



UNIVERSIDADE D  
COIMBRA

José António França Ferreira

**A EXECUÇÃO COATIVA (EM GERAL E NO  
ÂMBITO DAS MEDIDAS DE TUTELA DA  
LEGALIDADE URBANÍSTICA)**

**Dissertação no âmbito do Mestrado em Ciências Jurídico-Políticas - Menção em  
Direito Administrativo, orientada pela Professora Doutora Fernanda Paula  
Oliveira e apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra.**

Julho de 2020



FACULDADE DE DIREITO  
UNIVERSIDADE DE  
**COIMBRA**

José António França Ferreira

**A EXECUÇÃO COATIVA (EM GERAL E NO ÂMBITO DAS  
MEDIDAS DE TUTELA DA LEGALIDADE URBANÍSTICA)**

Dissertação no âmbito do Mestrado em Ciências Jurídico-Políticas -  
Menção em Direito Administrativo, orientada pela Professora Doutora  
Fernanda Paula Oliveira e apresentada à Faculdade de Direito da  
Universidade de Coimbra

Julho de 2020

*“A função primordial do Direito Público não é apenas conferir poderes especiais à autoridade para defender o Bem-Comum, mas também regular e limitar os poderes do Estado (e dos entes públicos menores) a fim de garantir o respeito pelos direitos fundamentais dos cidadãos e das suas organizações.”*

**Diogo Freitas do Amaral**

## AGRADECIMENTOS

Quero começar por deixar uma palavra de agradecimento à minha família, por todo o apoio que me deram, e amor incondicional nestes tempos conturbados que vivemos hoje. Um especial obrigado à minha mãe e ao meu pai a quem devo tudo o que tenho, o que consegui conquistar e o que espero ainda alcançar; aos meus avós (que, à exceção do meu avô materno, já não se encontram entre nós) e aos meus tios.

Em segundo lugar, um obrigado ao Sérgio por estar sempre presente nos melhores e nos mais difíceis momentos.

Obrigado à Raquel, amiga de infância, e especialmente do coração, com quem quis o destino que o meu caminho se cruzasse até ao mestrado.

Um obrigado também a todos os professores que me acompanharam, desde o Ensino Básico até ao Curso de Mestrado, contribuindo para o meu crescimento não só enquanto estudante, mas também enquanto cidadão, de entre os quais, pela força das circunstâncias, tenho de destacar a Professora Doutora Fernanda Paula Oliveira, de quem eu tive a honra de ser aluno na licenciatura (tendo cultivado em mim o gosto pelo Direito Administrativo), e agora no mestrado enquanto aluno e orientando.

*Last but not least*, um muitíssimo obrigado às funcionárias da Faculdade de Direito de Coimbra, que nos últimos meses foram incansáveis na tarefa do envio das (muitas) obras que eu requisitava para envio.

Coimbra, Julho de 2020

## **RESUMO**

Na presente dissertação, tentaremos elucidar em que termos se traduz na atualidade o regime da execução coerciva, associando-o depois à das medidas de tutela da legalidade urbanística - que tão emblematicamente espelham a existência de poderes coercivos no âmbito do Direito do Urbanismo.

**Palavras-chave:** Direito Administrativo; Execução Coerciva; Direito do Urbanismo; Medidas de Tutela da Legalidade Urbanística

## **ABSTRACT**

In this dissertation, we will try to elucidate what the forcible execution regime currently translates into in Portuguese law, associating it later with the measures of restoration of urbanistic legality - which so emblematically reflect the existence of coercive powers within the scope of Urban Planning Law.

**Keywords:** Administrative Law; Forcible Execution; Urban Planning Law; Measures of Restoration of Urbanistic Legality;

## ÍNDICE

AGRADECIMENTOS .....	4
RESUMO .....	5
ABREVIATURAS E SIGLAS .....	8
INTRODUÇÃO .....	10
CAPÍTULO I – A EXECUÇÃO COERCIVA NO DIREITO ADMINISTRATIVO GERAL .....	13
1. Definição e figuras afins .....	13
1.1. Conceito de execução coerciva .....	13
1.2. Operações materiais de execução .....	16
1.3. Coação direta e estado de necessidade administrativo .....	17
2. O procedimento administrativo executivo .....	21
2.1. Ligação com o procedimento administrativo declarativo .....	21
2.2. Verificação do incumprimento e títulos executivos. Críticas ao novo regime .....	23
2.3. Âmbito de aplicação .....	35
2.4. Competência para a execução .....	36
2.5. O accertamento da obrigação exequenda .....	42
2.6. Da (des)necessidade de audiência dos interessados .....	44
2.7. Ordem de execução e seu objeto .....	46
2.8. O culminar da execução .....	49
2.9. Princípio de oportunidade na execução coerciva .....	51
3. Fins e formas da execução .....	54
3.1. Execução de obrigações pecuniárias .....	55
3.2. Execução para entrega de coisa certa .....	59
3.3. Execução para prestação de facto .....	64
3.3.1. Prestação de facto positivo (fungível e infungível) .....	64

3.3.2. Prestação de facto negativo (fungível e infungível) .....	70
3.3.3. Prestação (infungível) de <i>pati</i> .....	70
4. O controlo jurisdicional da execução coerciva: da perspetiva dos administrados e da perspetiva da Administração .....	71
4.1. Da perspetiva dos administrados .....	71
4.1.1. CPA1991 vs. CPA2015 .....	71
4.1.2. Ónus da prova .....	78
4.1.3. A tutela ressarcitória .....	80
4.2. Da perspetiva da Administração .....	82
4.2.1. A execução de atos administrativos que não possam ser coercivamente impostos pela Administração .....	82
4.2.2. O poder sancionatório .....	86
5. O verdadeiro alcance das alterações introduzidas pelo CPA2015, e algumas coordenadas <i>de iure condendo</i> .....	89
5.1. Os arts. 6º e 8º/2 DL nº 4/2015, de 7 de janeiro, e o “Código das Execuções Administrativas” desaparecido .....	89
5.2. O sentido útil dos arts. 176º e 183º CPA 2015 .....	97
CAPÍTULO II - A EXECUÇÃO COERCIVA NO DIREITO DO URBANISMO .....	107
1. As medidas de tutela da legalidade urbanística no RJUE .....	109
1.1. Embargo .....	114
1.2. Demolição da obra e reposição do terreno .....	120
1.3. Posse administrativa e execução coerciva .....	123
1.4. A audiência prévia em sede de medidas de tutela da legalidade urbanística .....	126
1.5. Princípio de oportunidade .....	129
CONCLUSÃO .....	132
BIBLIOGRAFIA .....	134

## **ABREVIATURAS E SIGLAS**

- Ac.: Acórdão
- Acs.: Acórdãos
- CE: Código das Expropriações
- CCiv.: Código Civil
- CCP: Código dos Contratos Públicos
- CP: Código Penal
- CPA: Código do Procedimento Administrativo
- CPA1991: Código do Procedimento Administrativo de 1991
- CPA2015: Código do Procedimento Administrativo de 2015
- CPC: Código de Processo Civil
- CPP: Código de Processo Penal
- CPT: Código de Processo Tributário
- CPTA: Código de Processo nos Tribunais Administrativos
- CPPT: Código de Procedimento e de Processo Tributário
- CRP: Constituição da República Portuguesa
- DL: Decreto-Lei
- ETAF: Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais
- LBPSOTU: Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo
- P.: Página
- PP.: Páginas
- P/COPAG-1: 1º Projeto do Código do Procedimento Administrativo Gracioso
- P/COPAG-2: 2º Projeto do Código do Procedimento Administrativo Gracioso
- RGEU: Regulamento Geral das Edificações Urbanas
- RJIGT: Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial
- RJUE: Regime Jurídico da Urbanização e Edificação
- RRCEE - Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e Demais Entidades Públicas
- STA: Supremo Tribunal Administrativo
- TC: Tribunal Constitucional

- TCAN: Tribunal Central Administrativo Norte
- TCAS: Tribunal Central Administrativo Sul
- TEDH: Tribunal Europeu dos Direitos do Homem
- TRE: Tribunal da Relação de Évora

## INTRODUÇÃO

O problema da execução coerciva das decisões administrativas não se colocou, em grande medida, até às revoluções liberais inglesa, americana e francesa, uma vez que, ao vigorar o sistema da monarquia centralizada, existia uma concentração dos poderes legislativo, executivo e judicial no monarca (ou em delegados da sua confiança, livremente substituíveis por ele)<sup>1</sup>. Só com a existência do *princípio da separação de poderes* é que faz sentido averiguar se a lei confere ou não à Administração poderes de autotutela executiva.

Partindo da existência de tal princípio, é consabida a distinção tradicionalmente feita entre *sistemas de administração executiva* e *sistemas de administração judiciária*, sendo um dos critérios da sua distinção a *execução das decisões administrativas*: enquanto que nos primeiros, historicamente falando, a Administração não só está submetida a um ramo de direito próprio, que lhe confere poderes de autoridade sobre os cidadãos, como também possui faculdades para executar as suas decisões por autoridade própria, independentemente de qualquer pronúncia judicial<sup>2</sup>; nos segundos, sendo a Administração regulada pelo mesmo direito dos cidadãos comuns (*rule of law*), devendo obter uma sentença judicial como forma de tornar imperativas as suas decisões<sup>3</sup>.

Também se sabe que estas diferenças apontadas, no último século foram-se esbatendo: não só nos sistemas de administração judiciária, devido ao advento do Estado-Providência, se assistiu ao surgimento de leis administrativas; como também nos sistemas de administração continental se assistiu a um recurso mais frequente de formas jurídico-privadas de organização e atuação, o que terá contribuído para que as decisões administrativas, pese embora mantenham a sua suscetibilidade de basearem uma execução, tenham perdido a sua força executória, estando dependentes para o efeito, nos casos em que a lei não a preveja expressamente, da intervenção dos tribunais<sup>4</sup>. RUI MACHETE aponta vários fatores que terão ajudado na “(...) *dessacralização da Administração como ‘puissance publique’* (...)”<sup>5</sup>:

---

<sup>1</sup> DIOGO FREITAS DO AMARAL, “Breve introdução histórica”, in *O poder de execução coerciva das decisões administrativas*, coord. de Diogo Freitas do Amaral, Almedina, Coimbra, 2011, p. 13.

<sup>2</sup> FERNANDA PAULA OLIVEIRA/JOSE EDUARDO FIGUEIREDO DIAS, *Noções Fundamentais de Direito Administrativo*, 3.<sup>a</sup> edição, Almedina, Coimbra, 2015, p. 46.

<sup>3</sup> *Idem*, pp. 47-48.

<sup>4</sup> *Idem*, pp. 49-50.

<sup>5</sup> RUI MACHETE, “Privilégio da execução prévia”, in *Separata do VI Volume Dicionário Jurídico da Administração Pública*, 1994, p. 23.

1. Desde logo, a *descentralização* e a *desconcentração* administrativa, bem como a *fragmentação* em inúmeras pessoas coletivas;
2. A aplicação mais frequente da sanção da nulidade, devido à vinculação da atividade administrativa aos direitos fundamentais;
3. A utilização de outras formas de atuação administrativa;
4. Mudanças significativas no *modus operandi* das autoridades públicas e do processo contencioso - *mormente* pela valorização do procedimento executivo.

Esta tendência constatada internacionalmente teve reflexos no nosso país. Embora a CRP de 1976 não contenha qualquer norma que, de forma clara e indubitável, estabeleça como princípio geral da administração a autotutela executiva, para RUI GUERRA DA FONSECA existem disposições que contribuem para a análise desta questão<sup>6</sup>, dividindo-as em:

1. *Delimitação constitucional negativa* - envolve normas decorrentes de casos de exigência constitucional de uma intervenção judicial, delimitando negativamente quer o exercício da função administrativa, quer a possibilidade de criação legal de poderes de execução coerciva (e. g., arts. 33º/2, 34º/2 e 3, 37º/3 ou 46º/3 CRP);
2. *Delimitação constitucional positiva*:
  - a) *Normas indiciadoras* - compostas por um extenso elenco de normas onde a Lei Fundamental abre espaço (ou supõe) a consagração de poderes de autotutela executiva (e. g., arts. 21º - direito de resistência -, 63º/5 - relativo ao poder-dever de fiscalização da actividade e funcionamento das instituições particulares de solidariedade social -, ou 267º/6 - relativo ao exercício de poderes públicos por entidades privadas);
  - b) *Normas especiais* - onde a sua especialidade advém não apenas de consagrarem um regime constitucional permissivo/pressuponente de poderes de execução coerciva, mas também pela componente histórica que o legislador constituinte

---

<sup>6</sup> Para uma análise de tais normas, RUI GUERRA DA FONSECA, “O fim do modelo de administração executiva?”, in *Comentários ao Novo Código do Procedimento Administrativo - Volume I*, coord. de Carla Amado Gomes, Ana Neves e Tiago Serrão, 4.ª edição, AAFDL Editora, Lisboa, 2018, pp. 91 e ss..

teve em linha de conta (e. g. os arts. 62º/2 e 65º/4 - em matéria de expropriações -, e 272º - polícia - CRP);

c) *E normas que contribuem diretamente para uma delimitação positiva (por atribuição ou reconhecimento) da autotutela executiva:*

i) Art. 86º/2 CRP - estabelece esta norma que o Estado “*só pode intervir na gestão de empresas privadas a título transitório, nos casos expressamente previstos na lei e, em regra, mediante prévia decisão judicial*”.

ii) Art. 268º/4 CRP - relativa à tutela jurisdicional efetiva dos direitos e garantias dos administrados, e quanto a ela, relevando nesta sede a *retrospectiva*, refere o Autor que nunca terá sido a intenção do legislador constituinte cimentar um qualquer sistema administrativo, nem pela referência a um recurso contencioso contra quaisquer atos administrativos *definitivos e executórios*, nem pela eliminação desta referência na revisão de 1989 (e da revisão constitucional de 1997 em relação à tutela jurisdicional efetiva)<sup>7</sup>, muito embora pudesse implicar um reconhecimento da existência de poderes de autotutela executiva (e de certa forma uma sua conformidade com a Lei Fundamental)<sup>8</sup>.

Tendo como linha de fundo este contexto constitucional, o legislador ordinário estaria legitimado para conformar o regime da execução coerciva da forma que achasse mais conveniente, oscilando a solução por si encontrada entre uma corrente mais tradicional/autoritária (é o caso dos arts. 231º do P/COPAG-1 de 1980 e 149º CPA1991), e uma corrente mais liberal/moderna (é o caso dos arts. 202º do P/COPAG-2 de 1982 e 176º CPA2015). A escolha do ponto ótimo no que toca a esta questão estará sempre delimitado pelo modelo de racionalidade, entre eficácia e eficiência, que as tarefas desempenhadas pelo Estado, na sua pele de *Estado Social*, exigem. Modelo este que ilumina não só a leitura do ordenamento jurídico enquanto sistema, mas também um potencial expansivo da autotutela executiva, numa incessante busca por *resultados* (associado a um “tempo do político”), inalcançáveis contenciosamente, por força do “tempo judicial”<sup>9</sup>.

---

<sup>7</sup> *Idem*, pp. 94-98.

<sup>8</sup> *Idem*, p. 96.

<sup>9</sup> *Idem*, p. 99.

# CAPÍTULO I – A EXECUÇÃO COERCIVA NO DIREITO ADMINISTRATIVO GERAL

## 1. Definição e figuras afins

### 1.1. Conceito de execução coerciva

Podemos começar por definir a execução coerciva como sendo “*o poder de que goza a Administração Pública de proceder à execução, com recurso aos seus próprios meios e se necessário coativamente, dos atos administrativos criadores de deveres para os particulares, no caso de o seu cumprimento esbarrar numa resistência ativa ou passiva destes, sem necessidade de recorrer aos tribunais*”<sup>10</sup>.

Antes de avançarmos, há que proceder, no entanto, a uma distinção prévia entre dois conceitos que outrora se confundiam. Dizemos que o ato administrativo consiste numa “*estatuição autoritária, relativa a um caso individual, manifestada por um agente da Administração no uso de poderes de direito administrativo, pela qual se produzem efeitos jurídicos externos, positivos ou negativos*”<sup>11</sup>. Para a temática que ora se nos ocupa, importa extrair desta definição duas ideias fundamentais. De facto, o ato administrativo é emitido no exercício de poderes de autoridade (“*estatuição autoritária...*”), por outro lado, o ato administrativo tem força vinculativa própria (“*...pela qual se produzem efeitos jurídicos externos...*”). Nestes termos, caracteriza-se pela imperatividade, vinculatividade ou autoridade, isto é, o ato administrativo contém uma declaração obrigatória, que não carece de qualquer pronúncia judicial prévia para a produção dos seus efeitos jurídicos na esfera jurídica dos seus destinatários<sup>12</sup>, definindo unilateralmente (sem o concurso da respetiva vontade) o direito aplicável ao caso concreto. E destinatários esses que, perante o exercício de tais prerrogativas de direito público, “*(...) têm o ónus de impugnar dentro de prazos curtos, sob pena de verem precludida a possibilidade de exigirem a respetiva eliminação da ordem jurídica.*”<sup>13</sup>. Costuma a doutrina falar num poder conferido por lei, exercido mediante a prática de atos jurídicos unilaterais, tutelando o interesse público (assumido como

---

<sup>10</sup> FERNANDA PAULA OLIVEIRA/JOSE EDUARDO FIGUEIREDO DIAS, *Noções Fundamentais de Direito Administrativo*, ob. cit., p. 232.

<sup>11</sup> ROGÉRIO EHRHARDT SOARES, *Direito Administrativo*, Coimbra, 1978, pp. 191-219.

<sup>12</sup> FERNANDA PAULA OLIVEIRA/JOSE EDUARDO FIGUEIREDO DIAS, *Noções Fundamentais de Direito Administrativo*, ob. cit., p. 232.

<sup>13</sup> MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *Teoria geral do Direito Administrativo - O novo regime do Código do Procedimento Administrativo*, 2.<sup>a</sup> edição, Almedina, Coimbra, 2015, p. 239.

próprio)<sup>14</sup>, “(...) criando, modificando e extinguindo situações jurídicas de outras entidades (...)”<sup>15</sup>. É característica de todos os atos administrativos (quer criadores de deveres, quer criadores de direitos), e fala-se em *autotutela declarativa*.

