direito substantivo correspondente à satisfação da sua pretensão, como forma de evitar os prejuízos que resultariam da excessiva demora na resolução do caso, quando a Administração não emita uma decisão expressa, no prazo legalmente previsto.

Trata-se, aqui, ressalvado melhor aviso, de uma presunção legal, mediante a qual a lei extrai da conduta de inércia da Administração o efeito jurídico de um deferimento, que substitui, para todos os efeitos, o acto administrativo, de sentido positivo que foi omitido.

Apesar de continuar a ser acreditado veementemente por alguns (Caupers), a verdade é que o instituto tem oferecido o flanco a várias críticas, que a discussão motivada pelo CPTA só veio nutrir e ampliar.

Sem ousarmos reeditar esse debate, resumimos, todavia, as duas posições contrastantes.

Alegam os seus promotores que o «sistema de deferimento tácito é o único que não faz recair sobre o cidadão contribuinte os problemas que só à Administração Pública cabe ultrapassar».<sup>88</sup>

Quanto aos seus detractores, ripostam com a alteração do paradigma que lhe esteve subjacente, causadora de uma nítida perempção da figura.

De facto, os interesses associados à actividade imobiliária, que presidiram à sua consagração, defrontam-se hoje com outro tipo de preocupações, relativas ao ambiente, à qualidade de vida, à preservação do património arquitectónico, cultural e paisagístico.

Segundo João Tiago da Silveira<sup>89</sup>, o instituto sob juízo é: propiciador da adopção de comportamentos ilícitos; atentador do interesse público e de terceiros; responsável por uma devolução da competência decisória para os particulares; potenciador de vícios no funcionamento da Administração; elemento conducente à falta de segurança para o particular; e instituto também de difícil execução.

Também Barbosa de Melo faz coro com estes autores<sup>90</sup>, e Colaço Antunes reputa a figura dogmaticamente insustentável e até inconstitucional (por violação do dever objectivo de a Administração realizar o interesse público, prejudicial para a completude do material instrutório e a adequada ponderação de interesses, procedimentalmente exigida), bem como por se manter a expensas do princípio constitucional do justo procedimento e até do processo justo.<sup>91</sup>

Mesmo João Caupers concede que «o sistema de deferimento tácito pode gerar perversões, como a tendência dos órgãos administrativos para indeferirem tudo, mesmo com deficiente fundamentação, a fim de impedirem a formação de acto tácito positivo. Sabem que, mesmo podendo o interessado recorrer do indeferimento expresso ilegal, enquanto o processo se arrastar pelo tribunal, ganham tempo para reapreciar e,

---

<sup>88</sup> V. João CAUPERS, *Introdução ao Direito Administrativo*, ob. cit., p.158.

<sup>89</sup> Citado por Rita CALÇADA PIRES, *O Pedido de Condenação à Prática de Acto Administrativo Legalmente Devido*, ob. cit., pp. 75-76.

<sup>90</sup> BARBOSA de MELO, *Parâmetros Constitucionais da Justiça Administrativa*, in *Reforma do Contencioso Administrativo*, p. 395 – nota 24.

<sup>91</sup> V. Luís Filipe COLAÇO ANTUNES, *A reforma do contencioso administrativo: o último ano em Marienbad*, ob. cit, p.311.

eventualmente, rever a decisão de indeferimento. Pode também suceder o oposto, isto é, o deferimento tácito pode criar para o órgão administrativo a tentação de, pretendendo favorecer um interessado em condições de legalidade pelo menos duvidosas, mas não desejando assumir explicitamente tal risco, deixa simplesmente passar o tempo, sabendo que se produzirá resultado idêntico».<sup>92</sup>

Talvez seja o momento de repensar o tratamento dado ao silêncio administrativo, no âmbito da relação intersubjectiva, ponderando designadamente os riscos para a vida em sociedade que o deferimento tácito comporta e as desvantagens – inerentes à demora na tomada de decisão – que procura combater, sabendo-se, além do mais, que existem outros mecanismos jurídicos de reparação do dano gerado na esfera jurídica dos particulares pela passividade administrativa.

O novo quadro legal fornece também elementos para uma reinterpretação e redefinição do instituto.

Não assim para Aroso de Almeida, que recusa peremptoriamente uma incorporação do deferimento tácito no conceito de omissão, preconizado pelo legislador. Em situações de deferimento tácito – explica – «não há (...) lugar para a propositura de uma acção de condenação à prática do acto omitido, pelo simples motivo de que a produção desse acto já resultou da lei. Poderá ser, quando muito, proposta – segundo os termos da acção administrativa comum e desde que, para o efeito, exista, naturalmente, o necessário interesse processual (art.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 devidos por esses factos».<sup>93</sup>

Em primeiro lugar, não procede o argumento da preclusão da possibilidade de utilização da condenação à prática de acto devido. Tal como no indeferimento tácito, a produção do acto resulta da lei porque ontológica, ou ônticamente a situação é idêntica. Concede-se, obviamente, na diferença entre uma *fictio* e uma *praesumptio*. Mas a decisiva diferença situa-se no plano da justificação das figuras em presença, isto é nas situações que pretendem tutelar. Nesta sede, recolhem-se importantes pistas do debate doutrinal supracitado.

---

<sup>92</sup> V. João CAUPERS, *Introdução ao Direito Administrativo*, ob. cit., p. 157, nota 61.

<sup>93</sup> V. Mário AROSO de ALMEIDA, *O Novo Regime do Processo nos Tribunais Administrativos*, ob. cit., p. 200.

Se no plano naturalístico o que sucede é o mesmo, tudo depende do significado jurídico atribuído ao facto. E este é, evidentemente, funcionalizado, instrumental dos fins visados com a figura. Foi já a inutilidade prática do indeferimento que, em parte pesou na decisão da sua abolição ou derrogação. Há que apurar se a figura do deferimento é conveniente.

Ora, é possível talvez concluir, atentas as claudicâncias do instituto, que a única virtualidade que mantém, depois de criada a condenação para a prática de acto devido é a de contribuir para a aceleração do funcionamento da Administração.

Desaconselham-na, no entanto, todos os argumentos há pouco expendidos que a interpretação histórica e teleológica dos preceitos do CPTA corrobora.

Por um lado, no anteprojecto falava-se apenas em indeferimento tácito, o que já não sucede na versão final, sendo que o recuo indicia a vontade de incluir no conceito de omissão ambos os casos de silêncio. Por outro lado, a intenção do legislador foi, segundo cremos, a de criar um instrumento jurídico que contrariasse a abulia administrativa, em si mesma (objectivamente) anti-jurídica e amiúde lesiva dos direitos dos particulares.

Não nos repugnaria, portanto, aceitar a proposta de Carlos Cadilha (que recolheu já a simpatia de Rita Calçada Pires) no sentido de «atribuir efeitos positivos à passividade da Administração, mas apenas no âmbito procedimental – a que poderá corresponder um conceito de acto tácito interno – e sem directa interferência no funcionamento dos meios jurisdicionais de que o particular dispõe para reagir contra a ausência de uma resolução final». <sup>94</sup>

Nesta ordem de ideias, se compreende a sugestão do sobredito autor de eliminar o acto tácito externo e, conseqüentemente, revogar as normas dos arts.108.º e 109.º do CPA, institucionalizando-se a acção de condenação à prática de acto devido como meio processual de tutela jurisdicional das omissões administrativa, por forma a cobrir o espaço antes ocupado pelo indeferimento e pelo deferimento tácitos.

Todavia, porque nos movemos no plano da teleologia dos preceitos, da eficácia e serventia dos institutos, cumpre ressaltar que a sobrevivência do deferimento terá sentido sempre que se demonstre que, numa sopesação dos *prós e contras*, estes são sobrelevados por aqueles. Além do que, as figuras se mantêm no direito material.

---

<sup>94</sup> V. Carlos Alberto F.CADILHA, *O Silêncio Administrativo*, in *Cadernos de Justiça Administrativa*, n.º28, Julho/Agosto 2001, p.33.

Mostra-se, por isso, benquista uma intervenção classificadora do legislador, no plano do direito substantivo.

#### 1.3.2.2. *Recusa Expressa*

A segunda das situações em que pode ser pedida a condenação à prática de um acto administrativo, prevista no art. 67.º, n.º 1 al. b) do CPTA, é aquela em que tenha havido uma recusa expressa da prática do acto requerido, ou seja, em que tenha sido indeferida a pretensão do particular,

A recusa expressa, ou acto de indeferimento, é um acto administrativo, de conteúdo declarativo, que exprime o entendimento da Administração de que *não deve praticar* um acto cuja emissão lhe foi solicitada. Contém, desta arte, uma definição jurídica material da situação jurídica do particular.

Todavia, a reacção contra esta atitude passa a processar-se através de um processo de condenação, em que a expurgação do acto jurídico de indeferimento da ordem jurídica desempenha um papel secundário, pois que o que verdadeiramente se discute não é o acto (a sua nulidade ou anulabilidade), mas a questão sobre a qual versa.

Nada na natureza substantiva do acto compele à sujeição estrita a um processo de impugnação cassatória, podendo ser eliminado no âmbito de um processo de objecto mais alargado e de plena jurisdição, como é a condenação.

O busílis, porém, reside na eventual obrigatoriedade ou não substituição do processo impugnatório, por outro vocacionado para a impugnação.

Segundo Aroso de Almeida, «o titular de uma posição subjectiva de conteúdo pretensivo deixa de ter de o [ao acto] impugnar (na verdade, deixa mesmo de poder fazê-lo) deduzindo contra ele um pedido de anulação ou declaração de nulidade, para passar a poder – e dever – fazer valer a sua própria posição substantiva, em todas as dimensões em que ela se desdobra, no âmbito de um processo de condenação da Administração à prática de acto ilegalmente recusado.»<sup>95</sup>

No entanto, talvez seja de dissentir de uma tal proposição. Fora esse o entendimento da figura, e teríamos dificuldade em quadrar com ele as normas do art.47.º, n.º2 al. a), do 51.º, n.º4 e do 70.º, n.º3.

Senão, vejamos: logo na primeira disposição, prevê-se a possibilidade de o particular cumular o pedido de impugnação com o pedido de declaração à prática de

---

<sup>95</sup> V.AROSO de ALMEIDA, *O Novo Regime do Processo nos Tribunais Administrativos*, ob. cit, p. 205.

acto administrativo devido. Ora, a cumulação casa mal com a ideia de substituição obrigatória.

Por outro lado, o art.51.º n.º4 faz menção às situações em que, contra um acto de indeferimento, seja deduzido um pedido de *estrita* anulação, sugerindo, novamente, a cumulatividade dos pedidos, sem que o de condenação absorva necessariamente o de impugnação. Isto apesar de o preceito rezar logo de seguida que “o tribunal convida o autor a *substituir* a petição, para o efeito de formular o adequado pedido de condenação”. Resta saber qual o grau de conscrição deste convite, e até que ponto pode ser declinado.