Coisa distinta é o conceito aqui em análise, pois a executoriedade pretende traduzir uma outra realidade, como já tinha sido adiantado pela definição *supra* afluada, falando-se em *autotutela executiva*. A questão que aqui se coloca é a de saber se, *para além* da faculdade que tem de constituir terceiros em deveres, perante o incumprimento destes, pode *coativa e imediatamente*, executar o conteúdo desses atos. Isto é, se poderá a Administração, *num segundo momento posterior*, pelos seus próprios meios, obter do destinatário do ato exequendo o cumprimento ou os efeitos práticos que decretara anteriormente, e que só faz sentido em relação a alguns tipos de atos, e hoje em dia em termos limitados. A autotutela executiva trata-se, em consonância com a melhor e mais recente doutrina, de um *plus* em face à autotutela declarativa da Administração. Claro está que só faz sentido falar-se em executoriedade nestes termos, como reconhece DIOGO FREITAS DO AMARAL, quando o destinatário da estatuição autoritária não é a própria Administração<sup>16</sup>.

Chegados a este ponto, convém distinguir a execução coerciva de outros conceitos por ela pressupostos. Temos em mente os conceitos da *eficácia*, da *exequibilidade* e da *executividade*,

Começando com o primeiro dos conceitos referidos, entendemos que a executoriedade pressupõe, em primeiro lugar, *atos eficazes*. Findo que esteja o procedimento administrativo, é necessário que a medida adotada seja suscetível de alcançar as esferas jurídicas dos seus destinatários. A eficácia consiste assim na “(...) *aptidão do ato para produzir os efeitos jurídicos próprios do seu tipo legal*.”, consistindo na sua “(...) *‘explosão’ jurídica, em ter sido puxado o seu ‘gatilho’, ‘disparando-se’ os respectivos efeitos*.”<sup>17</sup>.

---

<sup>14</sup> FERNANDA PAULA OLIVEIRA/JOSÉ EDUARDO FIGUEIREDO DIAS, *Noções Fundamentais de Direito Administrativo*, *ob. cit.*, p. 232.

<sup>15</sup> DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, Vol. II, 4.ª edição, Almedina, Coimbra, 2018, p. 420.

<sup>16</sup> E nesses casos (como o de um crédito a favor de um funcionário público resultante do reconhecimento de retribuições devidas), é aplicável o processo previsto no art. 157º/4 CPTA. DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, Vol. II, *ob. cit.*, p. 420.

<sup>17</sup> MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA/PEDRO GONÇALVES/J. PACHECO DE AMORIM, *Código do Procedimento Administrativo: Comentado*, Almedina, Coimbra, 2010, p. 611. No mesmo sentido, embora pareça associar o conceito de eficácia ao de executividade, FERNANDO ALVES CORREIA, *Alguns Conceitos de Direito Administrativo*, Almedina, Coimbra, 1998, p. 38.

Temos ainda de apelar a um outro conceito, o de *exequibilidade*, ou seja, têm ainda de se tratar de “(...) atos administrativos que gozam da possibilidade efetiva de execução através de atos jurídicos ou atos materiais” (e. g., uma ordem de demolição)<sup>18</sup> para cumprirem a finalidade a que estavam destinados. São atos inexecutíveis, pelo contrário, aqueles que produzem os efeitos visados sem necessidade de qualquer ato de execução (e. g., uma revogação, ou uma autorização).

Por *executividade* de um ato administrativo temos em mente a sua “(...) susceptibilidade de fundarem directamente uma execução, sem necessitarem para tanto de uma declaração judicial de conformidade (ou compatibilidade) jurídica.<sup>19</sup>”. Não se confunde com o conceito de imperatividade (que é, como vimos, o poder de definir unilateralmente o direito a aplicar *in casu*).

Por outro lado, só faz sentido apelar à executoriedade quando os atos administrativos em causa criam *deveres ou obrigações*, exceto se forem de carácter pecuniário (nos termos do art. 179º CPA segue-se o processo de execução fiscal). Não tem sentido falar-se em executoriedade em relação a atos que não criem deveres<sup>20</sup>, ou que, criando-os, não se deparem com a resistência dos seus destinatários (quando os cumprem voluntariamente).

E tudo isto somente nos *casos expressamente previstos na lei* ou em *situações de urgência devidamente fundamentada*.

---

<sup>18</sup> FERNANDA PAULA OLIVEIRA/JOSÉ EDUARDO FIGUEIREDO DIAS, *Noções Fundamentais de Direito Administrativo*, ob. cit., p. 233.

<sup>19</sup> MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA/PEDRO GONÇALVES/J. PACHECO DE AMORIM, *Código do Procedimento Administrativo: Comentado*, ob. cit., p. 612.

<sup>20</sup> Embora os *atos constitutivos de direitos* sejam também eles uma manifestação clara da autotutela declarativa da Administração, não colocam obstáculos quanto à sua execução. Assim, é com preocupação que se deteta uma tendência na doutrina em confundir o problema da execução coerciva com o da *efetivação de atos constitutivos de direitos* (nas situações em que a Administração não dê a concretização, no mundo dos factos, do conteúdo favorável aos seus destinatários, contido em atos administrativos) - veja-se, PEDRO GONÇALVES, “Ensaio sobre a figura da inação administrativa oficiosa”, in *Nos 20 Anos dos CJA*, Braga, 2017, p. 311; J. C. VIEIRA DE ANDRADE “Algumas reflexões a propósito da sobrevivência do conceito de ‘acto administrativo’”, in *Estudos em homenagem ao Prof. Doutor Rogério Soares*, BFDUC, STVDIA IVRIDICA, nº 61, Coimbra Editora, Coimbra, 2001, p. 1199; “Actos de execução e procedimentos executivos”, in *Revista de Legislação e de Jurisprudência* nº 3922, Ano 134, p. 18; CECÍLIA ANACORETA CORREIA, “A tutela executiva dos particulares no novo Código de Procedimento Administrativo”, in *Comentários ao Novo Código do Procedimento Administrativo - Volume II*, coord. de Carla Amado Gomes, Ana Neves e Tiago Serrão, 4.ª edição, AAFDL Editora, Lisboa, 2018.

Como refere RUI MACHETE, isto não significa que tais atos, na medida em que instituem deveres ou obrigações a cargo da Administração não careçam de ser executados, o que acontece é que tal não cabe no âmbito da execução forçada administrativa, “(...) salvo quando sejam actos de duplo efeito e os meios coactivos tenham por destinatários os contra-interessados”. RUI MACHETE, “A Execução do Acto Administrativo, Alguns Tópicos”, in *Estudos de Direito Público*, Coimbra Editora, Coimbra, 2004, p. 5.

Assim, concluímos que “A possibilidade de proceder à execução dos seus próprios atos usando a força física constitui a máxima afirmação da ‘potestas’ da Administração mas é também a prerrogativa mais gravosa para os particulares. Por isso, a tendência ao nível dos vários ordenamentos jurídicos é hoje para a redução do âmbito de aplicação da executoriedade (...)”<sup>21</sup>.

## 1.2. Operações materiais de execução

Com CARLA AMADO GOMES, as operações materiais consistem em “(...) actos que visam exclusivamente produzir alterações na realidade física (embora possam também ter, acidentalmente, consequências jurídicas), quer no âmbito da organização administrativa, quer no âmbito do estabelecimento de relações jurídicas administrativas entre a Administração e outros sujeitos, de direito público ou privado, cuja prática têm por finalidade a realização dos interesses públicos da pessoa colectiva ao qual são imputados”<sup>22</sup>. DIOGO FREITAS DO AMARAL classificava-as de várias maneiras<sup>23</sup>:

1. Quanto à sua *estrutura*, podem ser instantâneas (e. g., a identificação de um indivíduo) ou duradouras (e. g., a demolição de um edifício; pagamento mensal de subvenções<sup>24</sup>);
2. Quanto ao seu *fim*, podem visar a conservação (e. g., a manutenção de obras de arte num museu nacional), modificação ou a eliminação (e. g., o abate de árvores) de um objeto ou de uma situação de facto<sup>25</sup>;
3. Quanto ao seu *regime jurídico*, tanto podem ser incluídas no âmbito de atividade administrativa de gestão pública ou de gestão privada<sup>26</sup>;
4. Quanto ao seu *significado e alcance*, podem ser internas (e. g., obras de pequena monta realizadas pelos próprios funcionários do serviço), ou externas - e estas tanto podem ser

---

<sup>21</sup> FERNANDA PAULA OLIVEIRA/JOSÉ EDUARDO FIGUEIREDO DIAS, *Noções Fundamentais de Direito Administrativo*, ob. cit., pp. 234 e 235.

<sup>22</sup> CARLA AMADO GOMES, *Contributo para o estudo das operações materiais da Administração Pública e do seu controlo jurisdicional*, Coimbra Editora, Coimbra, 1998, p. 535.

<sup>23</sup> DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, Vol. II, ob. cit., p. 555 e ss..

<sup>24</sup> *Idem*, p. 557.

<sup>25</sup> *Idem*, p. 557.

<sup>26</sup> *Idem*, p. 557.

favoráveis (e. g., a devolução de importâncias recebidas a mais pelo Fisco) ou desfavoráveis (e. g., ações policiais sobre os cidadãos) a particulares<sup>27</sup>;

5. Podem ainda as operações materiais, consoante a sua *conformidade com a legislação em vigor*, ser legais ou ilegais<sup>28</sup>.

### 1.3. Coação direta e estado de necessidade administrativo

A coação direta consiste não numa espécie de execução coerciva, mas antes num *modo de execução da lei*, através de uma manifestação de autoridade, mediante o uso de força física, sobre a pessoa ou o património do particular, sem qualquer procedimento prévio<sup>29</sup>. Não há aqui título executivo, prazo para cumprimento ou recusa deste, antes uma *violação da lei* - iminente ou atual -, que deve ser reprimida<sup>30</sup>.

Ora, é no âmbito das medidas de polícia administrativa (da polícia de segurança para ser mais preciso) que se destacam as atuações em coação direta, podendo ou não haver, consoante os casos, um ato oral que concretize o mandamento legal<sup>31</sup>. Como refere MIGUEL NOGUEIRA DE BRITO, “(...) a actividade de polícia administrativa não gira em torno do controlo de perigos gerados por comportamentos individuais, mas antes na vinculação de indivíduos tendo em vista o controlo de perigos sejam estes, ou não, gerados por tais indivíduos. (...) assenta no conceito de perigo para um bem jurídico (...). O segundo elemento (...) consiste naquela que se pode designar como responsabilidade policial (...) em duas formas essenciais: a responsabilidade pelo comportamento de pessoas e a responsabilidade pela condição de coisas.”<sup>32</sup>. Resulta destes dois traços, da conexão jurídica entre o perigo e a responsabilidade policial, duas consequências: uma *imediate/primária* (que consiste na medida de polícia administrativa, definida ou por cláusula geral, ou enumeração taxativa da lei, ou por uma solução intermédia); e outra *mediata/secundária*

---

<sup>27</sup> *Idem*, p. 558.

<sup>28</sup> *Idem*, p. 558. Não acompanhamos, porém, a distinção feita pelo Autor entre *ilegalidade* e *ilicitude*, nos termos da qual só a segunda geraria, para além de consequências disciplinares, a responsabilidade civil da Administração.

<sup>29</sup> CARLA AMADO GOMES, *Contributo para o estudo das operações materiais da Administração Pública e do seu controlo jurisdicional*, *ob. cit.*, p. 530.

<sup>30</sup> *Idem*, p. 530.

<sup>31</sup> *Idem*, p. 530.

<sup>32</sup> MIGUEL NOGUEIRA DE BRITO, “Direito de Polícia”, in *Tratado de Direito Administrativo Especial, Volume 1*, coord. Paulo Otero e Pedro Gonçalves, Almedina, Coimbra, 2009, pp. 350 e 351.

(que são os prejuízos que advêm da atuação policial, sendo que, se for conforme ao direito, terá o particular de acarretar com os respectivos custos; caso contrário, assistir-lhe-á uma pretensão indemnizatória)<sup>33</sup>. Tal atuação policial é orientada pelo conteúdo do art. 272º CRP, que estabelece os bens jurídicos protegidos pela atividade de polícia, bem como o respeito pelos princípios da legalidade e da proporcionalidade.

Nos termos do art. 175º/2 CPA, as medidas de coação direta são reguladas em legislação essencial, e assim cabe à Lei de Segurança Interna (Lei nº 53/2008, de 29 de agosto), a enumeração taxativa das medidas de polícia. Assim, nos termos do seu art. 28º, “1 - São medidas de polícia: a) A identificação de pessoas suspeitas que se encontrem ou circulem em lugar público, aberto ao público ou sujeito a vigilância policial; b) A interdição temporária de acesso e circulação de pessoas e meios de transporte a local, via terrestre, fluvial, marítima ou aérea; c) A evacuação ou abandono temporários de locais ou meios de transporte. 2 - Considera-se também medida de polícia a remoção de objectos, veículos ou outros obstáculos colocados em locais públicos sem autorização que impeçam ou condicionem a passagem para garantir a liberdade de circulação em condições de segurança.”. Por seu turno, acrescenta o seu art. 29º aquilo a que designa por “medidas especiais de polícia”: “São medidas especiais de polícia: a) A realização, em viatura, lugar público, aberto ao público ou sujeito a vigilância policial, de buscas e revistas para detectar a presença de armas, substâncias ou engenhos explosivos ou pirotécnicos, objectos proibidos ou susceptíveis de possibilitar actos de violência e pessoas procuradas ou em situação irregular no território nacional ou privadas da sua liberdade; b) A apreensão temporária de armas, munições, explosivos e substâncias ou objectos proibidos, perigosos ou sujeitos a licenciamento administrativo prévio; c) A realização de acções de fiscalização em estabelecimentos e outros locais públicos ou abertos ao público; d) As acções de vistoria ou instalação de equipamentos de segurança; e) O encerramento temporário de paióis, depósitos ou fábricas de armamento ou explosivos e respectivos componentes; f) A revogação ou suspensão de autorizações aos titulares dos estabelecimentos referidos na alínea anterior; g) O encerramento temporário de estabelecimentos destinados à venda de armas ou explosivos; h) A cessação da actividade de empresas, grupos, organizações ou associações que se dediquem ao terrorismo ou à criminalidade violenta ou altamente organizada; i) A inibição da difusão a partir de sistemas de radiocomunicações, públicos

---

<sup>33</sup> *Idem*, p. 351.

*ou privados, e o isolamento electromagnético ou o barramento do serviço telefónico em determinados espaços.*”<sup>34</sup>.

Assim, embora haja um certo prejuízo no que toca às garantias dos particulares - sendo uma área em que a Administração goza de uma ampla margem de liberdade de apreciação -, em favor de uma maior rapidez de atuação, a atuação policial encontra-se vinculada não só aos princípios da legalidade, como também ao princípio da proporcionalidade<sup>35</sup>. Tal discricionariedade será reduzida a zero nas situações em que um particular tenha o *direito à intervenção policial*, mormente quando a par da lesão de um interesse público (por via de uma atuação ilícita), exista a lesão de uma posição jurídica subjetiva de importância superior (como a vida ou a integridade física)<sup>36</sup>. Nestes casos surge uma obrigação da Administração atuar, sob pena de responsabilidade por omissão ilícita<sup>37</sup>.

O agir em coação direta funda-se num *bom motivo*, que consiste na *urgência de atuação* (conceito esse indeterminado por excelência)<sup>38</sup>. Nesta sede, convém distinguir a figura do *estado de necessidade administrativo* da *mera urgência*:

---

<sup>34</sup> Isto sem prejuízo de outros atos normativos que disciplinam o direito de polícia. Para uma análise de tais diplomas, *Idem*, pp. 331-349.

<sup>35</sup> CARLA AMADO GOMES, *Contributo para o estudo das operações materiais da Administração Pública e do seu controlo jurisdicional*, *ob. cit.*, p. 530.

<sup>36</sup> *Idem*, p. 530.

<sup>37</sup> *Idem*, p. 531.

<sup>38</sup> *Idem*, p. 531.

1. Consagrado no art. 3º/2 CPA como uma autêntica *exceção* ao princípio da legalidade, o *estado de necessidade administrativo*<sup>39</sup>, dotado de uma “força validante”<sup>40</sup>, envolve uma preterição total das regras estabelecidas no CPA, ao mesmo tempo que atribui poderes de exceção aos órgãos administrativos não só os procedimentos são postergados, como também as normas de competência serão desaplicadas. A doutrina costuma exigir, como legitimação do seu uso, a verificação dos seguintes pressupostos<sup>41</sup>.
  - a) A ocorrência de *factos graves e anormais*, de circunstâncias excepcionais e imprevisíveis;
  - b) Geradoras de *perigo eminente*, para um interesse público essencial;
  - c) Interesse público esse que há de ser mais *importante* do que o preterido;

---

<sup>39</sup> Não se confunde esta figura também;

1. Com a previsão do art. 199º/g) CRP, onde se habilita a Administração a “*Praticar todos os actos e tomar todas as providências necessárias à promoção do desenvolvimento económico-social e à satisfação das necessidades colectivas.*”;
2. Com o *estado de sítio* - começa por dizer o art. 19º/2 CRP que o estado de sítio (e bem assim o estado de emergência) “(...) *só podem ser declarados, no todo ou em parte do território nacional, nos casos de agressão efectiva ou iminente por forças estrangeiras, de grave ameaça ou perturbação da ordem constitucional democrática ou de calamidade pública*”. Há que conjugar as normas constitucionais com o disposto nos arts. 1º a 9º da Lei nº 44/86, de 30 de setembro, sobre o regime do estado de sítio e do estado de emergência, que enunciam os princípios a respeitar pelas medidas a tomar (sem nunca indicar quais deverão ser). Nos termos do art. 8º/1 desta lei, “*O estado de sítio é declarado quando se verifiquem ou estejam iminentes atos de força ou insurreição que ponham em causa a soberania, a independência, a integridade territorial ou a ordem constitucional democrática e não possam ser eliminados pelos meios normais previstos na Constituição e na lei.*”.
3. Com o *estado de emergência* - refere o art. 19º/3 CRP que é declarado quando “(...) *os pressupostos referidos no número anterior se revistam de menor gravidade e apenas pode determinar a suspensão de alguns dos direitos, liberdades e garantias susceptíveis de serem suspensos.*”, definição repetida pelo art. 9º/1 da Lei nº 44/86 que “*O estado de emergência é declarado quando se verifiquem situações de menor gravidade, nomeadamente quando se verifiquem ou ameacem verificar-se casos de calamidade pública*”.
4. Com o *estado de calamidade* - este pode ser declarado, nos termos do art. 8º/3 da Lei nº 27/2006, de 6 de julho (Lei de Bases da Proteção Civil), como “(...) *quando, face à ocorrência ou perigo de ocorrência de algum ou alguns dos acontecimentos referidos no artigo 3.º, e à sua previsível intensidade, é reconhecida a necessidade de adoptar medidas de carácter excepcional destinadas a prevenir, reagir ou repor a normalidade das condições de vida nas áreas atingidas pelos seus efeitos.*”. Do conjunto de medidas mobilizáveis em caso de estado de calamidade destacam-se o livre acesso dos agentes da proteção civil à propriedade privada (art. 23º), a requisição temporária de bens e serviços (art. 24º) ou a suspensão de planos de ordenamento do território (art. 26º);
5. Com o *estado de contingência* - nos termos do art. 8º/2 da Lei nº 27/2006, “(...) *pode ser declarada quando (...) é reconhecida a necessidade de adoptar medidas preventivas e ou medidas especiais de reacção não mobilizáveis no âmbito municipal*”;
6. Com o *estado de alerta* - que, segundo o art. 8º/1 da Lei nº 27/2006, “(...) *pode ser declarada quando (...) é reconhecida a necessidade de adoptar medidas preventivas e ou medidas especiais de reacção*”;

<sup>40</sup> MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA/PEDRO GONÇALVES/J. PACHECO DE AMORIM, *Código do Procedimento Administrativo: ob. cit.*, p. 92.