Por último, é lícito indagar se, admitindo-se no 70.º, n.º3 a cumulação de pedidos na pendência do processo, não será de consenti-la também quando *ab initio* se verificarem circunstâncias idênticas.

Da nossa perspectiva, o factor de perplexidade reside, não tanto na substituição obrigatória dos pedidos, quanto na forma como está prevista a sua cumulação, abrangendo situações em que a sua aplicação se mostrará claramente desnecessária ou inútil.

É que, se o instituto foi pensado para os casos em que a mera anulação não era capaz de proteger, plena e efectivamente, os direitos dos particulares, não faz sentido requerer aqui o esforço conjunto das duas acções.

A acção de condenação, porque incorpora a anulação do acto, torna inútil, supérflua a autonomização desta última.

O Doutor Vieira de Andrade, reflectindo acerca do art.51.º, n.º4, não proscree em absoluto a impugnação, munindo-se de argumentos substanciais: «não será admissível que o particular fique sem a protecção adequada quando tenha interesse expresso na anulação do acto».<sup>96</sup> Só que o professor esclarece que tal «não se verifica no caso da acção de condenação», como decorre do art.66.º, n.º2.

---

<sup>96</sup> V. VIEIRA de ANDRADE, *Justiça Administrativa*, ob.cit., p. 201 – nota 377. Não nos coibimos de rogar de empréstimo o seu discurso: «A lei preferiu não tornar obrigatória a cumulação de pedido de anulação do acto com a condenação na prática de acto devido (...). Na verdade, as vantagens na condenação imediata da Administração só são inegáveis quando o conteúdo dos actos devidos é vinculado e determinado, ou quando não há senão uma forma adequada de reconstituir a situação hipotética actual. Diferentemente, nas situações de discricionariedade, é inevitável e pode não adiantar muito uma condenação genérica, em que o juiz não pode ir além da explicitação das vinculações a que estará sujeita a Administração. (...) haverá mesmo situações em que seria razoável e bom, para o interesse público e para os particulares, que a Administração não estivesse constringida por uma sentença “legalista” a um determinado comportamento e, gozando de uma espécie de “privilégio da execução prévia da sentença”, dispusesse de algum espaço e tempo para conformar a solução no caso concreto.». V. p. 345.

Quanto ao mais, utiliza os argumentos já esgrimidos (a lei admite a cumulação de pedidos e estabelece regras que se aplicam à instrução também nestes casos. Além do que, face ao caso concreto, a eventual condenação na prática do acto devido pode servir de pouco, por este ter um conteúdo largamente discricionário).

No nosso modesto parecer, é crucial a noção de interesse processual, oferecida pelo nosso professor, segundo a qual ele «exige a verificação objectiva de um interesse real e actual, isto é, da utilidade na procedência do pedido e constitui um pressuposto comum, directamente decorrente da ideia de economia processual (...)». Havendo necessidade de tutela judicial pela via da condenação, isto é, estando verificados os pressupostos do interesse em agir através desse meio processual, torna-se inútil, lançar mão do indeferimento, prestimoso apenas se houvera interesse específico em fazer uso dele, em obter a protecção de um direito ou interesse por seu intermédio.

#### *1.3.2.3. Recusa de apreciação de um requerimento.*

A terceira situação em que pode ser pedida a condenação à prática de um acto administrativo, nos termos do 67.º, n.º1, é aquela em que tenha sido recusada a própria apreciação de requerimento dirigido à prática do acto administrativo.

São duas as sub-hipóteses tidas em vista no enunciado. Na verdade, a recusa de apreciação tanto se pode basear em motivos de ordem formal, como em «considerações que envolvam a formulação de juízos valorativos quanto à oportunidade de decidir».<sup>97</sup>

Correspectivamente, a recusa pode ser contestada com fundamento na inexistência de facto dos motivos de ordem formal ou na falta de fundamento normativo para a sua invocação, ou baseando-se na existência de circunstâncias que, no caso concreto, restrinjam ou eliminem a discricionariedade de acção em abstracto conferida pela lei confere à Administração, e em que esta alicerçava a sua recusa.

#### *1.3.2.4. Prática de um acto que não satisfaz integralmente a pretensão do interessado.*

Uma vez instada pelo particular, a Administração pode ainda adoptar uma outra atitude, igualmente anti-jurídica, que se traduz na prática de um acto cujo conteúdo não satisfaz, total ou parcialmente, o particular. Um tal comportamento não representa nem uma omissão (a Administração agiu, não permaneceu silente), nem uma recusa de

---

<sup>97</sup> V. AROSO de ALMEIDA, *O Novo Regime do Processo nos Tribunais Administrativos*, ob. cit, p.208.



apreciação do requerimento (a Administração apreciou e decidiu), nem uma recusa expressa – entendida enquanto indeferimento expresso *stricto sensu*.

Como não se subsuma em nenhuma destas hipóteses, a situação aparenta não reunir os requisitos do pedido de condenação. Posto o que remanesce apenas, como forma de tutela, a possibilidade de impugnar o acto da Administração.

Todavia, é talvez possível, sem precisão de raciocínios muito tortuosos, enquadrar esta realidade na noção de recusa expressa, desde que se tolere o alargamento deste conceito.

Ponto é que se enfatize ser o visio ou escopo do pedido condenatório o de fazer valer a posição substantiva do particular em todas as dimensões em que se desdobra.

Como não se revelara suficiente, a solução retiraria também alguma força do disposto no 70.º, n.º3, onde se demonstra a preocupação de acompanhar as metamorfoses e avatares da relação jurídica do particular, através da permissão do alargamento do objecto da acção, por forma a incorporar a anulação ou declaração de nulidade e inexistência do acto, que precisamente não satisfaça a pretensão do interessado.

Tudo o que resulta mais claro, logo que se perceba ser a pretensão do particular e a sua posição jurídica subjectiva substantiva activa, que confere unidade e imprime sentido ao instituto, impregnando, por isso, toda a sua regulação.

Sem menoscabo, obviamente, do importante papel cabido ao acto devido – nota verdadeiramente especificante desta acção.

- ***Breve nótula acerca do recurso hierárquico necessário.***

Permita-se-nos ainda, parenteticamente, fazer uma alusão ao recurso hierárquico necessário.

Poupamo-nos, claro, a uma reedição, breve que fosse, da discussão que o assunto motejou (até porque o nosso ensejo é todo outro), mas não podemos furtar-nos à sua consideração, no âmbito vertente.

Na Alemanha, a tentativa de resolver os litígios administrativos, logo nas entranhas da Administração, por via graciosa, permitindo o arrependimento daquela e abortando acções que iriam atulhar os tribunais, é um requisito prévio, cujo preenchimento se mostra indispensável para se intentar a *Verpflichtungsklage*.

Em Portugal, a relação entre o novo instituto da condenação e o recurso hierárquico não é transparente. Os artigos do CPTA não lhe fazem qualquer menção.

Segundo Aroso de Almeida, o CPTA não obsta à existência da impugnação administrativa necessária. Uma afirmação subscrita por Rita Calçada Pires<sup>98</sup>, embora com uma justificação divergente, que assenta na letra do art.59.º,n.º 5 CPTA e na circunstância de a persistência da figura, no plano do direito material, não aconselhar a sua eliminação a nível processual (arts. 166.º a 175.º CPA).

De todo o modo, salvante a hipótese de uma lei especial exigir o recurso hierárquico (necessário), a sua interposição é remetida para a vontade do particular.

O objecto do recurso é a conduta factual, omissiva ou declarativa, do órgão subordinado e o prazo de interposição deverá ser de um ano.

Esta impositação obriga a uma necessária adaptação dos preceitos de direito substantivo.<sup>99</sup>

#### ***1.4. Fim do primeiro acto.***

Apresentado o requerimento pelos particulares, a Administração fica constituída no dever de decidir. Se, não obstante, decide assumir qualquer uma das três posturas que vimos de analisar, eclode o litígio, o confronto entre os sujeitos. Ora, todos sabemos que o direito tem uma dimensão *agonística*... e que, nas histórias, a *cena do duelo* é sempre *apaixonante*.

Sucede porém que *este* se processa não de acordo com as regras da cavalaria ou da artilharia dos pistoleiros, antes nos termos ditados por normas jurídicas (processuais).

O particular adquire o direito potestativo de acção, a faculdade de recorrer à via contenciosa para fazer valer em juízo a sua pretensão, defrontando a Administração.

Proposta a acção, constitui-se a relação jurídico-processual ou instância, que absorve a conflitualidade e domestica processualmente o litígio, canalizando-o nos trâmites conceptuais.

O episódio da vida que as *fattispecies* normativas pressupõem (mas que igualmente concorrem a construir, num entrelaçar de facto e direito) é então alvo ou objecto de uma releitura e reorganização em moldes jurídico-processuais.

---

<sup>98</sup> V. Rita CALÇADA PIRES, *O Pedido de Condenação à Prática de Acto Administrativo Legalmente Devido*, ob. cit., pp. 82-83.

<sup>99</sup> Veja-se, a propósito do art.175.º, n.º 3 CPA, AROSO de ALMEIDA, *O Novo Regime do Processo nos Tribunais Administrativos*, ob.cit., p.203.  
Cfr. Também CARLOS CADILHA, “O Silêncio Administrativo”, in *CJA*, n.º28, Julho/Agosto 2001, pp. 31 e ss.

A relação jurídico-substantiva de cariz administrativo e os elementos que lhe pertinem são reordenados e reconduzidos às categorias técnicas próprias.

Confiamos, pois que a exposição precedente tenha o dom de iluminar o sentido das normas e categorias processuais que manusearemos de seguida.

## **2. A acção de condenação. (Releitura dogmático-jurídica, técnico-jusprocessual).**

Uma vez constituída a relação jurídico-processual ou instância, a lide, proporciona-se uma maior tecnicidade e rigor, reorganizar os factos, a referida materialidade subjacente de acordo com as categorias processuais e a finalidade que as inerva. Na verdade a morfologia e anatomia andam de mãos dadas com a fisiologia...

O primeiro aspecto a equacionar, segundo o nosso aviso, tem que ver com os elementos essenciais da causa, sem os quais não chega a constituir-se a lide.

### ***2.1. Elementos essenciais da causa***

#### **2.1.1) Noção**

Os elementos essenciais da causa, sem os quais não chega, sequer, a existir processo, a constituir-se a relação processual, são as partes, o pedido, a causa de pedir e a própria existência do tribunal.

A falta de designação do tribunal, em que a acção é proposta, ou a não identificação das partes, tornam a petição inicial inepta, justificando a recusa do seu recebimento, por parte da secretaria do tribunal. Já quanto ao pedido e à causa de pedir, a solução legal, para o caso de não serem formulados, é distinta: o processo inicia-se e a questão só é trazida ao juiz e resolvida no momento do despacho saneador, aquando do conhecimento das excepções dilatórias ou demais questões, que obstem ao conhecimento do processo.

Nessa circunstância, a falta de elementos (à semelhança do que sucede com a não verificação dos pressupostos processuais) determina a absolvição da instância.

#### **2.1.2. Partes**

As *partes principais* são o autor e o réu. Nesta veste, podem surgir a Administração e o particular, como já tivemos oportunidade de ver. Podem ser, também, o Ministério Público e os demais titulares de legitimidade a que nos referiremos posteriormente.

A adjuvar os primeiros, podem surgir, como *partes acessórias*, os *co-interessados* – isto é – os terceiros que tenham interesse em que se dê provimento ao pedido do autor.

Ao lado do réu, ou, em todo o caso contra o autor, aparecem os *contra-interessados*, titulares de um interesse pessoal e directo (não é necessária a titularidade de uma posição jurídica subjectiva própria) no não provimento da acção.

Na acção administrativa especial, a lei obriga à indicação do respectivo nome e residência na petição inicial (78.º, al. f) e à sua citação (81.º n.º1 e 82.º) e confere-lhes os poderes processuais de contestar, alegar ou de se opor à dispensa de alegações, de requerer providências cautelares e de recorrer. Arvora-os, desta feita, em verdadeiras partes processuais, com todas as implicações que tal concepção legal acarreta (cf. arts. 95.º, 120.º, n.º 3 e 121.º *inter alia*).

### 2.1.3. Pedido

#### 2.1.3.1. Noção.

Como é consabido, o pedido de uma acção é a pretensão deduzida pelo autor em juízo. O seu conteúdo há-de relacionar-se, pois, com o litígio, emergente da relação jurídica administrativa.

No caso em análise, a pretensão do particular é a de ver reconhecido o seu direito ou interesse legalmente protegido, dirigido à emissão de um acto administrativo e a consequente condenação da Administração na sua prática

#### 2.1.3.2. A cumulação de pedidos.

O princípio da livre cumulação de pedidos (simples, alternativos, subsidiários) do art. 4.º do CPTA é uma novidade absoluta do nosso contencioso administrativo e vem por termo a um sistema, por força do qual o interessado que se dirigia à justiça administrativa se via, as mais das vezes, forçado a lançar mão de sucessivos meios processuais para obter a satisfação de pretensões emergentes de uma mesma relação jurídica material.

Como é óbvio, a admissibilidade depende de uma relação material de conexão entre eles – de prejudicialidade, dependência dos mesmos factos ou das mesmas normas jurídicas, a despeito de as respectivas causas de pedir serem diferentes, para poderem proceder, mesma e única causa de pedir.

Mas, desde que pertençam ao âmbito próprio da jurisdição administrativa, os pedidos podem ser cumulados, ainda que lhes correspondam diferentes formas de processo, – e, nessa eventualidade, adopta-se a forma da acção administrativa especial, com as necessárias adaptações – ou que sejam diferentes em razão de hierarquia ou do território os respectivos tribunais competentes para os conhecer (art. 21.º, n.º 2).

Já antes nos cruzámos com a temática da cumulação de pedidos. Chamámos, nessa altura, a atenção para uma certa debilidade ou incongruência da lei nesta matéria.

Que se nos oferece mais dizer a este respeito?

De facto, a circunstância de a pronúncia administrativa de teor condenatório varrer da ordem jurídica o acto de recusa expressa, por um lado, e de termos, por via da ampliação deste conceito de recusa, incluindo aqui também os casos em que a Administração tenha praticado um acto não integralmente satisfatório para a pretensão do particular, abalou um pouco a convicção da utilidade da cumulação.

E, no parecer de Rita Calçada Pires, a ter de se optar entre o sacrifício do valor e eficácia da pronúncia condenatória, juntamente com a identidade funcional dos pedidos de condenação e impugnação, por um lado, e a perda da utilidade da cumulação, por outro, será forçoso preferir o segundo mal, ao primeiro, por menos grave.

Se bem que o argumento colha, somos da opinião que a utilidade da cumulação não se acha inexoravelmente condenada. Esta continua, na verdade, a fazer todo o sentido sempre que o acto praticado e o acto desejado não sejam inteira e perfeitamente coincidentes, apesar de existir a conexão especial. O que, aliás, a própria autora concede de bom grado, ilustrando mesmo a situação com o exemplo de uma questão complexa em que a Administração pratique determinado acto instrutório, desfavorável para o particular, que, embora acessório à questão central, a influencia. «Aqui, para evitar que se dê a consolidação na ordem jurídica desse acto e que, com essa consolidação, se produzam efeitos negativos que prejudiquem a resolução favorável da questão central, fará todo o sentido a cumulação de pedidos».<sup>100</sup>

O pedido de condenação à prática de acto administrativo, ilegalmente omitido ou recusado, pode ser cumulado com o pedido de indemnização pelos danos resultantes da omissão ou recusa ilegal – cfr. art. 4.º, n.º2, al. f)<sup>101</sup>; com o pedido de condenação da Administração à adopção dos actos jurídicos e à realização das operações materiais, que

---

<sup>100</sup> V. Rita CALÇADA PIRES, *Pedido de Condenação à Prática de Acto Administrativo Legalmente Devido*, Almedina, Coimbra, 2004, p.64.

<sup>101</sup> Sobre a valia desta cumulação, v. Rita CALÇADA PIRES, *O pedido de condenação à prática de acto administrativo legalmente devido*, ob. cit. p. 66.

não teria omitido se tivesse adoptado o acto devido no momento próprio (ou seja, a reconstituição da situação hipotética que hoje existiria se não tivesse ocorrido a recusa ou omissão ilegal – art. 4.º, n.º 2, al. e) e com o pedido de impugnação do acto, malgrado as dificuldades já denunciadas (art. 4.º, al. c). Veja-se também a este propósito o art.47.º.

Repare-se, por último, que o tratamento legal da questão conheceu uma evolução relativamente ao Anteprojecto (veja-se o então artigo 87.º), tendo sido alargadas as hipóteses ali previstas.

#### 2.1.4. Causa de pedir

Se o pedido é «o meio de tutela jurisdicional pretendido pelo autor»<sup>102</sup>, a causa de pedir é constituída pelos factos concretos e pelas razões de direito em que aquela pretensão se baseia.

Segundo João Caupers, nos processos de condenação à prática de acto legalmente devido, ela consiste na «ilegalidade da recusa da Administração Pública em praticar o acto ou na omissão, também contrária à lei, de tal acto».<sup>103</sup>

Incumbe ao autor traçar o quadro factual subjacente à sua pretensão, com relevo para o comportamento adoptado pela Administração, uma vez interpelada, e aduzir as razões da ilegalidade da conduta administrativa, quando confrontada com o seu direito ou interesse e com as normas vigentes (78.º, n.º 2, al. g).

#### **2.2. Objecto do processo**

Sem pretender fazer uma resenha das múltiplas teorias, elucubradas ao longo dos anos acerca do que seja o objecto do processo, sobretudo no domínio jusprocessual civil, sempre lembraríamos que aquele tem sido identificado com a *relação jurídico-material controvertida*, com o *litígio* dela emergente - a compreender, segundo Carnelutti, o conflito de interesses (elemento material) e o binómio pretensão-resistência (elemento formal) - e, finalmente, com a *pretensão ou pedido do autor*. A hodierna doutrina processual civil, tende a inclinar-se para esta última orientação<sup>104</sup>.

---

<sup>102</sup> V. ANTUNES VARELA, *Manual de Processo Civil*, 2ª ed., Coimbra Editora, 1985.

<sup>103</sup> V. JOÃO CAUPERS, *Introdução ao Direito Administrativo*, ob.cit., p.322.

<sup>104</sup> V. José LEBRE DE FREITAS, *Introdução ao Processo Civil*, Coimbra, Coimbra Editora, 1996, pp. 44-50.

No âmbito da justiça administrativa, em países com sistemas de Administração executiva, era corrente a distinção entre um objecto imediato e um objecto mediato do processo, que consistiria no acto administrativo impugnado, cuja legalidade era litigada.

Esta impositação, valia que tivesse nesses casos, revela-se pouco prestimosa nas hipóteses de condenação à prática de acto devido, dado que a lei é expedita e clara em esclarecer que «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».

Destarte, o objecto do processo de condenação não se define por referência ao acto de indeferimento, antes à posição subjectiva de conteúdo pretensivo do autor.

O que não é transformação de somenos, inclusive em termos práticos. Se, por exemplo, «tiver sido praticado um acto de indeferimento baseado na falta do preenchimento de um requisito prévio – sem que a Administração tenha, portanto, chegado sequer a apreciar o mérito da pretensão do requerente –, a circunstância de estarmos perante um processo de condenação, dotado de um objecto alargado, permite que, se a questão prévia em que o acto de indeferimento se tinha baseado, for julgada improcedente, ela seja ultrapassada e o tribunal se pronuncie, tanto quanto possível, sobre a questão de fundo<sup>105</sup>».

As consequências desta noção de objecto projectam-se, também, em matéria de prova e dos poderes que a Administração mantém no decurso do processo.

Relativamente à repartição do ónus da prova, como o interessado faz valer em juízo uma posição jurídica subjectiva de conteúdo pretensivo, é natural que lhe incumba demonstrar o bem fundado da sua pretensão, comprovando o preenchimento dos respectivos elementos constitutivos e que à Administração, por seu turno, compita contrapor e provar, se for caso disso, eventuais factos impeditivos ou extintivos dessa pretensão.

No que concerne ao segundo aspecto anunciado, a partir do momento em que o referente da acção é lobrigado na questão de fundo, o objecto do processo não mais poderá cristalizar-se no tempo, impondo-se-lhe que se adeque à evolução da relação jurídico-material (que também não permaneceu congelada no momento do indeferimento), absorvendo e integrando as superveniências juridicamente relevantes. A final, a decisão do juiz não se reportará ao passado, mas ao momento em que é

---

<sup>105</sup> V. Mário AROSO DE ALMEIDA, “O objecto do processo no novo contencioso administrativo”, ob.cit.,p. 9.

proferida, levando em conta as circunstâncias de facto e de direito que se mostrem nesse momento juridicamente relevantes para a resolução do caso<sup>106</sup>.

Mas este é um aspecto que, por relevante, merecerá um pouco mais de atenção um pouco adiante.