<sup>41</sup> *Idem*, p. 93.

- d) Sendo impossível fazer face a tal situação “(...) *com os meios normais da legalidade*”<sup>42</sup>. Depois de tal constatação, segue-se a ponderação da adequação e da proporcionalidade da medida a tomar;
  - e) Não devendo também a situação de necessidade ter sido originada por *culpa* do órgão que agora pretende valer-se dela.
2. Diferente é a *mera urgência administrativa*, sendo a “pedra de toque da distinção” o facto de que:
- a) “(...) *o ato urgente, para ser válido, tem de estar especificamente previsto; o ato praticado em estado de necessidade goza de uma cobertura legal genérica.*”<sup>43</sup>. Encontramos afloramentos desta figura da mera urgência espalhados pelo CPA - e. g., nos arts. 26º/2 (objeto das deliberações); 31º/1 (questões prejudiciais); 71º/2 (efeitos da arguição do impedimento); 89º (admissibilidade de medidas provisórias); 124º (dispensa da audiência dos interessados) ou 176º/1 (legalidade da execução);
  - b) Por outro lado, a *urgência* em praticar o ato resulta discricionariamente determinável pelo órgão competente, bastando a invocação de motivo sério; enquanto que no estado de necessidade exige-se a verificação dos pressupostos apontados pela doutrina, sendo eles sujeitos a controlo judicial<sup>44</sup>;

## 2. O procedimento administrativo executivo

### 2.1. Ligação com o procedimento administrativo declarativo

Como sabemos, o CPA apresenta uma noção de procedimento administrativo no seu art. 1º, consistindo ele na “*sucessão ordenada de atos e formalidades relativos à formação, manifestação e execução da vontade dos órgãos da Administração Pública*”. PAULO OTERO refere-se à ideia de um *princípio do procedimento equitativo* ou *devido procedimento legal*, enquanto decorrência do princípio da justiça e, por essa via, do Estado

---

<sup>42</sup> *Idem*, p. 93

<sup>43</sup> CARLA AMADO GOMES, *Contributo para o estudo das operações materiais da Administração Pública e do seu controlo jurisdicional*, *ob. cit.*, p. 531.

<sup>44</sup> *Idem*, p. 96.

de Direito material<sup>45</sup>, envolvendo “(...) a obrigatoriedade de ser ouvido todo aquele contra o qual se desenvolve uma atividade administrativa lesiva da liberdade e da propriedade (...)”, o que leva a que “(...) os procedimentos devam ser estruturados no sentido de garantir:

(i) A participação dos interessados (...);

(ii) A efetivação do direito ao contraditório (...) envolve (...) (i) o direito a serem notificados da audiência com antecedência para poder conhecer o caso e preparar a defesa; (ii) o direito de acesso aos documentos, permitindo-lhes sempre conhecer a prova existente; (iii) o direito efetivo de produção de meios de defesa antes da decisão (...) (iv) o direito a fazerem-se acompanhar de advogado;

(iii) A produção de uma decisão final (...) adotada no respeito pelos postulados da igualdade e da imparcialidade;

(iv) A fundamentação da decisão administrativa, indicando as razões de facto e de direito que justificaram a solução (...);

(v) A emissão de uma decisão final dentro de um prazo razoável e dotada de publicidade;

(vi) O acesso à justiça administrativa (...)”<sup>46</sup>.

Embora seja um princípio não formalmente autonomizado pelo CPA2015 ou pela Lei Fundamental, de acordo com o Autor podemos retirá-lo implicitamente das seguintes vias:

1. Por via do art. 41º CDFUE<sup>47</sup>;
2. Por via do *princípio da justiça* consagrado no art. 266º/2 CRP, que vincularia o legislador ao elaborar normas atinentes ao procedimento administrativo;
3. Por via implícita desse mesmo princípio, sem necessidade de qualquer intervenção legislativa<sup>48</sup>.

---

<sup>45</sup> PAULO OTERO, *Direito do Procedimento Administrativo - Volume I*, Almedina, Coimbra, 2016, pp. 73 e 74.

<sup>46</sup> *Idem*, pp. 75-77.

<sup>47</sup> *Idem*, p. 81.

<sup>48</sup> *Idem*, p. 82.

Num aparte, convém notar que o CPA1991 continha uma noção de procedimento administrativo que autonomizava *relativamente* a execução dos atos administrativos. O seu art. 1º/1 estabelecia que “*Entende-se por procedimento administrativo a sucessão ordenada de atos tendentes à formação da vontade da Administração Pública ou à sua execução*”<sup>49</sup>, e o que agora encontramos no CPA2015 é um pouco diverso, como já afirmámos. Pode ter estado no espírito do legislador apenas um ajuste de redação, contudo não podemos ficar presos à mente deste. Parece resultar claro haver aqui uma peculiar *revalorização* do procedimento executivo, deixando de ser um *apêndice* que, em princípio, só se utiliza quando há incumprimento. Quer isto dizer que aparentemente o que preocupa o legislador é a *efetivação/produção* dos efeitos das decisões administrativas - produzir não só no mundo dos factos, mas também no *mundo do direito*.

## **2.2. Verificação do incumprimento e títulos executivos. Críticas ao novo regime**

Já tivemos oportunidade de referir que o procedimento executivo sucede, em termos temporais e sequenciais, o procedimento declarativo, pelo que aquele pressupõe sempre um ato decisório prévio - trata-se da função tituladora do ato administrativo, da sua função como *título* executivo. Também já aludimos no *Ponto 1* que o procedimento executivo pressupõe, sem nunca se confundir com, a *exequibilidade* e a *eficácia* do ato exequendo.

Desta forma, findo que esteja o procedimento administrativo declarativo, e perante o *incumprimento do destinatário do ato*<sup>50</sup>, cabe agora procurar a necessária *habilitação legal expressa*. Paradoxalmente, o CPA2015 parece conceber como título executivo a decisão de executar (art. 177º/2) ou, no caso de obrigações pecuniárias, a certidão do ato impositivo da obrigação exequenda que é remetida para a Administração Tributária para efeitos de início

---

<sup>49</sup> Sublinhados nossos.

<sup>50</sup> Antes de mais, é necessária a *verificação do incumprimento*, cabendo à Administração a tomada de determinadas diligências instrutórias (que só não terão lugar caso o particular manifeste de forma clara e expressa a sua intenção em não cumprir), e isto mesmo nas situações em que a Administração opte por efetuar a notificação ao particular da execução conjuntamente com o ato exequendo (hipótese esta que só deve ser utilizada em situações de *urgência* na execução). RAVI AFONSO PEREIRA, “A execução do acto administrativo no Direito Português”, in *O poder de execução coerciva das decisões administrativas*, coord. de Diogo Freitas do Amaral, Almedina, Coimbra, 2011, p. 210. Ora, esta *verificação* e correspondente *determinação de aplicação dos meios coercivos* constituem, tal como a ordem de execução, atos administrativos praticados dentro do procedimento administrativo executivo, e são por isso impugnáveis autonomamente. DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo, Vol. II, ob. cit.*, p. 429.

do processo de execução fiscal (art. 179º/2)<sup>51</sup>. Verdadeiramente, continua a valer o incumprimento do ato exequendo como o catalisador que despoleta o procedimento administrativo executivo (basta para tal observar o conteúdo do art. 177º/1 ao afirmar que “*Os órgãos da Administração Pública não podem praticar qualquer ato jurídico ou operação material de execução sem terem praticado previamente o ato administrativo exequendo*”), e assim a alusão, no art. 177º/2 CPA2015, a que “*os procedimentos de execução têm sempre início com a emissão de uma decisão autónoma e devidamente fundamentada de proceder à execução administrativa*” (sublinhados nossos) refere-se ao início *formal* dos trâmites que envolvem a execução coerciva, bem como à necessidade de haver um procedimento administrativo distinto do declarativo, no âmbito do qual fora emitido o ato exequendo<sup>52</sup>, sendo que a abertura deste segundo procedimento administrativo, agora de índole executiva, deve ser notificado ao particular, nos termos do art. 177º/3 CPA. No caso das execuções de obrigações pecuniárias, para além de se aplicar o mesmo argumento que aqui afirmamos, trata-se de uma solução herdada do art. 155º/2 CPA1991 - como é evidente, só perante o incumprimento do destinatário do ato tributário é que se abre a possibilidade da emissão da tal certidão que é remetida à repartição de finanças, iniciando *formalmente* o procedimento de execução fiscal.

Independentemente de quaisquer discussões acerca do fundamento político-constitucional da execução coerciva<sup>53</sup>, ou eventuais considerações relativas a uma possível

---

<sup>51</sup> FILIPA URBANO CALVÃO, “O regime da execução do ato administrativo no Projeto de revisão do Código do Procedimento Administrativo”, in *Projecto de revisão Código do Procedimento Administrativo*, coord. de Rui Chancerelle de Machete, Luís Sousa Fábrica e André Salgado de Matos, 2013, pp. 109-110; CECÍLIA ANACORETA CORREIA, “A tutela executiva dos particulares no novo Código de Procedimento Administrativo”, *ob. cit.*, pp. 534-535.

<sup>52</sup> Neste sentido, ANTÓNIO POLÍBIO HENRIQUES/JOSÉ M. SARDINHA/SÉRVULO CORREIA/MÁRIO AROSO DE ALMEIDA/JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE/FAUSTO DE QUADROS/RUI CHANCERELLE DE MACHETE/MARIA DA GLÓRIA F. P. D. GARCIA, *Comentários à Revisão do Código do Procedimento Administrativo*, Coimbra, Almedina, 2016, p. 386.

<sup>53</sup> RUI GUERRA DA FONSECA, *O Fundamento da Autotutela Executiva da Administração Pública - Contributo para a sua Compreensão como problema Jurídico-Político*, Almedina, Coimbra, 2012.

“crise das leis estaduais”<sup>54</sup>, é indubitável que o seu *fundamento* é a lei<sup>55-56</sup>. Com CARLA AMADO GOMES, não podemos deixar de considerar que atualmente, “(...) *ao executar, a Administração está (a) mais do que a definir o Direito aplicável às situações jurídicas administrativas, a intervir restritivamente nas esferas jurídicas dos particulares, o que exige uma autorização legal expressa.*”<sup>57</sup>. No CPA1991 era considerado como habilitação legal não só a legislação avulsa que previsse mecanismos administrativos coercitivos, como também o próprio código. Ora, de acordo com o disposto no art. 176º CPA, tal já não é possível, sendo a execução coerciva apenas admitida nas seguintes situações:

1. Casos de habilitação legal expressa em leis avulsas;
2. Medidas de polícia administrativa (ou seja, a coação direta é excluída das disposições deste código, sendo regulada em legislação extravagante nos termos do art. 175º/2);
3. Execução fiscal (que é regulada nos termos do CPPT);
4. Situações de urgente necessidade, que não se confundem com o *estado de necessidade administrativo*<sup>58</sup>.

---

<sup>54</sup> RAVI AFONSO PEREIRA, “A execução do acto administrativo no Direito Português”, *ob. cit.*, pp. 192 e 193.

<sup>55</sup> Com isto não se confunde *fundamento da existência* do poder de execução coerciva com o *fundamento do exercício* do poder de execução coerciva. No primeiro caso, como é aqui referido, deve ser a lei o fundamento da execução coerciva (e não o ato exequendo que contenha implicitamente uma suposta justificação destes poderes). Já no segundo caso, partindo de uma válida habilitação legal que permita o exercício da execução mediante meios administrativos, é o ato administrativo que incorpora a ordem de execução que serve de base à atuação da Administração. CARLA AMADO GOMES, “Era uma vez... uma execução coerciva: o caso *Société Immobilière de Saint Just* revisitado”, in *CJA n.º 15*, 1999, pp. 11 e 12.

Parte a lei do pressuposto de que, velando a Administração pelos interesses públicos, deve então dispor dos instrumentos de defesa necessários para obviar às ofensas que de outra forma não seriam cabalmente superadas. FERNANDA PAULA OLIVEIRA/JOSÉ EDUARDO FIGUEIREDO DIAS, *Noções Fundamentais de Direito Administrativo*, *ob. cit.*, p. 233.

<sup>56</sup> Também no sentido de que não é possível inferir-se logicamente, como se de uma competência implícita da habilitação para praticar o ato decisório, uma habilitação para executar, ANDRÉ SALGADO DE MATOS/MARCELO REBELO DE SOUSA, *Direito administrativo geral. Tomo III Actividade administrativa*, 2.ª edição, Dom Quixote, Lisboa, 2009, p. 222.

<sup>57</sup> CARLA AMADO GOMES, *Contributo para o estudo das operações materiais da Administração Pública e do seu controlo jurisdicional*, *ob. cit.*, p. 57.

<sup>58</sup> Já distinguimos, no *Ponto 1.3.*, a figura da mera *urgência administrativa* do *estado de necessidade administrativo*, e tendo por base o que aí se definiu, cremos, ao contrário de certa parte da doutrina (RUI GUERRA DA FONSECA, “O fim do modelo de administração executiva?”, *ob. cit.*, p. 105) que, quando o legislador fala, no art. 176º/1 CPA2015 em “*urgente necessidade pública*”, não tinha em mente este segundo conceito, mas antes aquele primeiro. MÁRIO AROSO DE ALMEIDA (MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *Teoria geral do Direito Administrativo - O novo regime do Código do Procedimento Administrativo*, *ob. cit.*, 2015, p. 257.) aponta as seguintes razões:

1. Desde logo, o instituto do estado de necessidade tem um perfil bem definido pelo que nada justifica que o legislador não o designasse pelo seu nome;

Qualquer situação prática que não tenha cobertura numa das quatro situações acima descritas terá de ser judicialmente autorizada *in casu*, nos termos do art. 183º CPA (os termos desta nova ação executiva serão explicitados *infra* no *Ponto 4.*). Mas como afirma CARLA AMADO GOMES, a maioria dos casos, na realidade administrativa, encontram previsão em legislação especial<sup>59</sup>, como tal não carecendo de intervenção judicial prévia.

Porém, o legislador com a mesma mão que deu este importante passo na edificação de uma administração mais garantística dos direitos dos particulares, tirou, ao decidir condicionar a aplicabilidade prática do disposto no art. 176º CPA2015 da lei que regule os “*as formas e os termos em que os atos administrativos podem ser impostos coercivamente pela Administração*”, nos termos do art. 8º/2 DL n.º 4/2015, de 7 de janeiro, legislação essa

- 
2. Por outro lado, o estado de necessidade abrange um âmbito demasiadamente circunscrito de situações, não conseguindo abarcar o tipo de situações que o art. 176º/1 CPA terá tido em vista;
  3. Corresponde tal solução àquela que é efetivamente a tradição do direito francês. Pelo que será tendo por base a experiência histórica deste país que se deverão identificar, por analogia, todos os tipos de situações que o legislador se poderá ainda ter esquecido.

A estas razões acrescentamos nós algumas outras:

4. Não podemos deixar de notar uma distinção feita pelo próprio legislador, entre a figura da urgência administrativa a do estado de necessidade administrativo - uma vez que este usa, no art. 176º/1, a expressão, “urgente necessidade pública” (ainda que o Projeto de Revisão do CPA de 2013 utilizasse a expressão “situações de extrema urgência”), para depois o legislador se referir expressamente ao estado de necessidade logo a seguir no art. 177º/2 CPA;
5. A própria construção do art. 176º/1 pressupõe a existência de um ato exequendo anterior à situação de urgência, enquanto que o estado de necessidade acarreta uma preterição completa do procedimento administrativo;

Trata-se assim, por um lado, tão só de uma válvula de escape, introduzida pelo legislador como forma de mitigar uma eventual rigidez excessiva do novo regime da execução coerciva, *i*) naqueles casos de relativa urgência, *ii*) sempre que não for possível encontrar habilitação legal especial *in casu*. Por outro lado, é também uma forma de evitar a banalização da figura do estado de necessidade administrativo (coisa que poria em causa, despindo de sentido, a regulação atual do CPA2015), pese embora o risco de uso e abuso deste instituto. No mesmo sentido, embora não concordemos com o que acrescenta [“(…) *mas que em caso algum poderão justificar coacção física activa sobre as pessoas (ou seja, no sentido de as forçar a comportamentos de facere, uma vez que esta tem que estar expressamente prevista em lei, tanto por força dos artigos 24º e 25º da Constituição, como em razão do reforço propiciado pelo artigo 178º/2 do CPA.)*”], CARLA AMADO GOMES, “A execução do acto administrativo no novo CPA: tudo como dantes...?”, *in Revista do Ministério Público* 143: julho-setembro 2015, p. 113; PEDRO MACHETE, “Eficácia e execução do ato administrativo”, *in CJA n.º 100, 2013*, p. 44; FILIPA URBANO CALVÃO, “O regime da execução do ato administrativo no Projeto de Revisão do Código do Procedimento Administrativo”, *ob.cit.*, p. 108.

Há que registar, no entanto, de acordo com estes dois últimos Autores mencionados, que no Projeto de Revisão do CPA de 2013 se acrescentava um requisito adicional (para além da fundamentação) que possibilitava o uso da urgência administrativa: em causa estariam apenas “*obrigações contidas em comandos normativos*”, pelo que apesar de abrir um espaço amplo de intervenção administrativa discricionária (cometendo à Administração o poder de preenchimento do conceito “urgente necessidade pública), limitava assim o seu uso à execução de atos administrativos *vinculados* - a execução do ato administrativo que aplica o comando normativo, e não diretamente da execução deste último (ainda que a imposição pudesse assentar em mera previsão regulamentar). Ora, tal limitação desapareceu na versão final do diploma.

<sup>59</sup> CARLA AMADO GOMES, “A execução do acto administrativo no novo CPA: tudo como dantes...?”, *ob. cit.*, pp. 108 e 109.

que seria aprovada num prazo de 60 dias, sendo que até lá se mantinha em vigor o art. 149º/2 CPA1991 (art. 6º DL nº 4/2015).

O facto de o Governo ter optado por fazer uma reforma “pela metade” ou a “meio-gás” não é, de longe, a única crítica que as alterações introduzidas pelo CPA2015 mereceram. Pelo contrário, estas fizeram-se ouvir de vários setores da doutrina.