### ***2.3. Pressupostos processuais***

Pressupostos processuais são, como se sabe, os elementos de cuja verificação depende o poder-dever de o juiz apreciar o mérito do pedido formulado e de sobre ele proferir uma decisão, concedendo ou indeferindo a providência requerida.

Omitimos nesta sede grande parte deles, seja porque se não revestem de particular especificidade (personalidade e patrocínio judiciais), seja porque foram já, brevemente, acenados (interesse em agir), focando apenas o problema da legitimidade processual e da competência do tribunal.

#### ***2.3.1. Competência***

Retira-se dos arts. 24.º, 37.º e 44.º do ETAF, que os pedidos de condenação são, em regra, da competência dos tribunais administrativos de círculo. Exceptuam-se, por integrarem a competência do Supremo Tribunal Administrativo, os processos relativos às acções ou omissões do Presidente da República, da Assembleia da República e do seu presidente, do Conselho de Ministros, do Primeiro-Ministro, do Tribunal Constitucional, etc. (cfr.art.24.º, n.º1, al. a).

Quando, como sucede na maioria dos casos, a competência material para o pleito pertence aos tribunais administrativos de círculo, a competência territorial é determinada através das regras dos artigos 16º e 20º do CPTA.

#### ***2.3.2. Legitimidade***

Os alemães chamam à legitimidade, numa concepção sintética do requisito, abrangendo, simultaneamente, o lado activo e o lado passivo, *o poder de condução do processo*.

Segundo Antunes Varela<sup>107</sup>, a parte tem legitimidade activa se for ela quem, juridicamente, pode fazer valer a pretensão em face do demandado, admitindo que a

---

<sup>106</sup> Estamos a ecoar fielmente as palavras de AROSO DE ALMEIDA, “O objecto do processo no novo contencioso administrativo”, ob. cit. pp.209-211.

<sup>107</sup> V. ANTUNES VARELA, *Manual de Processo Civil*, ob.cit., p. 129.



pretensão exista, e terá legitimidade como réu se for ela a parte que, juridicamente, pode opor-se à procedência da pretensão, por ser atingida pela providência requerida.

### *2.3.2.1. Legitimidade activa*

O novo CPTA enuncia, no art. 4º, um conceito-regra de legitimidade activa, segundo o qual é parte legítima quem alegue ser parte na relação jurídica material ou substancial controvertida, ou seja, titular de um interesse legalmente protegido.

O art.68º/1 indica-nos por quem e com que fundamento pode ser pedida a condenação à prática de um acto legalmente devido.

Em primeiro lugar, pelos alegados titulares de direitos ou interesses legalmente protegidos à emissão desse acto (no quadro da relação jurídica que tentamos esboçar).

Em segundo lugar, pelas pessoas colectivas, públicas ou privadas, em relação aos direitos ou interesses públicos que representam.

Em terceiro lugar, reconhece-se legitimidade popular às pessoas e entes, elencadas no artigo 9.º, incluindo o Ministério Público, em defesa dos valores aí consignados.

Os actores populares não são homogéneos e os interesses que visam defender são igualmente heteróclitos. Na verdade, a acção popular social tanto pode ser proposta pelo cidadão, como por associações e fundações, pelas autarquias locais ou pelo Ministério Público, e pode servir para tutelar, tanto interesses difusos propriamente ditos, como interesses colectivos, interesses individuais homogéneos (direitos subjectivos fraccionados) ou interesses públicos da comunidade (interesses comunitários).

Por último, o Ministério Público, enquanto titular da acção pública, também possui legitimidade, contanto que se reúnam dois requisitos: tratar-se de um acto cuja prática constitua um dever directamente resultante da lei (sem necessidade de requerimento do particular) e a omissão ou recusa agredirem direitos fundamentais ou interesse público especialmente relevante<sup>108</sup>.

### *2.3.2.2. Legitimidade passiva*

---

<sup>108</sup> Sobre a carga objectivista das regras sobre legitimidade, v. FREITAS DO AMARAL/AROSO DE ALMEIDA, *As grandes linhas da reforma do contencioso administrativo*, ob. cit.p. 15.; VIEIRA DE ANDRADE, *A Justiça administrativa*, 4.ª ed., ob. cit. pp. 52 e 212; Rita CALÇADA PIRES, *O pedido de condenação à prática de acto administrativo legalmente devido*, ob. cit. p. 51.

Nos termos do art.10º do CPTA, à parte, que seja titular do dever na relação material controvertida, é reconhecida legitimidade passiva.

O artigo 68.º, n.º 2 vem precisar que a entidade responsável pela situação de omissão ilegal, é a parte passiva no processo de condenação à prática de acto legalmente devido.

Tratando-se de uma entidade pública, o processo é intentado contra ela, ou, no caso do Estado, contra o Ministério sobre cujo órgão recaia o dever de praticar o acto jurídico.

Se for antes uma entidade administrativa independente, destituída de personalidade jurídica, parte demandada será o Estado ou a outra pessoa colectiva de direito público a que essa entidade pertença (cfr.art.10.º, n.º 4).

Paralelamente, são obrigatoriamente demandados no processo os *contra-interessados*<sup>109</sup>, 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.

Compreende-se a solução: fosse-lhes vedada a intervenção no processo e a decisão judicial, que viesse a considerar procedente o pedido, não poderia produzir efeitos em relação a eles, sob pena de ofender gravemente o princípio do contraditório.

A única forma de assegurar plena eficácia à sentença é garantir que os contra-interessados possam intervir no processo.<sup>110</sup>

### 2.3.3. *Tempestividade: o problema dos prazos.*

Os prazos de propositura das acções de condenação variam consoante a Administração tenha indeferido expressamente a pretensão do particular ou optado por uma atitude de inércia.

Na primeira alternativa, tendo havido lugar à emissão de um acto administrativo de indeferimento, a acção deve ser proposta dentro do mesmo prazo estabelecido por lei para a impugnação de actos administrativos, que é de três meses, nos termos do 58.º, n.º 2, al. b) – cfr. 69.º, n.º 2.

Para o Ministério Público, legitimado a reagir contra situações de violação administrativa de deveres objectivos de agir, cumpre estabelecer um prazo mais amplo –

---

<sup>109</sup> A sua presença complexifica a relação que de forma muito tosca e simplista aduzimos.

<sup>110</sup> V. João CAUPERS, *Introdução ao Direito Administrativo*, ob.cit., p. 318.

o mesmo que o legislador fixa para a reacção contra as situações de inércia no cumprimento da lei.

Ora este último está previsto no artigo 68.º, n.º 1 e é de um ano, contado desde o termo do prazo legal dentro do qual a Administração deveria ter respondido ao requerimento (os 90 dias úteis previstos no CPA).

Trata-se de um *prazo de caducidade* do direito de acção e não de um *prazo de impugnação*<sup>111</sup>, visto não existir acto impugnável.

E porque assim é, uma vez caducado o direito de reacção judicial, em nada fica afectado o dever substantivo de decidir em que a Administração se viu constituída, pela apresentação do requerimento

Donde deflui que a adução, mesmo depois de expirado o prazo de um ano, de um novo requerimento, sustentado nos mesmos fundamentos, tem por efeito a mera reabertura da via contenciosa, que não uma reconstituição da Administração no dever de decidir.

Às duas situações são aplicadas as regras de contagem dos prazos constantes dos artigos 59.º e 60.º.

Do que fica dito ressaltam alguns aspectos controversos.

O primeiro tem que ver com os actos de indeferimento que padeçam de nulidade e consiste em saber se o Ministério Público, perante actos que não careçam de requerimento dos interessados, está vinculado ao prazo de três meses ou se não deveria observar o prazo de um ano.

Por outro lado, a lei é omissa no que tange à recusa de apreciação de requerimento. A solução mais curial, porém, parece ser a de subordinar o titular do direito ao prazo de um ano, previsto para a omissão, visto que não existe também nenhum acto, contra cuja estabilização, seja necessário precatar-se.

#### **2.4. Modificação da instância**

A instância é delimitada conjuntamente pelo pedido, pela causa de pedir e pelo objecto. Determinados no início do processo, os dois primeiros tendem a manter-se desde o despacho liminar de aceitação até à decisão final (268.º CPC), por força do princípio do dispositivo. Quanto ao objecto, é marcado também pelo princípio da

---

<sup>111</sup> É a propósito destes, essencialmente, que se fala de tempestividade.

estabilidade objectiva da instância que, todavia, tal como o princípio do dispositivo, de que é afinal uma manifestação, não vale em termos absolutos, admitindo importantes compressões, designadamente no confronto com o princípio da flexibilidade do objecto.

Uma delas figura no artigo 51.º, n.º 4 e outro exemplo está à vista no artigo 70.º, onde, admitindo-se a possibilidade de a Administração continuara agir na pendência do processo, se facultam ao particular meios de tutela adequados, contra as ilegalidades que aquela cometa.

De facto, estão aí previstas duas situações que têm em comum a pressuposição de que a Administração haja oferecido o silêncio ao requerimento de um particular, durante o prazo de que dispunha para o apreciar e decidir.

No n.º1, hipotiza-se a produção de um acto de indeferimento, já na pendência do processo, e atribui-se ao particular o poder de carrear novos factos, ou de alegar novos fundamentos de direito que respectivamente provem e favoreçam a sua pretensão. Não há aqui qualquer ampliação do objecto do processo<sup>112</sup>, mas nem por isso se evita uma muito devida vénia à ideia de que o processo deve acompanhar a dinâmica da relação jurídica, para que a resolução da controvérsia seja, o mais possível, adequada à composição dos interesses contendores.

O princípio da flexibilidade refracta-se também na solução escogitada para os casos em que a Administração pratique, na pendência do processo, um acto que não satisfaça integralmente a pretensão do interessado, a qual vem a redundar num alargamento do objecto do processo à impugnação desse acto, mediante uma cumulação superveniente dos pedidos.

Para Aroso de Almeida, esta disposição legal merece grande realce, por simbólica da mudança de paradigma operada no nosso contencioso administrativo, de uma visão actocêntrica para uma concepção que tem como fulcro a relação jurídica, nas múltiplas dimensões em que se desdobra.

Pese embora a constatação seja inatacável, nem todos tecem loas à solução legal. Carlos Cadilha, por exemplo, não esconde um certo desconforto ou incomodidade em relação à possibilidade de a Administração manter um poder dispositivo sobre a disciplina substantiva do processo, situação que tinha paralelo, ressalvadas as devidas distâncias, no regime anterior (artigo 51.º LPTA).

---

<sup>112</sup> Trata-se, segundo CARLOS CADILHA e VIEIRA DE ANDRADE, de um alargamento da causa de pedir. V. “O silêncio administrativo”, in *Cadernos de Justiça Administrativa*, ob. cit. p. 35 e *A Justiça Administrativa*, 4.ª ed. ob.cit. p.406.