Desde logo, há quem propugne a inconstitucionalidade do regime transitório encontrado pelo legislador no Decreto-lei que operacionaliza o CPA. De facto, o novo CPA tem como habilitação parlamentar a autorização legislativa a Lei nº 42/2014, de 11 de julho, e parece que a solução acolhida não encontra nela cobertura, uma vez que este diploma, ainda que contenha disposições relativas à introdução de normas com carácter transitório [art. 2º, *alíneas ddd) e eee)*], o que estabelece, isso sim, é uma autorização para o Governo aprovar um novo Código, e não simultaneamente a manter em vigência certas disposições do anterior diploma; para além de que aparentemente contraria a intenção da lei de autorização que, no seu art. 2º/ss), dispõe que cabe ao Governo “*Definir o regime da execução do ato administrativo, prevendo que a satisfação de obrigações e o respeito por limitações decorrentes de atos administrativos só podem ser impostos coercivamente pela Administração Pública nos casos e segundo as formas expressamente previstas na lei,*”<sup>60</sup>. Está aqui em causa uma possível violação dos limites materiais da lei de autorização e é um argumento que não procede, pois basta ter em atenção os inúmeros diplomas em que se estabelecem regimes transitórios, pelas mais variadas razões, sem que isso implique necessária e imediatamente a inconstitucionalidade desses mesmos regimes.

Ainda no campo constitucional, há que equacionar se uma eventual intervenção legislativa relativa à “legislação desaparecida” não violará os limites temporais fixados na lei de autorização, uma vez que o prazo de 60 dias fixado no do DL nº 4/2015 foi há muito ultrapassado. Em bom rigor, não foi a lei de autorização que fixou tal prazo, antes o decreto-

---

<sup>60</sup> Refere ainda o Autor:

1. Que terá sido o anteprojecto de decreto-lei autorizado a moldar o conteúdo da própria lei de autorização (dado o seu carácter quase regulamentar);
2. Ou ainda de que não é certo que o conteúdo do diploma promulgado e em vigor corresponda na integra ao decreto-lei autorizado em Conselho de Ministros, em outubro de 2014.

PAULO OTERO, “Problemas constitucionais do novo Código do Procedimento Administrativo - uma introdução”, in *Comentários ao Novo Código do Procedimento Administrativo - Volume I*, coord. de Carla Amado Gomes, Ana Neves e Tiago Serrão, 4.ª edição, AAFDL Editora, Lisboa, 2015, pp. 15-17; 26-29. No mesmo sentido, MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *Teoria geral do Direito Administrativo - O novo regime do Código do Procedimento Administrativo*, ob. cit., 2015, p. 260.

lei autorizado e por isso não há qualquer violação da Lei Fundamental a destacar neste âmbito.

Já em relação ao art. 149º/2 CPA1991, alguns autores sustentavam a sua desconformidade com a Constituição, sempre que em causa estejam execuções através de operações materiais, “(...) *por violação do princípio da reserva de lei, na sua dimensão de reserva de densificação normativa*”, e consequentemente nestes casos carecia a execução de uma lei de habilitação que haveria de ser procurada em legislação avulsa que regulasse o ato em questão<sup>61-62</sup>.

Não se pense, porém, que é apenas de um ponto de vista constitucional que se critica o atual regime condensado nos arts. 176º e 183º CPA2015. DIOGO FREITAS DO AMARAL, discordando das alterações introduzidas, afirmava que<sup>63</sup>:

1. Desde logo não seria essa a tradição ou a lógica do sistema de administração de tipo francês que existe em Portugal (esquecendo-se, porém, que não é esse o regime que

---

<sup>61</sup> ANDRÉ SALGADO DE MATOS/MARCELO REBELO DE SOUSA, *Direito administrativo geral. Tomo III Actividade administrativa, ob. cit.*, pp. 222-223. Afirmando que a execução coerciva mediante operações materiais pode afetar de forma irreversível, ou pelo menos muito dificilmente reversível, os direitos fundamentais dos seus destinatários, os Autores sustentam que “(...) *o grau de densidade normativa exigido para a lei habilitadora da execução de atos materiais é superior àquele de que se reveste a habilitação genérica constante do art. 149.º, 2 do CPA, que se limita a autorizar a administração a executar coercivamente todas as suas decisões, independentemente da intensidade e relevância dos interesses públicos concretamente prosseguidos e da gravidade da afetação das posições jurídicas subjectivas que concretamente envolvam.*”. Mais, acrescentam que *i*) não só não procede o argumento segundo o qual a referida norma respeita o princípio da reserva de lei, uma vez que a questão de saber se existe ou não título executivo capaz de sustentar a execução administrativa é distinta da questão de se saber quais os termos e por que formas se guia essa mesma execução - questão esta resolvida de forma satisfatória, segundo estes Autores, pela anterior legislação; *ii*) como também não é justificação a tradição administrativa vigente entre nós de sermos um país pertencente à família de administração executiva; *iii*) nem ainda a suposta “(...) *falta de praticabilidade (...)*” associada a um regime de administração judiciária (pois tal sistema funciona sem entraves em ordens jurídicas que o adotam). Num sentido semelhante, CARLA AMADO GOMES, *Contributo para o estudo das operações materiais da Administração Pública e do seu controlo jurisdicional, ob. cit.*, 1998, pp. 100-110.

<sup>62</sup> RAVI AFONSO PEREIRA “salva” a constitucionalidade do art. 149º/2 CPA, afirmando que a modalidade de execução mais agressiva (de prestações positivas de facto infungível) está subtraída à norma habilitativa genérica pelo art. 157º/3 CPA, sendo todas as outras perfeitamente passíveis de imposição coerciva desde que nos termos e sob as formas previstas na lei procedimental. RAVI AFONSO PEREIRA, “A execução do acto administrativo no Direito Português”, *ob. cit.*, pp. 812-816.

CARLA AMADO GOMES contra-argumenta esta posição afirmando não só que, nos termos do art. 829º-A CCiv., as prestações de facto positivo infungíveis são inexecutáveis como tal; e que do art. 157º/2 CPA1991, relativa à execução para prestação de facto positivo fungível, não podemos retirar a determinabilidade suficiente de forma a que se considere conforme aos requisitos de adequação e indispensabilidade decorrentes do art. 18º/2 CRP. CARLA AMADO GOMES, “Omissão de pronúncia ou excesso de pronúncia? Refracções substantivas e processuais de uma execução coerciva”, *ob. cit.*, p. 21.

<sup>63</sup> DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo, Vol. II, ob. cit.*, p. 423.

existe já há várias décadas em França). Para além de que também não seria essa a solução consagrada na maioria dos países europeus continentais.

2. Tal solução provocará grandes atrasos na atividade administrativa, ao mesmo tempo que piorará o já de si lento funcionamento da justiça administrativa. É uma crítica com a qual concordamos em parte, embora a cláusula da “urgente necessidade pública” traga aqui uma importante válvula de escape antes da necessidade do recurso aos tribunais.
3. A mudança “súbita” que o legislador de 2015 teve em mente exigiria, num breve espaço de tempo, a elaboração de um elevado número de leis especiais de uma só “assentada”, esquecendo-se que os inúmeros casos de habilitação legal específica para a execução coerciva nos direitos anglo-saxónicos foram sendo introduzidos aos poucos ao longo dos últimos séculos. Tal laboração legislativa, aos olhos do Autor, seria inútil se se mantivesse a *cláusula geral* do art. 149º/2 CPA1991. Não sabemos ao certo se seria assim tão necessária a criação de um sem número de novas habilitações legais especiais, até porque, na maioria dos casos, já existe tal autorização.
4. Por último o Autor também critica a solução encontrada no art. 157º/5 CPTA, inspirado no direito inglês da execução jurisdicional do ato administrativo, sugerindo que talvez fosse preferível seguir os passos da solução canadiana da *autorização judicial prévia para a execução por via administrativa*<sup>64</sup>. Trata-se de uma crítica que acompanhamos na totalidade, nem que seja pela inaptidão do regime desenhado pelo legislador no CPTA para a execução pela via jurisdicional (como veremos melhor no *Ponto 4.2.1.*).

RUI GUERRA DA FONSECA prefere alertar para “(...) *do ponto de vista dos particulares, uma preferência por formas unilaterais de actuação administrativa (...). Do ponto de vista da administração, justamente o inverso; uma preferência por formas contratuais de actuação administrativa (...)*”<sup>65</sup>. Tal entendimento baseia-se nos poderes de conformação da relação contratual do contraente público, contidos nos arts. 307º a 309º CCP, parecendo que, na forma contratual de atuação administrativa, estará a Administração dotada de maiores poderes de autotutela executiva do que na forma unilateral do ato administrativo (ideia esta que parece sair reforçada tendo em linha de conta o disposto nos arts. 200.º e ss. CPA2015, em especial do art. 200º/3 - que estabelece a regra da alternatividade entre as

---

<sup>64</sup> *Idem*, p. 425.

<sup>65</sup> RUI GUERRA DA FONSECA, “O fim do modelo de administração executiva?”, *ob. cit.*, p. 116

formas de atuação unilaterais e bilaterais, desde que a lei ou a natureza das relações a tal não obstem - e o art. 200º/1 - com a sua remissão para o regime substantivo dos contratos no CCP)<sup>66</sup>. Não nos parece que a argumentação deste Autor proceda:

1. Desde logo, nos termos do art. 309º/2 CCP, “*O cumprimento das obrigações determinadas pelos atos administrativos a que se refere o número anterior não pode ser imposto coercivamente pelo contraente público, salvo quando se trate de atos que determinem, em geral, a resolução do contrato ou, em especial, o sequestro e o resgate de concessões, bem como outras situações previstas na lei.*” - ou seja, o ato administrativo constitui título executivo, nos termos do art. 309º/1 CCP, tendo de recorrer ao processo executivo (sempre, claro está, que haja resistência no seu cumprimento);
2. Por outro lado, tornará menos eficiente o agir administrativo se, sempre que a Administração necessite de emitir um ato administrativo impositivo de deveres ou obrigações, tenha de fazer uso da figura do contrato administrativo;
3. A realidade, por força da suposta suspensão da entrada em vigor do art. 176º/1 CPA, ainda não permite demonstrar a acuidade de tal entendimento.

Já CECÍLIA ANACORETA CORREIA elabora uma extensa crítica do atual regime da execução coerciva... embora logo à partida confundindo o tema da executoriedade com o por nós designado por *efetivação de atos constitutivos de direitos*. Vejamos:

1. Começa por se referir a uma *autotutela executiva dos particulares*, criticando a “(...) inevitabilidade de recurso aos tribunais para acesso a meios de salvaguarda efectiva das posições jurídicas tituladas por acto administrativo, regulamento, contrato ou sentença.”<sup>67</sup>. Tal inevitabilidade relaciona-se, desde logo, com a exclusão, da noção legal do procedimento, da execução da vontade dos tribunais, em desconformidade com a Lei Fundamental, *maxime* os seus arts. 205º, nº 2 - “*As decisões dos tribunais são obrigatórias para todas as entidades públicas e privadas e prevalecem sobre as de quaisquer outras autoridades.*”-, e nº 3 - “*A lei regula os termos da execução das decisões dos tribunais relativamente a qualquer autoridade e determina as sanções a*

---

<sup>66</sup> *Idem*, pp. 115 e 116.

<sup>67</sup> CECÍLIA ANACORETA CORREIA, “A tutela executiva dos particulares no novo Código de Procedimento Administrativo”, *ob. cit.*, p. 518.

*aplicar aos responsáveis pela sua inexecução*”. Nas palavras de VASCO PEREIRA DA SILVA, “*a execução das sentenças não é mais uma graça que a Administração concede, mas o cumprimento de um dever legal que sobre ela impende de executar tudo aquilo que o tribunal determinou*”<sup>68</sup>, pelo que cabe aos juristas, na sua pele de aplicadores do direito, proceder a “*(...) um primeiro exercício de interpretação extensiva (...) numa interpretação conforme à Constituição, a parte legal que se refere ao procedimento administrativo de tipo executivo tem forçosamente de incluir (...) também a actuação que tenha em vista impor a particulares ou a outras entidades públicas a ‘vontade’ dos tribunais previamente declarada com autoridade suficiente para o efeito, ie, com força de caso julgado.*”<sup>69</sup>. Adiantando possíveis críticas que se possam fazer *infra*, uma coisa é a imposição coerciva de obrigações e deveres contidos em atos administrativos sempre que haja incumprimento por parte dos seus destinatários; coisa diferente é a *efetivação de atos constitutivos de direitos*, que nada tem a ver com a temática da autotutela executiva - sendo por isso errado associar qualquer tipo de regulação legal deste primeiro tema com o segundo. Mesmo ignorando esta falha, parte-se do pressuposto, mais ou menos duvidoso, que a Administração Pública em caso algum dará cumprimento às decisões dos tribunais.

2. Peca ainda, alegadamente, quer o CPA1991, quer o atual, pela omissão de qualquer referência ao dever de a Administração executar as decisões jurisdicionais e por nada disporem quanto aos termos da execução das decisões dos tribunais<sup>70</sup>. Repete-se aqui o mesmo equívoco.
3. De outro modo, refere a Autora que não se encontram previstos no CPA2015 “*(...) procedimentos que regulem a execução dos actos administrativos que impliquem obrigações de facere, por parte da Administração, típicas da Administração constitutiva ou de prestação*”, sendo exemplos típicos de tais atos os que “*(...) reconheçam ao particular o direito a uma prestação em dinheiro ou a realizar pela Administração, como a ‘concessão de uma pensão’, ou ‘o processamento de vencimentos’, bem como, que reclamem da Administração prestações de facere, como a entrega de bens ou documentos, a correcção, bloqueio ou extinção de dados ou informações, ou a*

---

<sup>68</sup> VASCO PEREIRA DA SILVA, *Para um contencioso administrativo das decisões*, Almedina, Coimbra, 2005, p. 252.

<sup>69</sup> *Idem*, pp. 520-523.

<sup>70</sup> *Idem*, p. 525.

*atribuição de um numero de telefone, entre muitas outras*<sup>71</sup> e assim os particulares deparar-se-iam com um código que não lhes garante a salvaguarda devida das suas posições jurídicas tituladas por ato administrativo, contrato, regulamento ou sentença. Para a Autora, no conceito de autotutela executiva cabem não só “(...) o poder de impor coactivamente aos particulares as suas decisões unilaterais e autoritárias (...)”, como “(...) um dever jurídico de cumprimento das suas próprias determinações.”, como ainda uma competência cujo cumprimento deve poder ser assegurado por terceiros ou tribunais<sup>72</sup>. Entende-se a preocupação expressa pela Autora, mas trata-se, de novo, de um problema *distinto* do da execução coerciva, pelo que se revela inconveniente e até de certa forma doloso misturar estas duas questões. Não obstante, gostaríamos de perguntar à Autora que mecanismos administrativos teria ela em mente.

4. Reafirmando a importância que teve a reforma de 2002, e antes desta, a revisão constitucional de 1997, para a garantia da tutela jurisdicional efetiva em sede do contencioso administrativo, destacando as alterações introduzidas em sede de processo executivo, acontece que “(...) este nível de proteção legal dos particulares mediante o acesso a meios processuais estruturalmente executivos junto dos tribunais não encontra paralelo no plano das garantias administrativas previstas no NCPA”<sup>73</sup>. Aumentando o tom das acusações, prossegue a Autora no sentido de que “Tristemente, o NPCA persiste em olhar para os particulares mais como contribuintes do que como cidadãos titulares de posições jurídicas activas perante a Administração Pública. Desenhado em pleno contexto de protectorado internacional, por efeito da ajuda financeira externa, pena é que o legislador do NCPA tenha prescindido de exercer a estreita margem de definição soberana de opções políticas fundamentais que ainda lhe restava em certos domínios, como seja o da tutela executiva dos particulares por parte da Administração.”, falando ainda numa “(...) enorme necessidade de contrapeso da tendência pro Administração do legislador”, bem como num “(...) autismo do NCPA em relação às soluções firmadas aquando da reforma do contencioso administrativo neste domínio (...)”<sup>74</sup>. Isto uma vez que i) “Diante de um acto administrativo que seja simultaneamente constitutivo de obrigações para um particular e de obrigações para a administração, relativamente às

---

<sup>71</sup> *Idem*, p. 525.

<sup>72</sup> *Idem*, p. 528.

<sup>73</sup> *Idem*, p. 533.

<sup>74</sup> *Idem*, p. 535.

*obrigações impostas ao particular, tal acto constitui um mero pressuposto da decisão de execução no plano administrativo (...); relativamente às obrigações que imponha à Administração, tal acto constitui um verdadeiro título executivo para efeitos de início de um processo jurisdicional de execução contra a Administração”; ii) “O CPTA afasta tout court a possibilidade de execução jurisdicional dos actos administrativos cujo prazo de impugnação ainda não se tenha esgotado (art. 157.º, n. 3 do CPTA). Diversamente, no plano administrativo, tratando-se de acto administrativo válido, eficaz e exequível, mantém-se o princípio da imediatividade executória do acto contra os particulares (...). Por um lado, de acordo com a lei substantiva (...) tais actos administrativos, sendo eficazes, presumem-se válidos e consolidam de imediato na esfera jurídica do particular a posição jurídica subjectiva desfavorável (...), gozando a Administração do poder de exigir coactivamente a sua concretização no plano dos factos. Por outro lado, de acordo com a lei adjectiva (...) as posições jurídicas subjectivas favoráveis aos particulares constituídas ou atestadas por esse mesmo acto administrativo não se consolidam senão um ano após a respectiva constituição (...)”<sup>75</sup>.*

Não querendo nós menosprezar o problema sério que a Autora aborda, não se pode, desde logo, comparar o interesse (legítimo) de um particular em obter a prestação em falta pela Administração, com o interesse público coletivo em obter o cumprimento de um ato impositivo de deveres por parte dos seus destinatários. Contudo, não podemos deixar de notar uma certa contradição nos termos – pois, por um lado, começa a Autora por sublinhar a inadequação do CPA2015 em relação à reforma de 2002 do contencioso em matéria executiva, para depois, afinal, ser a legislação processual que prejudica as pretensões dos particulares. Também não colhe a ideia da colocação da Administração numa situação de favor em relação aos administrados, sobretudo tendo em conta a intenção que esteve por detrás das alterações introduzidas no regime da autotutela executiva (pois de outra forma, teria o legislador mantido o sistema de cláusula geral que estava em vigor no anterior código). Sem nos podermos esquecer, frisando esta ideia fundamental, que o problema que a Autora aborda não se confunde com o da execução coerciva<sup>76</sup>.

---

<sup>75</sup> *Idem*, pp. 535 e 536.

<sup>76</sup> Pois, uma vez que a autotutela executiva, como vimos, pressupõe uma situação de incumprimento ativo por parte do seu destinatário, refere VASCO PEREIRA DA SILVA, “(...) que sentido poderia ter o proceder à

Outra crítica parte de PAULO OTERO. Começando o autor por “(...) *expressar o meu muito respeito, a minha admiração científica e pessoal pelos membros da Comissão encarregue de preparar o presente projeto de revisão do CPA. Tudo o que eu disser (...) em nada pode ser usado ou interpretado como sinal de menor respeito ou considerações pessoais (...)*”<sup>77</sup>, defende, num texto carregado de considerações político-ideológicas, que em Portugal, à altura da aprovação do CPA2015, se vivia numa época caracterizada por duas ideias fundamentais:

1. Estar Portugal sujeito a um regime de protetorado internacional, descaracterizando o projeto do CPA o sistema administrativo português - “(...) *em vez de reagir contra este estado de ‘apagada e vil tristeza’ (usando as palavras de Camões), mostra-se politicamente sintonizado (...)*”<sup>78</sup>;
2. Assistirmos a um retrocesso jusfundamental e a um reforço da Administração agressiva, alinhando o CPA com tal orientação<sup>79</sup>.

No que toca à primeira das ideias apresentadas, que acarreta “(...) *o repúdio da ‘pesada herança de Marcello Caetano’ e, deste modo, a destruição da matriz identitária do sistema administrativo português*”<sup>80</sup>, o Autor dá como exemplo, entre outros, a alteração do regime da execução coerciva, tornando-se o ordenamento jurídico português típico “(...) *de um Estado protegido que é alvo de colonização científica estrangeira (...) descaracterizando a nossa identidade. E talvez tenha razão: um país que não sabe preservar a sua identidade cultural, antes busca encontrar nos outros soluções sem um conteúdo material ou sem suporte na sua tradição histórico-cultural, é um país que não merece o respeito. (...) o projeto de CPA se mostra ‘colaboracionista’ (...) a sua aprovação torna-se agora, neste*

---

*execução forçosa da atribuição de um subsídio ou de uma pensão - será que as autoridades administrativas teriam de obrigar o particular a ‘aceitar o cheque’ ou a ‘receber as notas’?. VASCO PEREIRA DA SILVA, Em busca do acto administrativo perdido, Almedina, Coimbra, 1996, p. 544.*

<sup>77</sup> PAULO OTERO, “O significado ‘político’ da revisão do Código do Procedimento Administrativo”, intervenção proferida na Sessão de Encerramento do Colóquio sobre *O Projeto de Revisão do Código do Procedimento Administrativo*, que decorreu no dia 3 de julho no Salão Nobre da Ordem dos Advogados, disponível em <http://www.oa.pt/upl/%7B84d6f7ba-1ba6-468c-a3de-149f28aa9739%7D.pdf>

<sup>78</sup> *Idem*, p. 5.

<sup>79</sup> *Idem*, pp. 5 e 6.

<sup>80</sup> *Idem*, p. 6.

*contexto político, inoportuna, inconveniente e contrária ao interesse nacional*”<sup>81</sup>, terminando a sua exposição afirmando que “*Aos portugueses nunca pode ser demais pedir-se-lhes para serem mais portugueses.*”.

### **2.3. Âmbito de aplicação**

Por outro lado, o procedimento administrativo executivo é aplicável a todas as situações que aqui assinalámos em que a Administração esteja habilitada por lei a fazer uso de meios coercivos como forma de executar as suas decisões. Isto sem prejuízo de também o procedimento executivo não poder ser considerado como um *missal*, cujos trâmites devam ser *sempre* formalmente observados cegamente em todas as situações, e bem assim que o sejam *da mesma forma i)* não só tendo em conta as especificidades que o caso concreto possa envolver, em homenagem ao *princípio da boa administração* e da *adequação procedimental*<sup>82</sup>; *ii)* como ainda ressaltando-se a possibilidade de o legislador, ao atribuir em legislação extravagante poderes de execução, também desenhe uma tramitação específica, que divirja de forma mais ou menos intensa no figurino legal do CPA (embora deva sempre respeitar certas exigências fundamentais estabelecidas neste diploma - nomeadamente a obrigação de notificação da ordem de execução, ou o respeito pelo princípio da proporcionalidade)<sup>83</sup>.

---

<sup>81</sup> *Idem*, pp. 7-10.

<sup>82</sup> Encontra-se formalmente consagrado no art. 56.º CPA, visando o princípio da adequação procedimental garantir que a cada tipo de decisão se encontre uma estrutura procedimental adaptável e flexível aos propósitos dele mesmo (sendo instrumental à ideia de procedimento justo e equitativo). PAULO OTERO, *Direito do Procedimento Administrativo - Volume I, ob. cit.*, pp. 83 e 84.

<sup>83</sup> RAVI AFONSO PEREIRA, “A execução do acto administrativo administrativo no Direito Português”, *ob. cit.*, pp. 206 e 207. Veja-se a este propósito o exemplo dado pelo autor: o art. 6º/2 do DL nº 134/2005, de 16 de agosto de 2005 (que estabelece o regime da venda de medicamentos não sujeitos a receita médica fora das farmácias), não referir a *forma* como tal apreensão deve ser feita, devendo assim considerar-se que a Autoridade Nacional do Medicamento e Produtos de Saúde deve respeitar o que estiver estabelecido no CPA em matéria de execução coerciva.

## 2.4. Competência para a execução

O CPA não contém qualquer norma genérica<sup>84</sup> que atribua *competência* em sede de execução<sup>85</sup>. Assim, concluímos com RAVI AFONSO PEREIRA que, salvo a hipótese de lei específica que disponha em sentido contrário, deve-se entender que o órgão competente para a condução da execução administrativa será determinado pelo órgão da pessoa coletiva pública com competência decisória. Estes dois - o órgão com competência decisória, e órgão com competência executiva - por via de regra tenderão a coincidir, mas nem sempre isso se verifica (pense-se nos casos de divisão de competências entre a câmara municipal e o seu presidente; entre órgãos hierárquicos superiores e subalternos; e entre órgãos requisitantes e coadjuvantes). Entende-se essa coincidência à luz das finalidades da execução coerciva - “(...) sendo ela a de obter o cumprimento voluntário do particular, a disponibilidade deste último para cumprir será maior se, em sede de execução, tiver como interlocutor o mesmo órgão de autoridade responsável pela regulação da relação jurídico-administrativa em questão”<sup>86</sup>.

Nesta sede, a doutrina questiona-se acerca da *admissibilidade da atribuição de poderes de autotutela executiva a entidades privadas*. PEDRO GONÇALVES distingue as várias soluções que a doutrina estrangeira avança como resposta a este tema, de um ponto de vista do Direito Constitucional (embora alerte o Autor que em causa esteja somente a *delegação de poderes públicos em particulares*, e não a figura mais geral da *investidura de funções públicas em entidades particulares*)<sup>87</sup>:

1. *Discurso da proibição* - partindo de uma situação de silêncio constitucional sobre o assunto, tal deve ser interpretado como uma “absoluta proibição constitucional” ao chocar com princípios de uma democracia parlamentar (uma vez que o poder passa a ser exercido por pessoas não eleitas), falando-se no perigo da constituição de um “neo-

---

<sup>84</sup> Excluindo forçosamente o caso do art. 176.º/2 do CPA2015, na parte em que se refere ao “órgão competente”, pois aí apenas se tem em mente o órgão da pessoa coletiva pública credora da prestação pecuniária em dívida que é *competente para a emissão da certidão que dará início ao processo de execução fiscal* - podendo ou não esse órgão coincidir com o autor do ato exequendo. *Idem*, p. 209.

<sup>85</sup> No sentido de que esta omissão se justifica enquanto “(...) *resquício inconsciente da doutrina da executoriedade do acto, assumindo-se então que o órgão competente é o autor do ato exequendo*”, *idem*, p. 209.

<sup>86</sup> RAVI AFONSO PEREIRA, “A execução do acto administrativo administrativo no Direito Português”, *ob. cit.*, p. 210.

<sup>87</sup> PEDRO GONÇALVES, *Entidades Privadas com Poderes Públicos*, Almedina, Coimbra, 2005, p. 932 e ss.

feudalismo”, ao mesmo tempo que se diminui drasticamente as garantias que os particulares beneficiariam se se tratasse de uma ação proveniente do Estado<sup>88</sup>.

2. *Discurso liberal* - esta tese defende a liberdade de conformação legislativa em matéria de delegação de poderes públicos em particulares, enfatizando-se a inexistência de limites específicos da delegação de poderes, e que esta não carece de uma legitimação constitucional expressa. Partindo do pressuposto de que não há funções essencialmente públicas, não existe, por um lado, uma linha coerente que separe as esferas do público e do privado; e, por outro lado, há benefícios que decorrem da delegação: *i)* desde logo evita a concentração do poder (ao fragmentar e descentralizar a autoridade); *ii)* como também a abertura do sistema de ação pública à inovação e à criatividade dos atores privados. Outros Autores preferem salientar a articulação entre a delegação de poderes em particulares e o princípio da subsidiariedade - este princípio impõe que o Estado não assuma a responsabilidade de executar tarefas e funções públicas que possam ser executadas, sob fiscalização pública, por particulares<sup>89</sup>.
3. *Discursos intermédios* - entre estas duas, identificamos algumas posições moderadas, sendo possível distinguir com base na *maior ou menor abertura de princípio à possibilidade de delegação*:
  - a) *Delegação possível, mas com limites* - apesar da existência de riscos na delegação - e. g. a intrusão de motivações privadas no agir administrativo, ou conflitos de interesses públicos e privados -, estes não podem ditar uma rejeição em absoluto da possibilidade desta delegação. O que importa, para os defensores desta corrente doutrinária, é que se construa um regime jurídico da delegação, necessariamente excepcional e pontual, que tenha em linha de conta os perigos que lhe estão associados e contribua para os diminuir ou até eliminar, de modo a maximizar os benefícios da função delegada (como os conhecimentos, criatividade e experiência dos particulares; diminuição dos custos públicos) - surgindo o chamado *princípio dos limites quantitativos da delegação*. Assim, a delegação de poderes públicos encontrar-se-ia sujeita a um tríplice limite:
    - i) Deve representar uma exceção;

---

<sup>88</sup> *Idem*, pp. 932 e 933.

<sup>89</sup> *Idem*, 2005, p. 936.

- ii) A delegação não pode consumir todas as competências públicas relacionadas com um inteiro setor da atividade administrativa;
  - iii) Devem ainda ser pontuais e enumeradas (*princípio da enumeração*), formando um perímetro nítido.
- Para além deste limite qualificado, deve ainda ser a delegação *prevista ou diretamente efetuada por lei*, observando ainda certas *condições*:
    - i) Fiscalização administrativa;
    - ii) Sujeição dos seus atos a controlo judicial<sup>90</sup>.
  - b) *Delegação possível, mas como restrição a uma garantia institucional* - partindo do princípio dos limites quantitativos da delegação, acrescenta a estes o conceito de “*limites qualitativos*” - a delegação tem ainda de ser *necessária*, baseando-se num *fundamento objetivo e forçoso*, condicionada à observação dos princípios da *subsidiariedade e proporcionalidade*:
    - i) À luz da subsidiariedade, a delegação apenas será uma alternativa possível à situação-regra do exercício de funções e poderes públicos por entidades públicas quando esta via não seja possível ou conveniente;
    - ii) À luz da proporcionalidade, só se aceita uma delegação nestes termos se for “objetivamente justificada”, baseada num “legítimo motivo”, procurando-se que o particular demonstre porque se encontra numa melhor posição para exercer as funções e poderes públicos em causa do que as entidades públicas - devendo a delegação ser submetida a um teste de relação entre meios e fins, e entre custos e benefícios<sup>91</sup>.

A doutrina portuguesa, a este respeito, pronuncia-se cautelosamente num sentido *moderado*:

1. VITAL MOREIRA prefere enfatizar os vários limites da “administração concessionada”. É sua opinião que “(...) *a investidura de particulares no exercício de tarefas administrativas envolvendo poderes de autoridade tem dois limites: primeiro, ela não pode ter por objecto matérias que de forma explícita ou implícita estejam*

---

<sup>90</sup> *Idem*, pp. 937-941.

<sup>91</sup> *Idem*, pp. 942-946.

*constitucionalmente reservadas para a Administração Pública; segundo ela deve ser uma situação excepcional ou pelo menos quantitativamente menor no contexto global da administração pública*”<sup>92</sup>. Daqui resulta a configuração da “administração concessionada” como constitucionalmente lícita:

- a) O art. 267º/6 CRP menciona expressamente “entidades privadas que exercem poderes públicos;
- b) E também porque o art. 267º/1 CRP “(...) parece admitir o exercício de funções administrativas por outras formas de representação democrática, o que deixa admitir formas privadas”<sup>93</sup>.

2. PAULO OTERO entende que “(...) o exercício de poderes ou funções de soberania encontra-se reservado, por via de regra, a autoridades públicas”<sup>94</sup>, falando-se “numa reserva constitucional a favor das autoridades públicas do exercício normal ou permanente de poderes e prerrogativas de autoridade”. Baseia o Autor sua opinião nos seguintes argumentos:

- a) Desde logo no princípio da proibição da delegação de poderes públicos que nela estejam expressamente previstos (art. 111º/2 CRP) - daqui decorre que o art. 267º/6 CRP, relativo ao exercício de poderes públicos por entidades privadas, só se pode estar a referir a poderes públicos que *i*) não resultem da CRP, *ii*) e que não revistam um carácter regular ou normal do exercício dessa atividade;
- b) Na regra contida no art. 248º CRP, nos termos da qual as organizações de moradores não podem ser investidas em poderes de autoridade (e assim devido a esta autorização específica, pode-se extrair que o exercício de poderes ou prerrogativas de autoridade só serão tidas como admissíveis sempre que haja este tipo de autorização constitucional);
- c) E ainda da existência de uma reserva constitucional de direito administrativo que impossibilita as formas de direito privado de organização no âmbito do exercício de poderes públicos, pois de outra forma estaríamos a excluir áreas nucleares de atividade do âmbito do direito administrativo<sup>95</sup>.

---

<sup>92</sup> VITAL MOREIRA, *Administração Autónoma e Associações Públicas*, Coimbra Editora, Coimbra, 2001, pp. 545 e ss..

<sup>93</sup> *Idem*, p. 545.

<sup>94</sup> PAULO OTERO, *Vinculação e Liberdade de Conformação Jurídica do Setor Empresarial do Estado*, Coimbra Editora, Coimbra, 1998, p. 237.

<sup>95</sup> *Idem*, pp. 238 e 239.

3. PEDRO GONÇALVES considera, desde logo, que a CRP não contém qualquer proibição genérica, ao mesmo tempo que também não contém nenhuma autorização específica de delegação de poderes públicos em particulares<sup>96</sup>. Invocando uma ideia de *monopólio estadual do emprego da força/execução*, ainda que sem consagração constitucional, esta constitui um pilar essencial do Estado de direito, deve esta estar reservada a entidades públicas, e dentro destas àquelas que sejam dotadas “(...) do nível mais elevado de legitimidade democrática (correspondente à intensidade da agressão)”<sup>97</sup>, o que leva a concluir pela inconstitucionalidade geral da delegação de poderes de emprego de força em particulares, embora com determinadas exceções - desde que “(...) o âmbito da intervenção agressiva ou do contacto físico não apresente um “risco especial em virtude do carácter predeterminado, rotineiro, e estandardizado das medidas agressivas como condição necessária” -, e. g., o controlo e revista de pessoas em locais públicos de acesso condicionado<sup>98</sup>.
- Acrescenta depois *limites absolutos de carácter subjetivo* à delegação de poderes de autoridade<sup>99</sup>:
    - a) Para o Autor serão inconstitucionais as leis que autorizem “(...) uma delegação de poderes públicos de autoridade em particulares desligada da execução de tarefas públicas”;
    - b) Como também o é a delegação “(...) a particulares que não ofereçam garantias de uma actuação desinteressada no exercício de poderes públicos”, devido à “(...) salvaguarda da imparcialidade e da neutralidade (...)”<sup>100</sup>, concluindo que “(...) a CRP pressupõe um sistema de Administração Pública composto por entidades e organizações que atuam exclusivamente em vista da prossecução do interesse público”<sup>101</sup>.
  - Para o Autor é inadmissível, de um ponto de vista constitucional, a delegação isolada de poderes de execução coerciva sem que a mesma esteja associada à prossecução de uma tarefa pública específica, mas já será admissível a delegação legal de poderes de

---

<sup>96</sup> PEDRO GONÇALVES, *Entidades Privadas com Poderes Públicos*, ob. cit., 2005, p. 952.

<sup>97</sup> *Idem*, pp. 957-960.

<sup>98</sup> *Idem*, pp. 959 e ss..

<sup>99</sup> *Idem*, pp. 974 e ss..

<sup>100</sup> *Idem*, pp. 977-980.

<sup>101</sup> *Idem*, p. 989.

execução coerciva no contexto específico da execução de uma tarefa pública<sup>102</sup>. Por sua vez, nos casos constitucionalmente admitidos, a delegação de poderes tanto pode ser subjetivamente determinada, como indeterminada - sendo que neste último, a lei investirá de poderes públicos de autoridade todas as entidades que se encontrem numa situação prevista em lei<sup>103</sup>. Por outro lado, admite-se a delegação por via de ato administrativo ou pela celebração de um contrato administrativo, desde que haja legislação que estabeleça quais os limites e o âmbito dos poderes delegáveis nestas situações<sup>104</sup>.

- De qualquer das formas, acrescenta o Autor que o fundamento para a delegação será sempre o de o interesse público ser melhor servido, encontrando-se vinculada pelos *princípios constitucionais dirigidos à Administração Pública*, e pelo *respeito dos direitos fundamentais*<sup>105</sup>. Deve ainda considerar-se aplicável a estes casos o disposto no CPA em matéria de execução coerciva, sem prejuízo do disposto em legislação especial quanto aos termos e condições em que se deve operar a delegação de poderes, por força do art. 2º/1 CPA2015<sup>106</sup>.
4. RUI GUERRA DA FONSECA, influenciado pelos Autores anteriormente referidos, defende a *excepcionalidade* da delegação de poderes de autotutela executiva em entidades particulares com base na conjugação de dois argumentos:
- a) *Legitimidade político-democrática* - há uma preferência pelo exercício de poderes de autotutela executiva por órgãos diretamente eleitos mediante sufrágio universal, ou que tenham como base uma eleição que sirva como suporte político-constitucional para a sua composição<sup>107</sup>.
  - b) *Necessidade de imparcialidade/neutralidade no exercício do poder administrativo* - embora a lei estabeleça mecanismos através dos quais se

---

<sup>102</sup> *Idem*, p. 1060. Afirma o Autor que “(...) o interesse público que justifica o regime especial da forma de acto administrativo não deixa de estar presente pelo facto de o poder ser exercido por uma entidade privada: assim, por ex., o interesse protegido pelo princípio da executividade [...] mantém-se como interesse público, apesar de o acto provir de uma entidade privada”.