À Administração, em virtude da antijuridicidade que a sua actuação indevida corporiza (antes mesmo de se aferir da lesão dos interesses dos particulares), é cabida uma censura, que passa desde logo pela paralisação dos seus poderes de actuar sobre a relação jurídica na pendência do processo, inbindo-a pois de regular essa situação jurídica em moldes que podem vir a dificultar a posição processual do demandante.

Este raciocínio merece-nos duas observações.

Em primeiro lugar, não temos razões para descrer da capacidade de redenção da autoridade administrativa infractora. O problema estaria, quando muito, na criação de um desequilíbrio de poderes processuais entre as duas partes em litígio. Com o à-vontade de quem jamais embarcou nas euforias subjectivistas em matéria de justiça administrativa e preza, como elemento essencial, a nota objectivista da defesa da legalidade e prossecução do interesse público e de outros valores objectivos, não temos peias em asseverar que o fundamental neste instituto, tal como se acha desenhado pela lei, é a tutela do direito do particular, que interessa seja atendida, ainda que tardiamente, e não a violação objectiva da legalidade, a cuja reposição haveria de prover-se, antes de tudo o mais.

Sendo assim, não recusaríamos, de plano, a manutenção dos poderes administrativos, contanto que se ofertassem aos particulares meios para fazer frente ao mau uso (ilegal) desse poder dispositivo por parte da Administração.

Supomos ter sido esta a *intentio* legislativa. A ver vamos se se confirmam os receios de Carlos Cadilha, sempre cientes que, independentemente do que a lei tenha consagrado, a ideia de deverosidade objectiva não pode ser menosprezada, e justificaria, de *lege condendo*, medidas de protecção e revalorização mais firmes.

## **2.5. Sentença**

### **2.5.1. Considerações gerais**

Dá-se o nome de sentença ao acto processual pelo qual o juiz decide a causa principal ou algum incidente que apresente a estrutura de uma causa (cfr. 156.º, n.º 2 do CPC).

Neste lugar interessam-nos apenas as decisões de fundo ou de mérito, sobretudo para o efeito de apurar os poderes de pronúncia cometidos ao juiz no quadro deste instituto processual da condenação à prática de acto administrativo legalmente devido.

Primeiramente, convém salientar que, mesmo nos casos de indeferimento expresso, o juízo judicial se debruça sobre a relação jurídico-administrativa subjacente,

mais precisamente sobre a pretensão material do interessado (cfr., expressamente nesse sentido, o artigo 71.º, n.º 1).

Como o nome da providência logo deixa entrever, espera-se aqui a prolação de uma sentença de tipo ou natureza condenatória, classificação que a inscreve numa tipologia que especula a categorização das acções segundo o seu fim. Em conformidade com este critério, as sentenças podem ser de simples apreciação, constitutivas ou condenatórias. E estas últimas são aquelas que impõem o dever de prestação de um facto, positivo ou negativo, de uma coisa ou de uma quantia, pressupondo o respectivo direito do demandante. No que tange ao instituto *sub iudice*, o tribunal procede a um *accertamento* do direito ou interesse de conteúdo pretensivo do particular, para depois ordenar à administração a prática do acto devido correspondente. Quando tenha havido uma recusa expressa da pretensão do particular, a sentença produz um efeito implícito e secundário de tipo cassatório (de anulação do acto devido) e um efeito explícito, e principal condenatório (de condenação à prática do acto administrativo devido). É o que se deixa transparecer no artigo 66.º, n.º 2<sup>113</sup>.

No entanto, são inúmeros os cambiantes que a sentença pode assumir, consoante as normas que regulam o caso e as características concretas e específicas que este apresenta; no fundo, conforme o concreto acto devido controvertido. Passá-las-emos, de seguida, em revista através de um esquema muito rudimentar. Não sem antes assentar em duas ideias força ou postulados fundamentais.

Um tem que ver com a interdição de o tribunal se imiscuir no espaço próprio mais íntimo da Administração, em homenagem ao princípio da separação e da interdependência de poderes (art.3.º do CPTA).

O outro contende com a necessidade de o tribunal dizer e aplicar o direito em toda a extensão com que normas e princípios jurídicos sejam chamados a intervir na dirimção de litígios jurídico-administrativos, e por conseguinte, de determinar todas as vinculações a observar pela Administração, na emissão do acto devido<sup>114</sup> (art. 2.º do CPTA).

---

<sup>113</sup> De modo enfático, Rita CALÇADA PIRES, *O pedido de condenação à prática de acto administrativo legalmente devido*, ob. cit. p.58.

<sup>114</sup> V. AROSO DE ALMEIDA, *O novo regime do processo nos tribunais administrativos*, ob. cit. p. 216.

Em resumo, quebrou-se o mito da impossibilidade de impor judicialmente à Administração a adopção de actos administrativos, sem que se assine uma habilitação geral aos juízes para se substituírem àquela no exercício das respectivas funções<sup>115</sup>.

2.5.2. Conteúdo. Os poderes de pronúncia do juiz.

2.5.2.1. A condenação.

Pressuposto primeiro da condenação da Administração na adopção de um acto administrativo é que este seja devido nos termos da lei. Na verdade, só na hipótese de a Administração estar vinculada quanto à oportunidade da sua actuação, a recusa ou omissão do acto requerido constituem uma ilegalidade. Essencial para que o Tribunal se pronuncie pela condenação é a verificação, no caso concreto, dos pressupostos de facto e de direito de uma posição subjectiva pretensiva do particular à qual corresponde um dever legal de agir da Administração.

Contudo, para além deste patamar mínimo – vale dizer, assente que a Administração está vinculada a agir, não gozando, pois, de discricionariedade de acção que lhe permita escolher entre praticar ou não um acto, seja logo por força de adstricção legal, seja por, atendendo às circunstâncias concretas do caso se concluir que não tem outra alternativa encontrando-se o autor constituído no poder de exigir essa actuação (situações de redução da discricionariedade quanto à oportunidade da actuação) –, a gama de situações imagináveis é enorme, variando consoante o grau de concretização com que o dever de actuar resulta das normas jurídicas aplicáveis e – correlativamente – em função do modo como se configura a relação jurídica relacionada com a prática ou omissão do acto em causa.

O que significa que o acto devido não pode ser determinado em abstracto, antes exige uma ponderação concreta, em que se equacionem os dois níveis de análise a que fizemos referência aquando da configuração do âmbito material, da situação de fundo que subjaz a esta acção, na altura colimada à caracterização dos protagonistas da relação jurídico-administrativa substancial e das posições por eles ocupadas nesse contexto.

Recuperando o quadro tipológico de deveres legais da Administração em que procurámos inserir o dever de agir, de par com os tipos de pretensão que o particular pode arguir; que também foram brevemente referidos, desfrutamos de um bom arrimo

---

<sup>115</sup> V. JOÃO CAUPERS, “Imposições à Administração Pública”, in *Cadernos de Justiça Administrativa*, ob. cit. pp. 50-51.

para considerar agora o leque de situações que se podem apresentar ao juiz e que motivarão pronúncias judiciais bem diferentes.

Pode, desde logo, suceder que a lei confira ao autor o direito a um acto administrativo com um determinado conteúdo ou constitua a Administração no dever estrito de praticar um acto com um conteúdo determinado. Nesta circunstância de estrita vinculação da Administração quanto ao conteúdo do acto, o juiz pode condená-la a adoptar esse preciso acto, a decidir a pretensão do interessado no sentido por ele deprecado. Segundo Pacheco de Amorim, estes casos em que os actos pretendidos apresentam conteúdo declarativo, sendo de verificação necessária, seriam sobretudo de três tipos: autorizações recognitivas ou declarativas - como é o caso da maioria dos licenciamentos urbanísticos -, actos de “verificação constitutiva” - tais como as inscrições em ordens profissionais e em escolas públicas, as inscrições em listas eleitorais (recenseamento), etc. - e ainda os que consubstanciem o exercício de competências estritamente vinculadas no domínio do direito das subvenções, sobretudo em matéria de segurança social<sup>116</sup>.

Bem diferentes e heterogéneas são as hipóteses de actos de conteúdo discricionário.

Quando a lei confere, em abstracto, à Administração certos poderes de conformação do conteúdo do acto, mas as circunstâncias do caso são tais que apenas um acto com um conteúdo determinado pode ser praticado, o juiz condenará igualmente a Administração a editar esse acto. É o caso homólogo da alemã *redução da discricionarietà* (legal) a zero, ou *paralisa da discricionarietà*, em função da factualidade concreta.

J. Pacheco de Amorim aponta três razões para esta redução, que vêm a ser o facto de a escolha já ter sido realizada, a circunstância de a avaliação subjectiva já ter tido lugar no decurso da fase instrutória do procedimento administrativo e ainda o facto de a circunstância do caso eliminar a possibilidade da escolha<sup>117</sup>.

Contudo, nem sempre a verificação da ilegalidade do acto de recusa ou omissão praticado no exercício de poderes discricionários possui este alcance positivo. Na maioria dos casos, a identificação das ilegalidades de que enfermou a actuação administrativa permitirá ao tribunal apenas especificar os aspectos vinculados a

---

<sup>116</sup> V. “A Substituição Judicial da Administração na Prática de Actos administrativos Devidos”, in *Reforma do Contencioso Administrativo*, volume I, ob. cit. pp. 480-481.

<sup>117</sup> V. “A substituição judicial da Administração na prática de actos administrativos devidos”, in *Reforma do Contencioso Administrativo*, volume I, ob. cit. p. 484.



observar pela Administração, as normas e princípios que deve agora respeitar, ao substituir o acto ilegal por outro. Ao enunciar as actuações que lhe ficam vedadas para não reincidir em ilegalidades a sentença tem um alcance eminentemente negativo, preclusivo sobre o reexercício do poder por parte da Administração<sup>118</sup>, resumindo-se a uma condenação genérica.

Em ambos os casos ocorre uma censura à Administração e se procede a uma apreciação material do caso (cfr. artigo 71.º, n.º 1 do CPTA).

A similitude com o sistema alemão, entrevista nos pontos precedentes, manifesta-se também quanto a uma terceira espécie de pronúncias.

Dizem, as mesmas, respeito às situações em que, em razão da inércia ou da omissão com que brindou o particular, a Administração não fornece qualquer contributo para a densificação dos parâmetros normativos a observar no exercício do poder, impedindo que a questão seja colocada em juízo em termos concretizados e àqueloutras em que haja recusa liminar expressa de apreciação do requerimento, designadamente por invocação infundada de uma questão prévia.

Neste último tipo de situações o tribunal «só pode verificar que as questões prévias não existiam e, com base nessa verificação, condenar a Administração a pronunciar-se sobre o mérito da pretensão<sup>119</sup>».