<sup>103</sup> *Idem*, pp. 1028-1029. Acrescenta ainda que “(...) a situação jurídica estatutária (...) não resultará directa e exclusivamente da lei: será ainda necessário um acto posterior de individualização, que identifique a pessoa concreta que exerce funções (...)”.

<sup>104</sup> *Idem*, p. 1029.

<sup>105</sup> *Idem*, p. 1036 e ss..

<sup>106</sup> *Idem*, p. 1047, embora o Autor aqui faça referencia ao art. 2º/3 do CPA1991.

<sup>107</sup> RUI GUERRA DA FONSECA, *O Fundamento da Autotutela Executiva da Administração Pública - Contributo para a sua Compreensão como problema Jurídico-Político*, ob. cit., p. 752.

pretende assegurar que os interesses particulares não ponham em causa o interesse público, tal igualdade nunca equivale à igualdade política de todos os cidadãos no acesso aos cargos públicos (art. 50º/1 CRP), corolário do princípio republicano (uma vez que o que está em causa é associação do poder económico privado ao desempenho de tarefas administrativas)<sup>108</sup>.

## 2.5. O accertamento da obrigação exequenda

O ato exequendo deve definir, de forma rigorosa, a obrigação ou obrigações que deve o destinatário do ato cumprir<sup>109</sup>.

No âmbito do processo civil executivo, costuma-se proceder à distinção dos seguintes conceitos<sup>110</sup>:

1. *Certeza* - é certa a obrigação cuja prestação se encontra qualitativamente determinada (ainda que esteja por liquidar ou individualizar)<sup>111</sup>. Não é certa aquela em que a determinação ou escolha da prestação entre uma pluralidade está por fazer (art. 400º CCiv.).
2. *Exigibilidade* - a prestação é exigível quando a obrigação se encontra vencida ou o seu vencimento depende, de acordo com estipulação expressa ou com a norma geral supletiva do art. 777º/1 CCiv., de simples interpelação do devedor<sup>112</sup>. *Não são exigíveis*:
  - a) *Obrigações de prazo certo, e este ainda não decorreu* (art. 779º CCiv.);
  - b) *Obrigações de prazo incerto e a fixar pelo tribunal* (art. 777º/2 CCiv.);
  - c) *Obrigações sujeitas a condição suspensiva, que ainda não se verificou* (arts. 270º CCiv. e 715º/1 CPC);
  - d) Em caso de *sinalagma, se o credor não satisfazer a contraprestação* (art. 428º CCiv. e 715º/1 CPC).

---

<sup>108</sup> *Idem*, p. 736.

<sup>109</sup> DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo, Vol. II, ob. cit.*, p. 425.

<sup>110</sup> JOSÉ LEBRE DE FREITAS, *A Ação Executiva à luz do Código de Processo Civil de 2013*, GESTLEGAL, Coimbra, 2017, 7ª edição, pp. 99-124.

<sup>111</sup> *Idem*, p. 100.

<sup>112</sup> *Idem*, p. 100.

3. *Liquidez - a obrigação é, nestes termos, ilíquida quando tem por objeto uma prestação cujo quantitativo não está ainda apurado*<sup>113</sup>. Por sua vez, a liquidação da obrigação exequenda dependerá do tipo de título executivo em causa.

A certeza dessa obrigação pode resultar de sucessivas concretizações clarificadoras do ato exequendo. Para CARLA AMADO GOMES, “*só se pode dar início à fase executiva quando a Administração for titular de um crédito a uma pretensão certa e exigível junto do particular.*”<sup>114</sup> Para tal, seria “*(...) preciso, então distinguir as situações com algum cuidado: uma coisa são os verdadeiros actos de execução, aqueles que contribuem para que a decisão obtenha concretização efetiva, outra coisa são os actos revogatórios da decisão, que se substituem a ela, completando-a*”<sup>115</sup>. Refere ainda que a obrigação emergente do ato exequendo só será exigível quando esteja sujeita a prazo de cumprimento e, desta forma “*O acto impositivo, para poder ser coercivamente executado, tanto pela via administrativa como pela via judicial, deve constituir um acto exequendo que contém todas as determinações que o particular deve acatar, sob pena de não estar ainda concluído o procedimento declarativo e, destarte, não poder ser iniciada a execução*”<sup>116</sup>.

Salvo o devido respeito, discordamos deste entendimento, não comprometendo a natureza de título executivo do ato administrativo o facto de as obrigações impostas não se encontrarem certas, líquidas e exigíveis no ato exequendo, podendo o procedimento administrativo executivo, à semelhança do que sucede no processo civil<sup>117</sup>, principiar por um momento de *acertamento* da obrigação em causa - neste caso, consistiria num ato administrativo que terá por objeto torná-la certa, líquida e exigível<sup>118</sup>. Neste sentido, parece também apontar a mudança de designação da forma/modalidade de *execução para entrega de quantia certa para execução de obrigações pecuniárias*, uma vez que a execução para entrega de quantia certa pressupõe que a obrigação esteja *certa e líquida* - aliás, o processo

---

<sup>113</sup> *Idem*, p. 100.

<sup>114</sup> CARLA AMADO GOMES, *Contributo para o estudo das operações materiais da Administração Pública e do seu controlo jurisdicional*, *ob. cit.*, 1998, p. 128.

<sup>115</sup> *Idem*, pp. 128 e 129, isto porque a fixação das condições de cumprimento da obrigação, sendo feita posteriormente à decisão que põe termo ao procedimento, surgiria como um ato revogatório do primeiro. *Idem*, p. 130

<sup>116</sup> CARLA AMADO GOMES, “A execução do acto administrativo no novo CPA: tudo como dantes...?”, *ob. cit.*, p. 111.

<sup>117</sup> Veja-se o art. 713.º CPC, nos termos do qual a execução principia pelas diligências, a requerer pelo exequente, destinadas a tornar a obrigação certa, exigível e líquida, se o não for em face do título executivo.

<sup>118</sup> MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *Teoria geral do Direito Administrativo - O novo regime do Código do Procedimento Administrativo*, *ob. cit.*, 2015, p. 262.

de execução fiscal faz essa mesma exigência (da liquidez da obrigação exequenda) -, o que nos leva a questionar se não estará o legislador, com esta mudança de designação, aliada à autonomia da ordem de execução, a criar aqui um *subprocedimento* - a ordem de execução serviria, neste caso, para aperfeiçoar as determinações do ato exequendo.

## 2.6. Da (des)necessidade de audiência dos interessados

Dado o procedimento administrativo executivo ser orientado, de uma forma mais intensa, pelos princípios da *oficiosidade, informalidade, eficiência e desburocratização*<sup>119</sup>, certos requisitos de validade, substância, procedimento e forma não serão aplicáveis em todos os casos - por exemplo o dever de audiência prévia.

A este propósito, CARLA AMADO GOMES, uma vez que a ordem de execução constitui um ato autónomo, defende que tal decisão não pode ser tomada sem se promover a audiência prévia do particular, a menos que se trate de uma situação de urgência<sup>120</sup>. Tal exigência adviria da procedimentalização da fase executiva, “(...) *quer de uma perspectiva de legitimação da utilização do poder de execução coerciva, tornando mais transparente e compreensível essa decisão da Administração, quer da perspectiva do particular, que ganha a possibilidade de expor as razões do seu incumprimento (total ou parcial) e de acordar com a Administração a forma menos lesiva de a execução se consumir*”<sup>121</sup>, sendo que a omissão deste *iter* procedimental refletir-se-ia na própria *legalidade* do ato final<sup>122</sup>.

No mesmo sentido segue RAVI AFONSO PEREIRA, frisando que a Administração sempre pode, com base em elementos novos fornecidos pelo destinatário ato, optar pela não-

---

<sup>119</sup> Neste sentido, MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA/PEDRO GONÇALVES/J. PACHECO DE AMORIM, *Código do Procedimento Administrativo: Comentado*, ob. cit., p. 703.

<sup>120</sup> CARLA AMADO GOMES, *Contributo para o estudo das operações materiais da Administração Pública e do seu controlo jurisdicional*, ob. cit., 1998, p. 121.

<sup>121</sup> *Idem*, p. 122.

<sup>122</sup> A Autora ia ao ponto de defender, em relação ao tipo de invalidade de que enferma o ato administrativo emanado sem audiência dos interessados, a consequência da nulidade, nos termos do art. 133º/2/d) CPA1991 - uma vez que em causa estaria “(...) *a violação de um direito fundamental atípico, de natureza análoga aos direitos liberdades e garantias (...). O imperativo de participação na formação da decisão administrativa concretiza um dos múltiplos vectores da democracia participativa presentes no texto constitucional, mas é também um corolário do Estado de Direito, na medida em que promove a protecção da dignidade da pessoa humana perante o poder administrativo. A composição procedimental de interesses através da intervenção dos destinatários da decisão final não se limita, assim, a mero princípio de organização administrativa, como afirma P. MACHETE (...), antes revestindo uma necessidade de preservar a autonomia do indivíduo em face de uma intromissão do Estado. Idem*, p. 122.

execução, iniciando “(...) um procedimento administrativo novo com vista a regularizar de forma concertada a situação jurídica do particular (...)”<sup>123</sup>, uma vez que “(...) a realização da audiência prévia compreende uma função legitimadora (...)”<sup>124</sup>, para além de que “(...) perante o incumprimento declarado do particular, os custos de uma execução coactiva podem ser tão desproporcionais ao benefício para o interesse público (...) que mais vale obter a satisfação parcial das mesmas quando o particular a tanto se declara disposto”<sup>125</sup>. Conquanto a audiência dos interessados pudesse ser dispensada, mediante fundamentação expressa, nos termos do art. 103º/2/a) CPA1991, tal dispensa não vale sempre que o ato de execução exceda ou vá contra os limites do ato exequendo<sup>126</sup>.

Por nós, consideramos necessário ir mais longe daquilo que é proposto por estes Autores. Como é sabido, em regra, nos termos do art. 121º/1 CPA, os interessados têm o direito de ser ouvidos no procedimento antes de ser tomada a decisão final, devendo ainda ser informados (nomeadamente) sobre o sentido provável desta - tenha ou não havido lugar a diligências instrutórias. Porém, a necessidade, *standardizada*, de haver audiência dos interessados no âmbito do procedimento administrativo executivo revela-se desnecessária no mínimo, irrealista no limite:

1. *Desnecessária*, uma vez que, ainda que concebamos a ordem de execução como um ato autónomo, tal não apaga o facto de que o destinatário do ato já foi ouvido em sede de procedimento administrativo declarativo (e não o tendo sido, padece o ato exequendo de um vício conducente à sua invalidade).
2. *Irrealista*, isto porque a janela de ação que muitas vezes a Administração dispõe para a agir estará praticamente a paredes meias com os pressupostos do estado de necessidade administrativo, permitindo à Administração prosseguir com um procedimento mais célere.

Este entendimento baseia-se, aliás, no disposto no art. 124º/1/a) e c) CPA que autoriza ao responsável pela direção do procedimento a não proceder à audiência dos interessados sempre que, nestes casos, haja urgência na tomada da decisão, ou razoavelmente

---

<sup>123</sup> RAVI AFONSO PEREIRA, “A execução do acto administrativo no Direito Português”, *ob. cit.*, p. 211.

<sup>124</sup> *Idem*, p. 212.

<sup>125</sup> *Idem*, p. 212.

<sup>126</sup> *Idem*, p. 211.

se preveja que a diligência possa comprometer a execução ou a utilidade da decisão, devendo, de qualquer das formas, a decisão final indicar as razões que levaram à não realização da audiência (art. 124º/2 CPA).

Tal não impede, porém, sempre que a Administração disponha do tempo necessário para tal, e/ou contenha a ordem de execução um conteúdo surpreendente para o seu destinatário (nomeadamente excedendo ou indo contra o ato exequendo), realize a audiência dos interessados em casos pontuais.

## 2.7. Ordem de execução e seu objeto

Como já referimos *supra*, para que possa ter lugar este procedimento, é necessária a emissão de uma *autónoma decisão de proceder à execução* (art. 177º/2 CPA). Resulta mais claro da atual legislação que embora o ato exequendo seja uma *condição necessária* da legalidade da execução, não é *condição suficiente*<sup>127</sup>, sendo ainda necessária aquilo a que alguma doutrina prefere designar por *ordem de execução*. Desta ordem devem constar vários elementos<sup>128</sup>:

1. Desde logo, a *fundamentação* da decisão - contribuindo para a correção jurídica, a racionalidade da decisão e a legitimação da decisão para com o particular<sup>129</sup>;
2. A indicação do *objeto* e dos *termos* da execução;
3. Como também, em cumprimento do *princípio da subsidiariedade da execução*<sup>130</sup>, a cominação de um prazo razoável para o cumprimento da obrigação em falta, no fim do qual a Administração partirá para a execução coerciva do ato exequendo, através dos *meios* aqui determinados (quais as diligências em que se irá traduzir a execução) - art. 177º/2 e 3 CPA<sup>131</sup>.

---

<sup>127</sup> DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo, Vol. II, ob. cit.*, p. 427.

<sup>128</sup> *Idem*, pp. 427 e 428.

<sup>129</sup> RAVI AFONSO PEREIRA, “A execução do acto administrativo no Direito Português”, *ob. cit.*, p. 212.

<sup>130</sup> Expressão usada por DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo, Vol. II, ob. cit.*, p. 428.

<sup>131</sup> *Idem*, p. 428.

Não concordamos com MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, que qualifica a ordem de execução como “*um ato de execução do ato impositivo*”<sup>132</sup>, visto esta constituir um ato autónomo, que marca o início *formal* do procedimento administrativo executivo.

A ordem de execução tem uma função equivalente à *interpelação admonitória* no âmbito do direito privado, através da qual se converte a mora em incumprimento definitivo, ao mesmo tempo que se garante ao devedor um prazo último para proceder ao cumprimento da sua obrigação. A este propósito, refere CARLA AMADO GOMES que só é possível partir para a execução coerciva quando haja mora no cumprimento<sup>133</sup>.

No que toca à sua *forma*, a ordem de execução será, em princípio, reduzida a escrito (nos termos do art. 150º CPA), desde que outra forma não seja prevista por lei ou imposta pela natureza e circunstâncias do ato.

Por outro lado, naturalmente que esta ordem de execução não só deve anteceder o início da execução administrativa, como também deve ser *notificada* ao destinatário - em todos os casos que não tenha sido feita conjuntamente com a notificação do ato exequendo (arts. 177º/3 e 4 CPA) -, sendo o procedimento administrativo não notificado ilegal por vício próprio, invocável contra as operações materiais e atos administrativos praticados na execução administrativa<sup>134</sup>. DIOGO FREITAS DO AMARAL defendia que à notificação da ordem de execução corresponde um *duplo objetivo*: por um lado a *economia de meios administrativos*<sup>135</sup>; por outro lado, *a abertura do uso, para o particular, de meios que lhe permitam obstar à execução administrativa*<sup>136</sup>.

Quanto ao *objeto* deste procedimento, existe uma *tripla limitação* a que está submetido, traçando-se uma clara linha de continuidade nesta cadeia de atos<sup>137</sup>:

---

<sup>132</sup> MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *Teoria geral do Direito Administrativo - O novo regime do Código do Procedimento Administrativo*, ob. cit., 2015, p. 262.

<sup>133</sup> CARLA AMADO GOMES, “A execução do acto administrativo no novo CPA: tudo como dantes...?”, ob. cit., p. 111.

<sup>134</sup> DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo, Vol. II*, ob. cit., p. 428.

<sup>135</sup> Nas palavras de CARLA AMADO GOMES, “(...) se for possível minorar a despesa da Administração, levando o particular a cumprir voluntariamente, deve esgotar-se essa via. Porque mesmo ficando todos os gastos da execução - e outros que não derivem diretamente dela, mas que constituam prejuízo - a cargo do particular, é a Administração que avança com o capital. CARLA AMADO GOMES, *Contributo para o estudo das operações materiais da Administração Pública e do seu controlo jurisdicional*, ob. cit., 1998, p. 116.

<sup>136</sup> DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo, Vol. II*, ob. cit., p. 428.

<sup>137</sup> Questão diferente é ainda a de saber se o princípio da proporcionalidade se cinge a uma *proibição do excesso* (das medidas a adotar, sejam elas jurídicas ou materiais), ou se também abrange a *proibição de défice*. Esta segunda sindicância parece dever ser admitida, ainda que no interesse de terceiros ou do Ministério Público (na defesa de interesses próprios, coletivos ou públicos), e estando o sucesso desta pretensão dependente do grau de determinabilidade da habilitação legal *in casu* (*maxime*, uma norma que aponta para uma medida de

1. Primeiramente, pela *habilitação legal* que permita o recurso a poderes coercivos por parte da Administração;
2. Em segundo lugar, pelo *sentido e limites do ato exequendo*, estabelecendo-se com este uma autêntica *dependência material umbilical* - o conteúdo e termos da execução não podem ser surpreendentes para o destinatário, tudo o que é necessário para o cumprimento tem de estar determinado no próprio ato exequendo; caso contrário, o executado não tinha como cumprir, e assim não estaríamos perante um ato verdadeiramente constitutivo desse dever. Na ordem de execução, a Administração, dentro dos parâmetros estabelecidos pelo ato exequendo, irá informar dos meios que utilizará caso venha a ser necessário recorrer aos seus próprios meios coercivamente<sup>138</sup>.
3. Por último, há ainda uma limitação que decorre da aplicação das operações materiais a desenvolver com vista à execução física do ato exequendo<sup>139</sup>. Entram aqui em jogo os parâmetros estabelecidos pelo *princípio da proporcionalidade*, devendo a Administração, ao aferir a justa medida da execução, proceder a um duplo controlo desta:
  - a) Um controlo *jurídico* de proporcionalidade - inicialmente terá a Administração de determinar a *adequação* e a *indispensabilidade* da ordem de execução para obviar o incumprimento voluntário do destinatário do ato exequendo;
  - b) E um controlo *material* de proporcionalidade - que consta numa aferição do meio idóneo para obter o resultado pretendido pelo ato não cumprido, sendo feita uma avaliação da justeza material da medida a adotar. É aqui que se colocam questões como a duração do último prazo a conceder ao destinatário do ato exequendo; a

---

execução específica, e a Administração adota outra, menos lesiva do ponto de vista do destinatário do ato, mas menos eficiente do ponto de vista da defesa do interesse público). Neste sentido, tendo como base a análise do Ac. TCAN de 18.12.2009, proc. 939/05.7BEBRG, onde o tribunal, perante um pedido mal formulado de *facere* (onde pedia o levantamento dos selos e conseqüente permissão de entrada ao imóvel), cumulado com um pedido de *dare* (pagamento de uma indemnização pelo dano emergente da inacessibilidade ao imóvel), no uso do *princípio pro actione* (art. 7º CPTA), decide eliminar o primeiro deles, tendo o tribunal se excedido ao reduzir “(...) o índice de tutela possível por circunscrição do pedido à condenação em dare, subtraindo a dimensão de facere que constituía o objectivo principal.” CARLA AMADO GOMES, “Omissão de pronúncia ou excesso de pronúncia? Refracções substantivas e processuais de uma execução coerciva”, *ob. cit.*, pp. 23-24.

<sup>138</sup> CARLA AMADO GOMES, “Era uma vez... uma execução coerciva: o caso *Société Immobilière de Saint Just* revisitado”, *ob. cit.*, pp. 11 e 12.

<sup>139</sup> CARLA AMADO GOMES, “Omissão de pronúncia ou excesso de pronúncia? Refracções substantivas e processuais de uma execução coerciva”, *in CJA n° 86, 2011*, p. 23.

possibilidade de execução substitutiva (no caso de prestações fungíveis); qual o meio menos gravoso que garanta, concomitantemente, o respeito pelo *princípio da humanidade da execução*<sup>140</sup> por um lado, e a eficiência do agir administrativo com a decorrente realização do interesse público que a execução coerciva visa tutelar *in casu* por outro; entre outros aspetos.

Refira-se ainda que o regime aqui traçado, tendo por base o disposto no CPA2015, não se aplica a outras formas de atuação administrativa que não o ato administrativo - e. g., as que sucedem em sede de gestão privada, ou em sede de contratos administrativos<sup>141</sup>.

## 2.8. O culminar da execução

Os atos administrativos praticados ao abrigo do procedimento administrativo executivo são apelidados pela doutrina por *atos de execução*<sup>142</sup>. Trata-se de um conceito que pretende sublinhar a natureza meramente confirmativa destes atos (à exceção, como assinalámos *supra*, da ordem de execução). De qualquer das formas, andou bem o legislador de 2015 em os designar simplesmente por “*atos administrativos praticados no âmbito do procedimento de execução*” - primeiro como forma de os distinguir da ordem de execução; depois porque nem todas as intervenções da Administração se traduzem na prática de atos administrativos.

Finda que esteja a tramitação do procedimento, produzir-se-á o efeito prático a que tendia o ato exequendo, sendo costume assinalar que este resultado material pode-se traduzir, consoante os casos<sup>143</sup>, em:

---

<sup>140</sup> Expressão usada por DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo, Vol. II, ob. cit.*, p. 425.

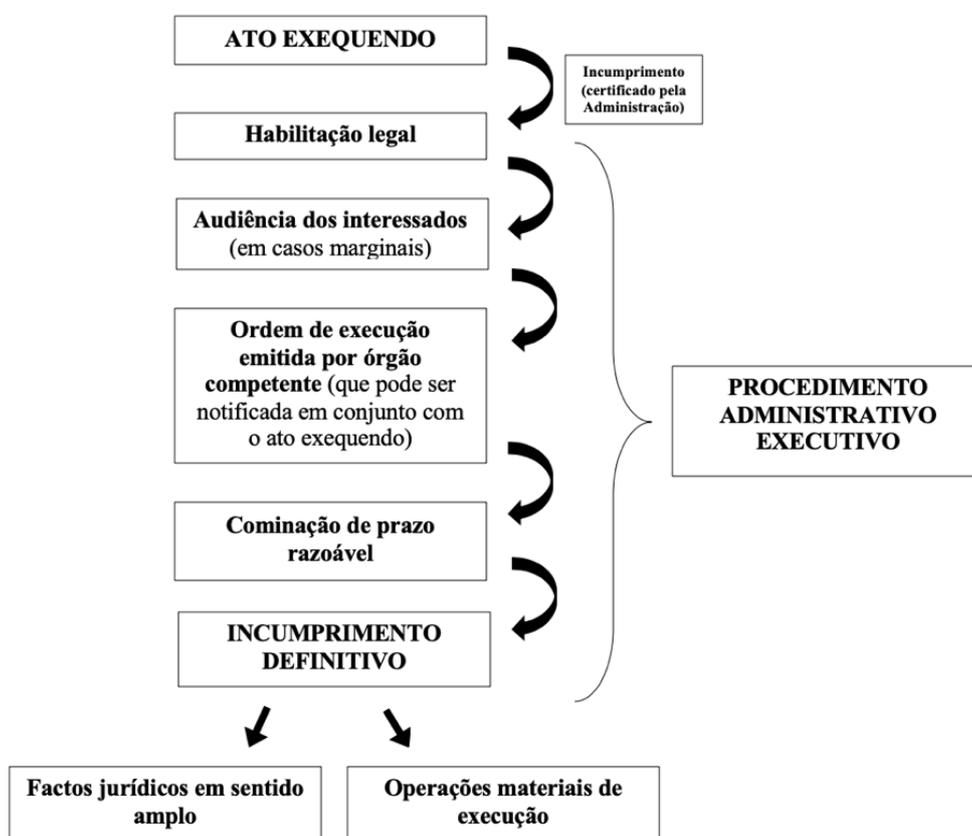
<sup>141</sup> RAVI AFONSO PEREIRA, “A execução do acto administrativo no Direito Português”, *ob. cit.*, pp. 209.

<sup>142</sup> Embora, uma vez que se trata de um conceito de tal forma amplo e suscetível de criar os maiores dos enganos, outras vezes era usado tão-só como sinónimo de *ordem de execução* (*idem*, p. 239), ou de *operação material de execução*.

<sup>143</sup> ANDRÉ SALGADO DE MATOS/MARCELO REBELO DE SOUSA, *Direito administrativo geral. Tomo III Actividade administrativa, ob. cit.*, pp. 222-223; LUIZ S. CABRAL DE MONCADA, *Novo Código do Procedimento Administrativo Anotado*, 1ª Edição, Coimbra Editora, Coimbra, 2015, p. 636.

1. *Factos jurídicos em sentido amplo* - a execução pode consistir, inclusive ou exclusivamente na emissão de atos administrativos, atos regulamentares ou de contratos - e. g., ordens de encerramento de um estabelecimento, de pagamento de quantias pecuniárias, a abertura de concursos, a remoção de atuações lesivas, a prestação de informações<sup>144</sup>.
2. Ou *operações materiais de execução*, e já vimos no *Ponto 1.2.* em que consistem as operações materiais de execução - e. g., a apreensão ou entrega de uma coisa, a remoção de equipamentos de determinado local, a demolição de uma construção, a limpeza de um local ou a atribuição de um número<sup>145</sup>, a selagem de instalações, etc.

Assim, de uma forma esquemática:



<sup>144</sup> CECÍLIA ANACORETA CORREIA, “A tutela executiva dos particulares no novo Código de Procedimento Administrativo”, *ob. cit.*, pp. 518 e 519.

<sup>145</sup> *Idem*, p. 518

## 2.9. Princípio de oportunidade na execução coerciva

Cabe ainda indagar, em sede de procedimento administrativo executivo, se estará esta atividade administrativa subordinada a um *princípio de oportunidade* - como acontece no direito alemão -, introduzindo uma certa flexibilidade quanto ao *se* (discricionariedade optativa quanto ao momento da execução) e ao *quando* (discricionariedade optativa quanto a executar ou não). Identificamos na doutrina três correntes possíveis como resposta a esta questão:

1. *Posição negacionista* - aqui encontramos, nomeadamente, CARLA AMADO GOMES e RUI GUERRA DA FONSECA<sup>146</sup> (numa fase inicial do seu pensamento). Defendiam estes Autores que existe um dever da Administração executar as suas decisões. Para CARLA AMADO GOMES, a questão não estaria necessariamente no *se* deve executar ou não a sua decisão, mas antes no *como* o faria - isto é, se deveria executar pelos seus próprios meios ou através dos tribunais<sup>147</sup>. “A Administração está, constitucional e legalmente adstrita ao princípio da prossecução do interesse público e esta vinculação não deixa margem de escolha à decisão de executar coercivamente, uma vez verificados os seus pressupostos (...)”<sup>148</sup>. Ainda que um tal princípio da oportunidade permitisse “(...) à Administração ponderar entre a necessidade de execução coerciva e a possibilidade de levar o particular a cumprir, manifestando assim a sua compreensão e poupando recursos. (...) contribuiria para um incremento da confiança da comunidade nas autoridades administrativas”, tal nunca “(...) pode querer significar que a Administração, para merecer a confiança dos cidadãos, tenha de abdicar do exercício

---

<sup>146</sup> RUI GUERRA DA FONSECA, *O Fundamento da Autotutela Executiva da Administração Pública - Contributo para a sua Compreensão como problema Jurídico-Político*, ob. cit., pp. 705 e ss.; CARLA AMADO GOMES, *Contributo para o estudo das operações materiais da Administração Pública e do seu controlo jurisdicional*, ob. cit., 1998, p. 155 e ss.; “Omissão de pronúncia ou excesso de pronúncia? Refracções substantivas e processuais de uma execução coerciva”, ob. cit., p. 24,

<sup>147</sup> *Idem*, p. 156.

<sup>148</sup> *Idem*, p. 157.

*das suas funções, envergonhando-se de ser poder público e procurando entrar no ‘jogo da barganha diária’*”<sup>149-150</sup>.

2. *Posição moderada* - com a reforma introduzida pelo CPA2015, a doutrina majoritária parece seguir esta corrente, incluindo-se aqui Autores como PEDRO MACHETE<sup>151</sup>, CARLA AMADO GOMES e RUI GUERRA DA FONSECA (atualmente) e RAVI AFONSO PEREIRA. Este entendimento parece basear-se hoje na maneira como estão redigidos os arts. 176º/1 e 183º CPA2015 - no primeiro usa-se a expressão “*só podem ser impostos*”, e no segundo “*pode solicitar a respetiva execução*”<sup>152</sup> -, concluindo-se pela existência de um princípio da oportunidade.

a) CARLA AMADO GOMES refere agora que, embora um tal princípio possa parecer um “atentado” ao princípio da legalidade, a Administração, sempre que estiverem em causa prestações de facto fungíveis, deve optar pela execução subrogatória, pela falta de meios humanos, técnicos e sobretudo financeiros<sup>153</sup>. Estas questões, e bem assim outras de índole política (em casos de perturbação da ordem social, frequente em casos de demolições com realojamento), são de difícil sindicância judicial ao entrarem em “rota de colisão” com a margem de livre decisão administrativa (mesmo em casos de flagrante má gestão), pelo que as consequências para tais decisões serão meramente políticas e financeiras<sup>154</sup>.

<sup>155</sup>.

---

<sup>149</sup> *Idem*, p. 157.

<sup>150</sup> Admite, no entanto, a Autora, já nesta fase, que caso a Administração se debata com a falta de meios, poderá recorrer aos tribunais; ou que, perante um elevado número de execuções coercivas num determinado período, possa decidir executar umas e deixar para mais tarde outras seguindo *critérios de* necessidade. O que nunca pode acontecer, na opinião da Autora, é que se recuse de executar *ad eternum* determinado ato administrativo, contribuindo na manutenção de uma situação ilegal, cujo aproveitamento pelo particular recalcitrante pode prejudicar terceiros, envolver a responsabilização administrativa e contribuir para o descrédito na eficácia da ação administrativa. Tratar-se-ia, assim, de uma competência *irrenunciável* (art. 29.º/1 CPA1991), e *vinculada* *Idem*, pp. 157 e 158.

<sup>151</sup> PEDRO MACHETE, “Eficácia e execução do ato administrativo”, *ob. cit.*, p. 44;

<sup>152</sup> Embora no Projeto de revisão se usasse o verbo *dever*.

<sup>153</sup> CARLA AMADO GOMES, “A execução do acto administrativo no novo CPA: tudo como dantes...?”, *ob. cit.*, pp. 117.

<sup>154</sup> Conclui a Autora que a consagração expressa de tal princípio na Secção da execução coerciva poderia autorizar de forma mais clara a dilação da execução de certos atos, ao mesmo tempo que tornaria possível a sindicância de situações de grave “má administração”. *Idem*, p. 118.

<sup>155</sup> *Idem*, p. 118. Uma questão que a Autora também levanta nesta sede é a de saber se valerá a norma do art. 128º/6 CPA sobre a *caducidade* em sede de procedimento administrativo executivo. Defende que, nos casos em que haja emissão da ordem de execução, com o seu prazo suplementar para o cumprimento, o procedimento administrativo executivo caduca se não for realizado num prazo de 180 dias após a sua notificação, devendo reiniciar-se, o que implicará (excetuados os casos de dispensa) nova audiência dos interessados. Tal não

- b) RUI GUERRA DA FONSECA, apesar de admitir contrariado, em face do novo código, a existência de poderes discricionários em sede de execução coerciva, prefere insistir que não se elimina na totalidade um dever da Administração executar as suas decisões<sup>156</sup>.
- c) RAVI AFONSO PEREIRA, já em relação ao anterior CPA, defendia que entre a verificação do incumprimento e a escolha das medidas a tomar, se poderia ter alterado o circunstancialismo que determinou a emissão do ato exequendo. O decurso do tempo é relevante<sup>157</sup> em sede de procedimento administrativo executivo, e como tal o ato que ordena à execução é *discricionário*, mesmo nos casos em que o ato exequendo seja um ato vinculado<sup>158</sup>. Ainda que tal possa constituir um incentivo para que o particular incumpra, é preferível à alternativa de vincular a Administração à execução de atos quando tal não seja aconselhado para o interesse público, sendo que quaisquer eventuais contrainteresados poderão sempre reagir contenciosamente à decisão de não-execução<sup>159</sup>.
3. *Posição liberal* - inclui-se aqui um fenómeno observado por PEDRO GONÇALVES em relação à doutrina estrangeira, no que toca à não-execução administrativa de obrigações *ex lege*. Refere então que tais situações podem resultar de “(...) *uma estratégia de inação, no quadro do que alguns autores designam por ‘administrativismo minimalista’ ou ‘Direito Administrativo libertário’, de aposta na promoção de uma desregulação pela inação ou de formas de institucionalização de inércia sistémica ou da lei do ‘agora não’; ou então, sem obedecer a qualquer opção estratégica, casos como esses também podem ser o produto de uma Administração que simplesmente se deixa ‘dormir na forma’ ou que revela ‘vistas curtas’*”<sup>160</sup>.

---

contende com a existência de um princípio de oportunidade - a Administração emite a ordem de execução quando quiser, mas uma vez emitida terá um prazo de 180 dias para a realizar, não podendo o particular ficar eternamente à espera de uma execução por efetuar. Por esta via também se responsabiliza a Administração pelas ordens de execução que emana, devendo estar segura de que dispõe dos meios suficientes para a - ou pelo menos que mantém o interesse na - execução no prazo por ela indicado.

Já não concordamos com a Autora na parte em que defende que “(...) *a caducidade de um procedimento de execução se não afere pela emissão da ordem de execução (e sua notificação), mas pela consumação dos actos materiais em que se corporiza (...)*”. *Idem*, pp. 118 e 119.

<sup>156</sup> RUI GUERRA DA FONSECA, “O fim do modelo de administração executiva?”, *ob. cit.*, p. 105.

<sup>157</sup> Para o interesse público, isto é. Sobre este assunto, veja-se o Ac. STA de 14.03.1991, proc. n.º 27223 onde o tribunal defendeu que a confiança do particular na não-execução pelo decurso de um prazo longo não é digna de tutela.

<sup>158</sup> RAVI AFONSO PEREIRA, “A execução do acto administrativo no Direito Português”, *ob. cit.*, p. 239.

<sup>159</sup> *Idem*, p. 240.

<sup>160</sup> PEDRO GONÇALVES, “Ensaio sobre a figura da inação administrativa oficiosa”, *ob. cit.*, pp. 324 e 325.

Entendemos nós que, numa posição *moderado-negacionista*, de facto, o procedimento administrativo executivo é orientado, em todas as suas vertentes, por um *princípio da oportunidade*, mas com duas importantes ressalvas/limites:

1. *Nunca* pode tal faculdade converter-se numa *situação recorrente* (seja como estratégia de inação ou por “preguiça administrativa”), devendo-se recusar entender a não-execução como uma pretensa virtude. Isto sob pena de se constituírem autênticos deferimentos tácitos do incumprimento dos destinatários do ato; ou se preferirmos, uma revogação implícita do ato exequendo impositivo de obrigações e deveres.
2. No entanto, *nem sempre será possível*, em todos os procedimentos, recorrer à inação. Basta pensarmos em situações de urgência (sendo legítimo constante os casos recorrer ou à figura da urgência administrativa do art. 176º/1 ou mesmo ao estado de necessidade administrativo) ou, devido a razões que norteiem à prossecução do interesse público *in casu*, convertam esta competência à partida discricionária da Administração num verdadeiro dever vinculado.

### **3. Fins e formas da execução**

Até à entrada em vigor do novo CPA estabelecia o art. 154º CPA1991 que “*A execução pode ter por fim o pagamento de quantia certa, a entrega de coisa certa ou a prestação de um facto.*”. Dispõe agora, em termos relativamente similares, o art. 175º/1 CPA2015 que a execução do ato administrativo pode ter um de três fins:

1. O pagamento de quantia certa;
2. A entrega de coisa certa;
3. A prestação de um facto ou o respeito por ações ou omissões em cumprimento de limitações impostas por atos administrativos.

Está assim estabelecido um *paralelismo com a ação executiva* no âmbito do CPC quanto aos *fins ou resultados* que a execução pode alcançar, sendo o fim aferido em função da natureza da obrigação criada. Desta forma:

1. Se o ato exequendo criou uma obrigação de *dare*, o fim que a execução visa será o *pagamento de uma quantia certa* ou a *entrega de coisa certa*;
2. De igual forma, se o ato exequendo criou uma obrigação de *facere, non facere* ou *pati*, o fim que presidirá à execução será a *prestação de um facto* - facto esse que tanto pode ser *fungível* ou *infungível*<sup>161</sup>.

Os fins ou resultados que pode a execução visar não se confundem, por sua vez, com as *formas ou modalidades* que a Administração se pode fazer valer, como forma de alcançar um resultado que se enquadre em abstrato numa das categorias que em cima enunciámos<sup>162</sup>. Estas formas de execução encontram-se reguladas nos arts. 179º a 181º CPA2015.

### 3.1. Execução de obrigações pecuniárias

O art. 179º/1 CPA estabelece o regime aplicável a execuções pecuniárias resultantes do próprio ato<sup>163</sup>, nos termos do qual se segue, na falta de pagamento voluntário no prazo fixado, o processo de execução fiscal, tal como regulado na legislação de processo tributário.