No anterior, o juiz tem também de se cingir a uma condenação muito genérica, adscrevendo a Administração a decidir, sem poder fornecer-lhe bordões para a determinação do conteúdo do acto a emitir.

Não resistimos à enxertia, neste ponto do nosso discurso, de uma longa citação de Aroso de Almeida.

«Repare-se que, do ponto de vista formal, os poderes do tribunal não se encontram limitados pelo facto de a Administração poder ter permanecido omissa, não dando sequer resposta à pretensão do interessado, ou pelo facto de a Administração se ter recusado a apreciar o requerimento apresentado. Mesmo nestes casos, o pedido é de condenação e o tribunal deve verificar se a omissão ou a recusa foram ilegais e, se for caso disso, condenar a administração a praticar o acto devido (cfr. artigo 71.º, n.º 1). Mas é natural que a tarefa do juiz se encontre mais facilitada quando tenha havido um procedimento e uma decisão formal sobre o mérito da pretensão formulada pelo interessado, pois, em princípio, ele disporá,

---

<sup>118</sup> V. A exposição é, nesta passagem, largamente tributária do pensamento e da exposição de AROSO DE ALMEIDA em *O Novo Regime de Processo nos Tribunais Administrativos*, ob. cit. p. 219.

<sup>119</sup> V. AROSO DE ALMEIDA, *O Novo Regime de Processo nos Tribunais Administrativos*, ob. cit. p. 220 e Rita CALÇADA PIRES, *O Pedido de Condenação à Prática de Acto Administrativo Legalmente Devido*, ob. cit. pp. 98 e 99.

nesse caso, de elementos que lhe permitirão precisar melhor os contornos da situação e, portanto, proferir uma decisão de conteúdo mais densificado. Caso contrário, sobretudo quando a instrução do procedimento envolva a formulação de apreciações a cargo de organismos especializados da Administração Pública a que o tribunal nem através do recurso a peritos se possa substituir, ele não poderá avançar na determinação dos parâmetros a observar na emissão do acto devido<sup>120</sup>».

#### 2.5.2.2. *Sanção pecuniária compulsória.*

Logo na sentença de condenação o tribunal pode fazer uso da sanção pecuniária compulsória, instituto criado pelo novo CPTA e que pode constituir um valioso auxílio na garantia da efectividade da sentença proferida, e, por arrastamento na realização da justiça material e na garantia da tutela efectiva dos direitos e interesses legalmente protegidos dos particulares.

Trata-se de uma figura curiosa, com dois momentos distintos, de funcionamento sucessivo e consequente, pois que constitui uma medida coerciva de carácter patrimonial, através da qual se intenciona exercer uma pressão ou ameaça psicológicas sobre a Administração, capaz de a compelir a realizar uma execução voluntária da sentença, que se converte em sanção pecuniária, em caso de incumprimento pontual, cuja fixação do montante e liquidação, tanto como imposição são da competência do juiz.

Contrariamente ao que sucede em França, seu país de origem, e diferentemente do que ocorre no processo civil, as sanções não recaem sobre o devedor, a pessoa colectiva, mas sobre o indivíduo que o representa ou lhe administra os bens e interesses.

O que tem vantagens e desvantagens e comporta alguns perigos.

O principal rédito é o de dotar a medida de um efectivo efeito intimidante e construtivo, uma vez que deixam de ser as costas largas (perdoe-se-nos o plebeísmo) do erário público a suportar as consequências do incumprimento<sup>121</sup>.

Em contrapartida, nem sempre será fácil identificar individualmente os responsáveis pelo cumprimento das sentenças.

Ao que acresce, que a nota subjectivizadora ou individualizante da sanção tem de ter um correlato em matéria de pressupostos e procedimentos, em nome dos direitos do

---

<sup>120</sup> V. *O Novo Regime do Processo nos Tribunais Administrativos*, ob.cit. p. 221.

<sup>121</sup> Uma ideia de responsabilização individual no quadro das estruturas burocráticas, muito cara aos países de cultura anglo-saxónica, mas sempre deparada com obstáculos e resistências naqueles em que o estado e a sua administração soem figurar-se como entidades a se, sem rostos pessoais (mas esta seria uma discussão que nos levaria muito longe, se bem que por interessantíssimas paragens da história e da filosofia políticas).

titular do órgão, sob pena de se ferirem princípios jurídicos fundamentais do Estado de Direito Democrático.

Em primeiro lugar, há de comprovar-se a existência de culpa, quer como pressuposto da imposição, quer como critério do montante a fixar. O juízo será certamente difícil porque deverá considerar o modo de funcionamento da Administração, identificando eventuais causas legítimas ou aceitáveis de justificação do incumprimento.

Por outro lado, impõe-se a introdução de um mínimo de procedimentalização, que deve compreender a audiência prévia do titular do órgão ou a possibilidade de este se opor à liquidação, a fundamentação da decisão de imposição e a garantia de recurso.

Tudo aspectos que terão de ser construídos e afinados pela doutrina e pela jurisprudência, a quem se assacam grandes poderes e inerentes responsabilidades.

Todavia, o rol de interrogações é mais extenso. Está previsto que a sanção cesse com a execução integral ou com a desistência do pedido de execução, como seria de esperar, mas a lei também determina a cessação os casos de impossibilidade subjectiva, quando o destinatário tenha cessado ou sido suspenso das respectivas funções. Haverá novo prazo para o cumprimento?

De todo o modo, entretantes, até por força da indeterminação e indefinição em torno da figura, não seria exagerado apor-lhe um rótulo conhecido: *handle with care*. Não tanto por ser matéria delicada, frágil, quanto por ser potencialmente perigoso, verdadeiramente explosivo. No fundo, como acontece com a nitroglicerina (e o TNT), útil e benéfica, desde que tomadas sérias cautelas no seu emprego. Esperemos que os juízes façam bom uso delas.

### 2.5.2.3. Poderes substitutivos: uma proposta de lege ferenda?

Neste ponto, como se insinua em título, queremos apenas colocar uma interrogação. Seria de aceitar a atribuição ao juiz de poderes substitutivos logo na fase declarativa do processo?

Segundo Pacheco de Amorim<sup>122</sup>, que nos despertou para o problema, não tem hoje «qualquer fundamento racional a regra da infungibilidade dos actos administrativos em sede declarativa, uma vez respeitados o princípio da estabilidade das decisões

---

<sup>122</sup> V. “A Substituição Judicial da Administração na Prática de Actos Administrativos Devidos”, in *Reforma do Contencioso Administrativo*, volume I, ob. cit. pp. 475 e ss.

administrativas e o núcleo essencial da autonomia do poder executivo, i. é. as zonas de discricionariedade administrativa».

Segundo o autor, nos casos de actuação administrativa vinculada por força da lei, ou por redução a zero da discricionariedade, cingindo-se os poderes cognitivos e decisórios do juiz a uma mera e pura execução da lei no caso concreto, a atribuição de poderes substitutivos corresponderia mesmo aos imperativos constitucionais de economia processual, referência do processo à relação jurídica-administrativa e, em geral de protecção jurisdicional efectiva dos direitos e interesses dos particulares, sem bulir com o princípio da separação de poderes, tal como é entendido nos sistemas de administração executiva.

Se esta proposta nos atira para o domínio do dever-ser ou do eventual vir-a-ser, em matéria de poderes substitutivos, o capítulo seguinte mostrar-nos-á o que sobre o assunto se encontra já consignado no código.

### **3. A execução da sentença condenatória.**

O processo executivo visa obter, por via judicial, as providências que concretizam, no plano dos factos, aquilo que juridicamente foi determinado pelo tribunal, no processo de declaração.

Em causa, estão a garantia dos interesses e direitos dos particulares e o reforço da autoridade dos tribunais e das suas sentenças, no confronto com a Administração.

No novo CPTA, consagra-se, enfim, um sistema de plena jurisdição executiva, de garantia de cumprimento efectivo pela Administração do dever de execução específica das sentenças e estabelece-se que a Administração, condenada em sede declarativa, fica logo constituída no dever de executar espontaneamente a sentença, só podendo excusar-se mediante a invocação de uma *causa legítima de inexecução* a qual, nos termos da lei, apenas poderá ser a *impossibilidade absoluta* ou o *grave prejuízo para o interesse público* na execução da sentença, e tem naturalmente de se reportar a circunstâncias supervenientes, visto não se tratar de alegar um facto modificativo ou extintivo da obrigação a que está adstrita, mas de opor ao cumprimento um obstáculo exterior que não foi levado em consideração na sentença condenatória.

A Administração pode escudar-se tanto na fase pré-executiva, notificando e fundamentando o interessado dentro do prazo de execução instantânea, que é de três meses (163.º), como durante o processo executivo, em oposição (165.º). E pode dar-se mesmo que o particular, ainda no decurso daquele período vestibular da acção,

compreenda os motivos da Administração e condescenda na negociação de uma indemnização. Frustrada a tentativa de acordo das partes quanto ao montante, caberá ao juiz determiná-lo.

Por outro lado, findo o prazo de execução espontânea, o particular tem o direito e o ónus de iniciar o processo de execução, dispondo de seis meses para apresentar a petição executiva, terminados os quais a Administração continua a ter o dever de cumprir a sentença, deixando porém de ser possível exigir judicialmente a respectiva execução específica. O particular pode, então, apenas, propor dentro do prazo respectivo, uma acção de responsabilidade civil, contra a Administração ou os respectivos titulares, nos termos da lei geral (será uma acção comum, cujo pedido se regerá em termos substanciais pela legislação sobre a responsabilidade civil do Estado por factos ilícitos, segundo Vieira de Andrade).

Se, no processo executivo, o juiz julgar procedente a oposição fundada em causa legítima de execução, notifica as partes para acordarem o montante da indemnização, e mais uma vez intervém, estipulando-o, se aquele se gorar.

Tendo sido condenada à prática de um acto administrativo, a Administração será demandada agora num processo de execução para a prestação de um facto. Mas há duas situações a distinguir.

Estando em causa um acto administrativo legalmente devido de conteúdo vinculado, a lei equipara-o a um facto fungível e permite que o juiz se substitua à Administração, produzindo a sua sentença os efeitos do acto ilegalmente omitido (167.º, n.º 6).

Quando o acto administrativo contenha momentos de avaliação e decisão discricionária, na sequência de uma condenação (genérica) da administração à prática de acto devido, a lei assimila-o a um facto naturalmente infungível, insusceptível de ser substituído por uma decisão judicial, sob pena de intrusão do juiz na esfera própria da Administração, em ofensa ao princípio da separação de poderes.

Nesta circunstância - não sendo possível a aplicação de medidas estruturalmente executivas, que é dizer, susceptíveis de proporcionar ao “credor” a satisfação do seu direito com precisão da vontade e da actividade do obrigado - a lei determina um regime extraordinário de execução indirecta, que passa pela mera fixação de um prazo razoável, a eventual aplicação de uma sanção pecuniária compulsória - que deve funcionar como *ultima ratio* - , se não tiver já sido decretada, a identificação do órgão responsável e pouco mais.

## IV. CONCLUSÃO

A condenação à prática de acto administrativo legalmente devido é uma providência jurisdicional incontornável no debate sobre a reforma do contencioso administrativo.

Tem sobretudo a aura, o fascínio do novo. Como tal, desperta curiosidades, provoca perplexidades, alimenta expectativas.

Esperanças essas, que arrancam também das promissões que encerra e são afinal uma resposta aos clamores que lhe deram origem.

Só que, quase sem passado próprio – para além desse desejo, que há muito se fazia sentir, de ocorrer às situações de inércia da Administração, lesivas dos direitos dos particulares - sem presente para além do texto e dos metatextos, e com um futuro por isso muito indefinido, esta figura coloca-nos numa delicada posição analítica.

Essa a razão porque optamos por aproximações sucessivas, de estilo e teor diferentes, ao nosso tema.

Primeiro que tudo, pusemos, construimos o nosso objecto, em traços largos, mas, ao que cremos, suficientes para lhe delinear os contornos e deixar perceber já alguns dintornos: Trata-se de uma providência jurisdicional, através da qual os particulares podem pedir ao tribunal que condene a Administração a editar um acto administrativo que (lhes) seja devido, que corre segundo a forma de uma acção especial (por estar em causa o exercício de um poder de autoridade).

Situamo-la, depois, em termos sincrónico-institucionais, no contexto de alguns ordenamentos europeus. Para concluir, enfim, pela comum sensibilidade em relação ao problema da inércia e do silêncio administrativos, mas também pelas diferentes vias escogitadas para o enfrentar.

Inspiração directa do nosso instituto foi claramente a *Verpflichtungsklage* alemã, embora tenhamos importado também as *Astreintes* Francesas. Pistas muito úteis, para efeitos de interpretação dos nossos preceitos e sua ulterior densificação, no quadro das lucubrações e das elaborações conceituais efectuadas pela doutrina, podem também achar-se na recente lei espanhola e, mormente em matéria de execução de sentenças, na Itália.

A tentativa, encetada em seguida, de reconstruir para esta providência um passado nacional, de a inserir numa diacronia, não invalida que a reputeemos um verdadeiro *jump*, que procura suprir uma lacuna do nosso sistema jurídico, há muito tentada em vão preencher, esticando por impulso da constituição, os institutos processuais disponíveis.

A ideia de condenação foi se impondo e teve sucesso no domínio do relacionamento paritário com os particulares ou em sede executiva, numa homenagem ao prestígio dos tribunais e à obrigatoriedade das suas sentenças. Relativamente à área em que a Administração actua munida de *ius imperii*, as dificuldades de afirmação foram muito maiores, fruto de uma rígida interpretação da separação de poderes. Mas ainda assim foram-se insinuando, norteadas pelo princípio, progressivamente adensado, da tutela jurisdicional efectiva.

Que dizer, por fim, do instituto ora criado?

Pensado privilegiadamente para o domínio da Administração prestacional, ele pode vir a ter um raio de acção mais amplo. Ponto é que o titular de um direito ou interesse legalmente protegido (por antonomásia), reclame da Administração a sua prática, e esta se recuse a cumprir o seu dever, expressamente ou mantendo-se em silêncio.

Está ainda por configurar um preciso quadro dos deveres da Administração nesta matéria e cumpre ainda detalhar as posições jurídicas subjectivas activas dos cidadãos.

De todo o modo, sempre caberá aos juízes aferir o que seja em concreto o acto devido, tendo em conta esses dois pólos, da regra jurídica e da Administração, do direito e do seu titular.

Por outro lado, é duvidosa a extensão do princípio da provocação, operado com o requerimento, tendo-o nós dispensado apenas em relação ao Ministério Público quando de deveres directamente decorrentes da lei, por um lado, e da defesa de relevante interesse público, direitos fundamentais ou dos valores do artigo 9.º, n.2, se trate.

Mantêm-se também as dúvidas acerca do impacto deste novo instituto no domínio dos tradicionais actos tácitos. Sem aprofundarmos agora - o indeferimento tácito parece ter sido revogado e o mesmo caminho deveria seguir o deferimento. O problema está em saber, *inter alia*, se o enquadramento legal autoriza que este último caiba também no conceito de omissão.

Relativamente à recusa, porque é um verdadeiro acto administrativo, julgar-se-ia incongruente com a figura da condenação, se esta se centrasse na omissão, e não na

pretensão do interessado, como de facto acontece. O que, nem por isso, a poupa a dificuldades, nas zonas de tangência com a impugnação de actos.

A possibilidade de a Administração adoptar um acto diferente do que lhe foi solicitado e que, por isso não satisfaça o interessado, não foi acautelada na lei, mas o mais avisado será reconduzi-la à figura da recusa expressa, novamente com fundamento na lógica do instituto, que é a de tutelar uma pretensão e não a de impugnar um acto.

Quanto ao recurso hierárquico, temos para connosco que o estado da discussão, não foi beliscado pelo instituto da condenação. Só deve haver recurso hierárquico necessário quando lei especial o exija.

Perante a problematização destas questões, assim resumida, ocioso seria reitera-la a propósito das matérias do objecto, do pedido, ou da causa de pedir, que nelas bebem, como é óbvio, e são, por conseguinte contaminadas....

Ainda assim estamos curiosos de observar como funcionarão as regras de legitimidade quando existam contra-interessados e quando o demandante não seja uma pessoa titular de direito ou interesse legalmente protegido; como as partes decidirão em matéria de cumulação de pedidos; Como serão integradas as lacunas em matéria de prazos.

Mas sobretudo, a expectativa é grande quanto às sentenças que serão proferidas e que animarão este instituto. Só aí o sangue da vida lhe correrá em todas as veias do corpo. A complexidade das questões deixa antever uma panóplia de decisões possíveis dentro das balizas que definimos, e mais ou menos próximas dos tipos que avançamos. Condenações específicas ou mais genéricas, aplicação de sanções pecuniárias compulsórias e em caso de inobservância das sentenças, a subrogação do tribunal pela Administração na prática de actos vinculados.

Fundamental, por fim, num período de transição, como este, é prevenir os excessos, moderando os entusiasmos. Para que a euforia se não converta rapidamente em disforia, e sobretudo, para que a viragem operada na nossa justiça administrativa não provoque perniciosos desequilíbrios, é sempre bom, em primeiro lugar, recordar a especificidade do contencioso administrativo, vassalo tanto da tutela dos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos como da defesa da legalidade e do correcto agir jurídico da Administração, na prossecução do interesse público.

E em segundo lugar, e sobretudo, insistir na maioridade da Administração nos hodiernos Estados de Direito Democráticos, Sociais, e do Saber, enquanto poder autónomo entre os seus pares legislativo e judicial, expressor também da vontade da



colectividade e encarregado de realizar, na obediência aos ditames fundamentais que provenham do primeiro e sujeitando-se à sindicância do segundo, nos aspectos que não interfiram com a essência da sua autonomia, o bem comum. A responsabilização da Administração somente logra obter sentido, uma vez reconhecida a nobreza da sua missão, e, só assim, um instituto como o da condenação, que aqui estudamos, não apenas vedará à Administração o arbítrio, que só um equívoco permitiu se associasse à liberdade, mas impedirá também que o juiz se transforme num sinistro *Doppelgänger Shubertiano* da Administração.

A vida real, enfim, será o supremo juiz deste instituto, dos preceitos de que se tece, da reforma em geral. Por isso a nossa leitura e narração não podem terminar com o tradicional *the end*.

Porque o *fim*, sabêmo-lo, *é sempre um começo* (*T.S. Eliott*).

E mais, porque, no nosso plano pessoal, aprendizes e estudantes (o particípio presente vai vincado),

*all ignorance toboggans into know  
and trudges up to ignorance again:  
but winter's not forever, even snow  
melts; and if spring should spoil the game, what then?*

e. e. cummings

## V. BIBLIOGRAFIA

A.A.VV. *Reforma do Contencioso Administrativo*, vol. I – *O Debate Universitário (Trabalhos preparatórios)*, Ministério da Justiça, Coimbra Editora, Coimbra, 2003.

A.A.VV. *Reforma do Contencioso Administrativo*, vol. II – *Estudo, Relatório e Anteprojectos*, Ministério da Justiça, Coimbra Editora, Coimbra, 2003.

ABBAMONTE, G./ LASCHENA, R., *Giustizia amministrativa (Trattato di Diritto Amministrativo)*, vol.20), Pádua, 1997.

ALMEIDA, Mário Aroso de, *O objecto do processo no novo contencioso administrativo*, in *Cadernos de Justiça Administrativa*, n.º36, Novembro/Dezembro 2002, pp. 3 e ss.

- *O novo regime do processo nos tribunais administrativos*, 2.ªed., Almedina, Coimbra, 2003.

- *Implicações de direito substantivo da reforma do contencioso administrativo*, in *Cadernos de Justiça Administrativa*, n.º34, Julho/Agosto 2002, pp.69 e ss.

- *Tutela declarativa executiva no contencioso administrativo português*, in *Cadernos de Justiça Administrativa*, n.º16, Julho/Agosto 1999, pp. 67 e ss.

ALVAREZ-CIENFUEGOS SUÁREZ / GONZALÉZ RIVAS, *Análisis teórico y jurisprudencial de la ley de la jurisdicción contencioso-administrativa*, Pamplona, 1998.

AMARAL, Diogo Freitas do, *Projecto de Código do Contencioso Administrativo*, in *Scientia Iuridica*, Universidade do Minho, tomo XLI, 1992, pp. 7 e ss.

- *Direito Administrativo*, vol.IV, policop., Lisboa, 1988.

- *Curso de Direito Administrativo*, vols.I e II, 2.ªed., Almedina, Coimbra, 1999.

AMARAL, Diogo Freitas do/ ALMEIDA, Mário Aroso de, *Grandes Linhas da Reforma do Contencioso Administrativo*, Coimbra, 2002.

ANDRADE, J. C. Vieira de, - *A Justiça Administrativa (Lições)*, 4ª.ed., Coimbra, 2003.

*A Justiça administrativa (Lições)*, 2.ª ed., Almedina, Coimbra, 1999.

ANTUNES, Luís Filipe Colaço, *Para um direito administrativo de garantia do cidadão e da Administração*, Almedina, Coimbra, 2000.

- “*A reforma do contencioso: o último ano em Marienbad*”, in *Scientia Iuridica*, Tomo XLIX – n.º283/285, Braga, 2000, pp.53 e ss.

BADURA, Peter, *La recente novella alla legge tedesca sul processo amministrativo: un passo verso una più efficace tutela giurisdizionale del privato?*, in *Diritto Processuale Amministrativo*, Rivista Trimestrale, ano XX, Giuffrè Editore, Milão, 2002, pp. 31 e ss.

BOTELHO, José Manuel Santos, *Contencioso Administrativo: anotado, comentado, jurisprudência*, Coimbra, 4.ªed., 2002.

CADILHA, Carlos Alberto Fernandes, “*Ainda a Reforma do Contencioso Administrativo*”, in *Cadernos de Justiça Administrativa*, n.º 2, Março/Abril 1997, pp. 3 e ss.

- “*Reflexões sobre a marcha do processo*”, in *Scientia Iuridica*, Tomo XLIX – n.º 283/285, Braga, 2000, pp. 69 e ss.

- *O Silêncio Administrativo*, in *Cadernos de Justiça Administrativa*, n.º28, Julho/Agosto 2001, pp.22 e ss.

- *Intimações*, in *Cadernos de Justiça Administrativa*, n.º16, Julho/Agosto 1999, pp.62 e ss.

CAIANIELLO, V., *Manuale di diritto processuale amministrativo*, Turim, 2.ª ed., 1994.

CAUPERS, João, *Introdução ao Direito Administrativo*, 2003, pp. 249-407.

- *Imposições à Administração Pública*, in *Cadernos de Justiça Administrativa*, n.º16, Julho/Agosto 1999, pp. 49 e ss.

CHAPUS, R., *Droit du contentieux administratif*, Paris, 7.ª ed., 1998.

CORDÓN MORENO, *El proceso contencioso-administrativo*, Pamplona, 1999.

CORREIA, José Manuel Sérvulo, “*O recurso contencioso no projecto da reforma: tópicos esparsos*”, in *Cadernos de Justiça Administrativa*, n.º20, Março/Abril 2000, pp. 3 e ss.

- “*Acto administrativo e âmbito da jurisdição administrativa*”, in *Estudos em homenagem ao Prof. Doutor Rogério Soares*, Coimbra, 2001, pp.1153 e ss.

- “*A reforma do contencioso administrativo e as funções do Ministério Público*”, in *Estudos em homenagem a Cunha Rodrigues*, Lisboa, 2001, pp. 295 e ss.

CORREIA, José Manuel Sérvulo/AYALA, Bernardo/ MEDEIROS, Rui, *Estudos de direito processual administrativo*, 1ªed., Lisboa, 2002.

DE SMITH/ WOOLF/ JOWELL, *Judicial review of administrative action*, 5.ª ed., Londres, 1995.

DIAS, José Figueiredo /OLIVEIRA Fernanda Paula, *Direito Administrativo*, 2.ªed., CEFA, Coimbra, 2003.

FÁBRICA, Luís Sousa, “A acção para o reconhecimento de direitos ou interesses legalmente protegidos”, in *Boletim do Ministério da Justiça*, n.º365 (1987), pp. 21 e ss.

- “A Acção Popular no Projecto de Código de Processo nos Tribunais Administrativos”, in *Cadernos de Justiça Administrativa*, n.º21, Maio/Junho 2000, pp. 16 e ss.

- “A acção popular já não é o que era”, in *Cadernos de Justiça Administrativa*, n.º38, Março/Abril 2003, pp. 49 e ss.

FREITAS, José Lebre de, *Introdução ao Processo Civil – conceito e princípios gerais*, 1.ªed., Coimbra Editora, 1996.

GIL, José Luís Meilán, “La reforma de la justicia administrativa en Españã” in *Cadernos de Justiça Administrativa*, n.º 13, Janeiro/Fevereiro, 1999.

GONZÁLEZ PÉREZ, *Comentários a la Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa*, Madrid, 3.ª ed., 1998.

GRECO, Guido, “L’Articolo 2 della legge 21 Luglio 2000”, n.º 205, in *Diritto Processuale Amministrativo*, Rivista Trimestrale, ano XX, Giuffrè Editore, Milão, 2002, p.1 e ss.

HUFEN, F., *Verwaltungsprozessrecht*, Munique, 2.ª ed, Verlag C. H. Beck,1996.

IBAÑEZ, Santiago J. Gonzalez-Varas, *La jurisdiccion contencioso-administrativa em Alemania*, Ministerio de Justicia, 1.ª ed., Editorial Civitas, Madrid, 1993.

LOSCHAK, D., *La justice administrative*, Paris, 3.ª ed., 1998.

MASUCCI, Alfonso, *La legge tedesca sul processo amministrativo*, in *Quaderni di Diritto Processuale Amministrativo*, Giuffrè Editore, Milão, 1991.

MELO, António Barbosa de, *Direito Administrativo II – A protecção jurisdicional dos cidadãos perante a administração pública*, Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, policop., 1987.

- *Parâmetros Constitucionais da Justiça Administrativa*, in *Reforma do Contencioso Administrativo*.

- *Notas de Contencioso Comunitário*, Coimbra, 1986.

MOTA, Henrique Monteiro da, “A Justiça Administrativa em Itália”, in *Documentação e Direito Comparado/Boletim do Ministério da Justiça*, n.º27/28, 1986, pp. 501 e ss.

OLIVEIRA, António Cândido, «O “silêncio” e a “última palavra” da Administração Pública», in *Cadernos de Justiça Administrativa*, n.º19, Janeiro/Fevereiro 2000, pp.20 e ss.

OLIVEIRA, Mário Esteves de/GONÇALVES, Pedro Costa/AMORIM, J. Pacheco de, *Código do Procedimento Administrativo Comentado*, 2.ªed, Almedina, Coimbra, 1998.

PINTO, Ricardo Leite, *Intimação para um comportamento: contributo para o estudo dos procedimentos cautelares no contencioso administrativo*, Lisboa, 1995.

PIRES, Rita Calçada, *Pedido de Condenação à Prática de Acto Administrativo Legalmente Devido*, Almedina, Coimbra, 2004.

RAPOSO, João, “A tramitação da acção administrativa especial”, in *CJA*, n.º 39, Maio/Junho 2003, pp. 14 e ss.

RIQUITO, Ana Luísa, *Condenação à Prática de Acto Devido* (Relatório de Mestrado de Ciências Jurídico Políticas, na disciplina de Direito Administrativo, FDUC, Coimbra)

SANTOS, J.A., *Novo Contencioso Administrativo (Anotado)*, Dislivro, 2002.

SCOCA, Franco Gaetano, “Il silenzio della Pubblica Amministrazione alla Luce del Suo Nuovo Tratamento Processuale”, in *Diritto Processuale Amministrativo*, Rivista Trimestrale, ano XX, Giuffrè Editore, Milão, 2002, pp. 339 e ss.

SILVA, Vasco Pereira da, *Ventos de mudança no contencioso administrativo*, Coimbra, 2000.

- *A acção para o reconhecimento de direitos*, in *Cadernos de Justiça Administrativa*, n.º16, Julho/Agosto 1999, pp. 41 e ss.

SOARES, Rogério Ehrhardt, *Direito Administrativo*, Coimbra, 1978.

- *Princípio da Legalidade e Administração Constitutiva*, in *Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra*, 1981.

TORRES, Mário Araújo, “A reforma do contencioso administrativo: que metodologia?”, in *Cadernos de Justiça Administrativa*, n.º 9, Maio/Junho 1998, pp. 3 e ss.

VARELA, Antunes/ BEZERRA, J. Miguel/SAMPAIO e NORA, *Manual de Processo Civil*, 2ªed., Coimbra Editora, 1985.

## VI. ÍNDICE

### A CONDENAÇÃO À PRÁTICA DE ACTO DEVIDO.

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>2</b>
<i>1. Noção e objecto .....</i>	<i>2</i>
<i>2. Meta, odos, logos .....</i>	<i>7</i>
<b>I. A EXPERIÊNCIA DE ALGUNS ORDENAMENTOS JURÍDICOS ESTRANGEIROS.....</b>	<b>9</b>
<b>II. OS ANTECEDENTES NACIONAIS. ....</b>	<b>16</b>
<b>III. A CONDENAÇÃO À PRÁTICA DE ACTO ADMINISTRATIVO DEVIDO .....</b>	<b>21</b>
<i>1. Âmbito material (objectivo e subjectivo).....</i>	<i>21</i>
<i>1.1.Prólogo .....</i>	<i>21</i>
<i>1.2.Os protagonistas e o contexto - uma visão estática .....</i>	<i>22</i>
<i>1.3. A Intriga – uma visão dinâmica.....</i>	<i>27</i>
<i>1.3.1.O requerimento (a provocação) .....</i>	<i>27</i>
<i>1.3.2. A atitude ilegal da Administração .....</i>	<i>29</i>
<i>1.3.2.1.Omissão.....</i>	<i>29</i>
<i>1.3.2.2.Recusa expressa.....</i>	<i>33</i>
<i>1.3.2.3.Recusa de apreciação do requerimento .....</i>	<i>35</i>
<i>1.3.2.4. Prática de acto que não satisfaz integralmente a pretensão do                 interessado.....</i>	<i>36</i>
<i>1.4.Fim do I Acto.....</i>	<i>37</i>

<b>2. A Acção de Condenação (releitura dogmático-jurídica, técnico-jusprudencial)</b> .....	37
<b>2.1.Os elementos essenciais da causa</b> .....	38
2.1.1.Noção .....	38
2.1.2.Partes .....	38
2.1.3.Pedido.....	38
2.1.3.1.Noção .....	38
2.1.3.2. A cumulação de pedidos .....	39
2.1.4. Causa de pedir .....	40
<b>2.2. O objecto do processo</b> .....	40
<b>2.3. Pressupostos processuais</b> .....	41
2.3.1.Competência .....	41
2.3.2. Legitimidade .....	42
2.3.2.1. Legitimidade activa .....	42
2.3.2.2. Legitimidade passiva .....	42
2.3.3.Tempestividade: o problema dos prazos.....	43
<b>2.4. Modificação da Instância</b> .....	44
<b>2.5. Sentença</b> .....	45
2.5.1. Considerações gerais.....	45
2.5.2. O conteúdo: os poderes de pronúncia do juiz .....	46
2.5.2.1. A condenação .....	46
2.5.2.2. Sanção Pecuniária Compulsória .....	48
2.5.2.3. Poderes substitutivos: <i>uma proposta de lege ferenda?</i> .....	49
<b>3. A Execução da sentença condenatória</b> .....	50
<b>IV.CONCLUSÃO</b> .....	52
<b>V. BIBLIOGRAFIA</b> .....	55
<b>VI. ÍNDICE</b> .....	60