---

<sup>161</sup> DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo, Vol. II, ob. cit.*, 2018, p. 430.

<sup>162</sup> *Idem*, p. 430. Não concordamos, porém, com a confusão terminológica que o Autor faz entre *formas ou modalidades de execução* e *meios de execução*. Isto porque, desde logo, dentro de uma certa forma/modalidade de execução do ato, pode a Administração escolher entre os vários meios que o legislador indique, optando por aquele que de melhor maneira garanta o equilíbrio entre a eficiência administrativa que a realização do interesse público exige, e as garantias dos administrados (isto nos casos em que se preveja no diploma legal mais do que um meio que possa utilizar, não sendo assim de excluir, face ao circunstancialismo casuístico, situações de redução da discricionariedade a zero; como também casos em que nada seja dito; ou até casos em que só se preveja um único meio aplicável ao caso). Por outro lado, se assim não fosse, qual seria o sentido do que se afirma não só no preâmbulo do CPA2015 que “*Desta opção resulta a desnecessidade de se prever no Código os meios de execução.*”, como também no art. 8º/1 DL nº 4/2015, de 7 de janeiro, a própria alusão ao “*diploma que define os casos, as formas e os termos em que os atos administrativos podem ser impostos coercivamente pela Administração*”? Assim se vê que estes conceitos, *formas/modalidades* e *meios*, não designam a mesma realidade.

Caindo no mesmo erro, MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA/PEDRO GONÇALVES/J. PACHECO DE AMORIM, *Código do Procedimento Administrativo: Comentado, ob. cit.*, p. 733.

<sup>163</sup> Se estiverem em causa taxas, despesas ou emolumentos do procedimento administrativo que desembocou em ato administrativo, estas quantias não encontram cobertura neste preceito (embora sejam cobráveis pelo processo de execução fiscal, em processo distinto). *Idem*, p. 735.

E é por isso que, sendo passível de controlo jurisdicional, “(...) portanto, à partida 'livre do pecado' que só pode ser 'expiado' por intervenção de um juiz”<sup>164</sup>, se trata de uma execução que “é sempre possível” - ou seja, não consubstancia, aos olhos do legislador, uma verdadeira manifestação de autotutela executiva da Administração.

Cabe, desta forma, aos tribunais fiscais supervisionar o processo de execução fiscal coerciva que se baseia, nos termos do art. 179º/2 CPA, numa “(...) certidão com valor de título executivo”<sup>165</sup> (...), que o órgão competente<sup>166</sup> “(...) remete ao competente serviço da Administração tributária”<sup>167</sup>, juntamente com o processo administrativo”, certidão esta que ficará na posse da repartição de Finanças do domicílio ou sede do devedor - determinou-se, já no CPA1991, que seria competente para a execução de obrigações pecuniárias emergentes

---

<sup>164</sup> RUI GUERRA DA FONSECA, “O fim do modelo de administração executiva?”, *ob. cit.*, p. 109.

<sup>165</sup> Esta disposição demonstra que o que falta à Administração, nestes casos, não é a autotutela declarativa - que terá sido exercida aquando da prática do ato administrativo), mas apenas a autotutela executiva. MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *Teoria geral do Direito Administrativo - O novo regime do Código do Procedimento Administrativo*, *ob. cit.*, p. 260.

<sup>166</sup> Alguns autores questionam-se sobre a possibilidade deste preceito se aplicar a dívidas de pessoas coletivas privadas que por lei exercem a função administrativa (como é o caso de concessionários e instituições privadas de interesse público). Afirmava-se, a propósito do CPA1991, que “Temos por evidente que as razões materiais que determinaram o legislador a prescrever o processo de execução fiscal judiciária para as prestações pecuniárias fixadas em acto administrativo de entes públicos valem igualmente para o caso de execução dos actos administrativos daqueles outros entes: basta notar que, para o caso das execuções do art. 156.º e, sobretudo, do art. 157.º, n.º 3 - mais agressivas, claro, que aquela execução judiciária - o legislador já estendeu a toda a Administração ‘de actos administrativos’, genericamente considerada, sem atender a quem a exerce, os meios executivos próprios da Administração Pública, stricto sensu.”.

Acrescenta-se ainda que, apesar da letra do CPA, e também a do então art. 233º CPT, apontar no sentido de que apenas as execuções de dívidas do Estado encontrariam cobertura nesta norma, já a *ratio* do artigo, associado ao disposto no art. 9º/3 CCiv. [deve o interprete presumir que o legislador “(...) consagrou as soluções mais acertadas (...)”, havendo, contudo, de se encontrar para elas um “(...) mínimo de correspondência verbal”], levariam a crer que o legislador não quis distinguir entre os procedimentos de cobrança relativos a atividades da função administrativa. Ajuda também, neste sentido, o disposto no art. 155º/1 CPA1991 ao identificar a fonte da obrigação pecuniária com um ato administrativo, bem como depois o art. 155º/3 CPA1991 ao permitir que terceiros, sejam eles pessoas individuais ou coletivas, possam ser chamadas pela Administração, em sede de *execução subsidiária/sub-rogatória*, a substituir o devedor no cumprimento da prestação em falta.

Parece assim, por todas estas razões apontadas, concluir-se pela inclusão neste preceito da execução por dívidas a pessoas coletivas privadas, *desde que sujeitas a um regime de direito público* (por lei ou contrato). Porém, para além de ser fraca a consistência dos argumentos aduzidos (não nos parece que resultasse, como ainda não resulta, evidente da letra da lei que se tivesse querido abranger a execução de qualquer ato administrativo, desde que fosse suscetível de execução coerciva, independentemente da “origem” deste), acrescente-se logo que se assim fosse o caso, teria o legislador assim o dito expressamente - podendo não querer extravasar o “âmbito natural” da execução fiscal fixado na lei da jurisdição tributária (ainda que devesse, em tal caso, o legislador esclarecer por que meio se cobram as quantias que provenham de tais atos administrativos praticados por entes jurídico-privados). MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA/PEDRO GONÇALVES/J. PACHECO DE AMORIM, *Código do Procedimento Administrativo: Comentado*, *ob. cit.*, p. 735; CARLA AMADO GOMES, *Contributo para o estudo das operações materiais da Administração Pública e do seu controlo jurisdicional*, *ob. cit.*, p. 135

<sup>167</sup> No Projeto de Revisão do CPA de 2013, havia uma referência feita no sentido da determinação do critério de competência territorial a observar para efeito da remessa do título executivo e do processo administrativo à competente repartição de finanças. Optou-se por remeter a questão para a lei tributária.

do ato exequendo a mesma autoridade que é por lei responsável pela execução por dívidas fiscais<sup>168-169</sup>. Claro está que o processo de execução fiscal só poderá ter início após ter sido notificado o particular, através da ordem de execução, com a cominação de um prazo para o pagamento (se a lei não o fixar)<sup>170-171</sup>.

É, contudo, duvidoso o entendimento que o Código pressupõe, de que o processo de execução fiscal ainda decorre de *modo jurisdicionalizado*. Isto porque a doutrina administrativa e o legislador do CPA não tiveram em linha de conta as alterações que nas últimas décadas este processo sofreu (do Código de Processo das Contribuições e Impostos para o Código de Processo Tributário, e deste para o Código de Procedimento e Processo Tributário<sup>172</sup> - com todas as suas revisões), tendo sido removida, gradualmente, a intervenção dos tribunais neste, sendo que a mera remissão para o seu regime legal não assegura, de forma efetiva, a jurisdicionalização da execução forçada de bens patrimoniais<sup>173</sup>. De todas as fases do processo de execução fiscal, apenas a oposição à execução, os embargos de terceiro e a reclamação judicial decorrem nos tribunais tributários. Desta forma, a Administração verdadeiramente não perde o seu estatuto de privilégio perante o particular: nomeadamente, *i*) é ela que liquida a dívida, *ii*) e o processo judicial em si é de contraditório

---

<sup>168</sup> DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo, Vol. II, ob. cit.*, pp. 431 e 432.

<sup>169</sup> Assim, conforme afirmava DIOGO FREITAS DO AMARAL relativamente ao regime em vigor na década de 80, “a liquidação do imposto, por exemplo, é feita por um acto administrativo: é a Administração que define quanto é que cada contribuinte deve pagar; mas se ele não pagar voluntariamente, a execução forçada daquele acto tem de ser feita através dos tribunais, mediante o chamado processo das execuções fiscais’. Não pode ir o chefe de repartição de finanças ou o tesoureiro da fazenda pública a casa do contribuinte e retirar de lá meia dúzia de peças de mobiliário, quadros ou jóias, para que o imposto seja efectivamente pago ao Estado (...)”. Cfr. DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Direito Administrativo, Vol. III, policop.*, Lisboa, 1989, p. 244.

<sup>170</sup> MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA/PEDRO GONÇALVES/J. PACHECO DE AMORIM, *Código do Procedimento Administrativo: Comentado, ob. cit.*, p. 736.

<sup>171</sup> Veja-se também a este propósito o Ac. TCAS de 06.10.2016, proc. n.º 13507/16, onde se decidiu que “III - O artigo 177.º, n.º 2, do Código do Procedimento Administrativo/2015 («Salvo em estado de necessidade, os procedimentos de execução têm sempre início com a emissão de uma decisão autónoma e devidamente fundamentada de proceder à execução administrativa, na qual o órgão competente determina o conteúdo e os termos da execução») não se refere às obrigações pecuniárias certas e líquidas. IV - Com efeito, no caso das obrigações pecuniárias certas, líquidas e exigíveis, a Administração tem de fazer apenas o seguinte: fixar um prazo para o pagamento voluntário da obrigação exequenda, definida no primeiro título executivo, o ato administrativo exequendo (cfr. artigo 179.º, n.º 1, do Código do Procedimento Administrativo); depois, no caso de falta de pagamento naquele prazo, emitirá a certidão de dívida (segundo título executivo) e despoletará a execução fiscal como previsto nos n.º 1 e 2 do artigo 179.º.”.

<sup>172</sup> No CPA2015 foi substituída a remissão que ainda era feita deste para o Código de Processo Tributário (pois este código foi revogado pelo CPPT), por uma expressão mais neutra, por forma a evitar no futuro uma “desatualização” como a que se verificou. Agora o art. 179º/1 CPA fala em “(...) legislação do processo tributário”.

<sup>173</sup> MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *Teoria geral do Direito Administrativo - O novo regime do Código do Procedimento Administrativo, ob. cit.*, 2015, p. 260.

limitado (a aspetos especificamente determinados na lei)<sup>174</sup>. Sobre este tema, pese embora a solução constante do CPA tenha recebido o aval de certa parte da doutrina<sup>175</sup>, afirmou o TC, no Ac. n.º 80/2003, de 12 de fevereiro de 2003<sup>176</sup>, que “*Como é consabido, o processo de execução fiscal não é mais do que um processo cujo escopo jurídico é o de realizar coercivamente o direito de crédito de que goza o credor tributário, em regra, antes constitutivamente verificado - na aceção de estar corporizado em um título formal que expressa ou declara o valor da dívida tributária - através de um acto administrativo-tributário, dotado de imperatividade ou de autotutela jurídicas - o acto de liquidação -, fazendo-o valer sem uma prévia verificação judicial da sua legalidade*”. É inteiramente possível que um processo de execução fiscal comece e acabe sem intervenção jurisdicional - assim, embora haja a possibilidade de controle, é uma manifestação de autotutela executiva da Administração. Com ANDRÉ SALGADO MATOS e MARCELO REBELO DE SOUSA, sustentamos que, em bom rigor, a execução fiscal é administrativa, uma vez que “*os actos praticados no processo de execução fiscal são também praticados pelos órgãos da administração tributária sem qualquer intervenção jurisdicional prévia*”<sup>177</sup>, podendo-se falar inclusive numa autêntica “*Administração Pública reflexiva*”<sup>178</sup>, ou até numa “*desjurisdicionalização*”<sup>179</sup>. Decorre daqui uma necessidade de o legislador dar um certo “refrescamento” na norma do art. 179º CPA, por forma a garantir, de uma forma mais clara, a intervenção judicial que esteve teleologicamente na origem do anterior art. 155º CPA1991, não devendo “chutar para canto” esta questão.

Por último, nos termos do art. 182º/2 CPA, quanto aos meios de tutela provisória utilizáveis no âmbito dos procedimentos de execução para obrigações pecuniárias, visto que

---

<sup>174</sup> MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA/PEDRO GONÇALVES/J. PACHECO DE AMORIM, *Código do Procedimento Administrativo: Comentado, ob. cit.*, p. 713. Atentemos no disposto no art. 10º/1/f) CPPT, nos termos do qual “*1 - Aos serviços da administração tributária cabe: (...)f) Instaurar os processos de execução fiscal e realizar os atos a estes respeitantes, salvo os previstos no n.º 1 do artigo 151.º do presente Código.*”. Ou ainda o art. 204º CPPT, que delimita os fundamentos possíveis de oposição à execução (e assim da chamada “*heterotutela material*” nos casos de execução fiscal).

<sup>175</sup> JOÃO CAUPERS, *Introdução ao Direito Administrativo*, Âncora, Lisboa, 9ª edição, 2007, p. 83 e 202 e ss.; RUI MACHETE, “A Execução do Acto Administrativo, Alguns Tópicos”, *ob. cit.*, p. 23.

<sup>176</sup> No mesmo sentido, o Ac. TC n.º 160/2007, de 6 de março de 2007; e o Ac. TC n.º 392/2007 de 10 de julho de 2007.

<sup>177</sup> ANDRÉ SALGADO DE MATOS/MARCELO REBELO DE SOUSA, *Direito administrativo geral. Tomo III Actividade administrativa, ob. cit.*, p. 224.

<sup>178</sup> MARCELO REBELO DE SOUSA, “Regime Jurídico do acto administrativo, Comunicações portuguesas ao Colóquio Luso-Espanhol sobre ‘Codificação do Procedimento Administrativo’”, in *Separata LEGISLAÇÃO. Cadernos de Ciência de Legislação, INA, n.º 9/10 - janeiro/junho, 1994*, pp. 168-169.

<sup>179</sup> JOAQUIM FREITAS DA ROCHA, *Lições de Procedimento e Processo Tributário*, Coimbra, Almedina, 7ª Edição, 2019, p. 327.

estes seguem os termos do processo de execução fiscal, apenas se permite a aplicabilidade das garantias previstas na lei processual tributária, estando assim expressamente excluída a possibilidade de embargos em relação à execução coerciva de atos administrativos<sup>180</sup>. Não é permitido, portanto, a ninguém parar diretamente uma execução invocando um perigo de prejuízo irremediável, a menos que tal pretensão seja deduzida por via do adequado processo contencioso, invocando a sua ilegalidade<sup>181</sup>.

### 3.2. Execução para entrega de coisa certa

Sobre a execução para entrega de coisa certa rege o art. 180º CPA, que estabelece que “*Se o obrigado não fizer a entrega da coisa devida, o órgão competente procede às diligências que forem necessárias para tomar posse administrativa da mesma.*”. Relembremos que da conjugação dos arts. 1251º e 1253º CCiv. resultam os dois elementos do conceito de *posse*: o *corpus* (domínio de facto sobre a coisa, traduzido no exercício efetivo de poderes materiais sobre ela ou na possibilidade física, empírica, desse exercício) e o *animus possidendi* (intenção de exercer sobre a coisa, como seu titular, o direito real correspondente àquele domínio de facto). Assim, por *posse administrativa* considera-se o poder da Administração se investir, com *corpus e animus*, em virtude de simples declaração do seu direito, a essa posse - de uma coisa móvel ou imóvel -, sendo legítimo o uso a força pública caso seja necessário para a sua obtenção e/ou manutenção<sup>182-183</sup>. Através da tomada

---

<sup>180</sup> No CPA1991 a norma do art. 153º, de epígrafe “*Proibição de embargos*”, tinha um âmbito de aplicação mais amplo.

<sup>181</sup> MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA/PEDRO GONÇALVES/J. PACHECO DE AMORIM, *Código do Procedimento Administrativo: Comentado, ob. cit.*, p. 731.

<sup>182</sup> DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo, Vol. II, ob. cit.*, p. 432.

<sup>183</sup> Questionava a doutrina, tendo em conta a multiplicidade de regimes especialmente previstos na lei sobre a posse administrativa, na omissão do legislador do CPA1991 (e bem assim do legislador do CPA2015), qual se deveria considerar como *procedimento-regra*. Destacavam-se, à época, três hipóteses:

1. Os casos de posse administrativa de bens objeto de declaração de utilidade pública (arts. 19º a 22º CE);
2. Os casos de posse administrativa de obras que estejam em regime de empreitada incumprida ou atrasada;
3. Os casos de posse administrativa de prédios ou terrenos relacionados com ordens de embargo, de demolição ou de reposição de terreno nas condições em que se encontrava antes do início das obras (art. 7º DL nº 92/95).

Em relação à primeira situação aqui identificada, trata-se de um regime com inconvenientes, moldado pela ideia de urgência e de extinção de todos os direitos do expropriado (sem prejuízo, como é evidente, da justa indemnização). Já em relação ao regime da posse administrativa de obras públicas, referia-se que era suscetível de aplicação apenas naquelas situações em que houvesse muitas pessoas e bens relacionados com a obra que a

de posse, não fica a Administração titular do direito de propriedade do bem em causa, mas apenas no domínio ou faculdade de uso em exclusividade<sup>184</sup>.

CARLA AMADO GOMES alertava, em relação ao art. 156º CPA1991 (que o atual art. 180º CPA reproduz quase na íntegra), à sua potencial *falta de sentido útil*<sup>185</sup>. Vejamos:

1. Tratando-se de *coisas imóveis*:

- a) *A Administração ordena ao particular que lhe entregue o bem imóvel, com o fim de ser por si utilizado (seja temporária ou definitivamente), assumindo o procedimento administrativo executivo a forma de procedimento de expropriação por utilidade pública*<sup>186</sup>. Nestes casos, deve a atuação administrativa obedecer a um procedimento complexo, por estar em causa a privação (definitiva ou temporária, respetivamente no primeiro e segundo caso) do uso pleno de um direito de propriedade, não podendo obrigar o particular a entregar o que quer que seja sem respeitar a tramitação legal prevista para o

---

Administração se ia apossar. Sobrava assim o último dos casos referidos, assentando num ato administrativo que a determine, sendo este notificado ao dono da obra e aos titulares de direitos reais sobre o terreno em causa, procedendo-se na data fixada ao respetivo auto, podendo recorrer à força policial se necessário, auto este assinado e entregue à pessoa desapossada. Este procedimento teria sempre de ser precedido pela elaboração de um auto *ad perpetuam (rei memoriam)*, feito em vistoria ou exame da coisa sobre a qual recai a posse. MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA/PEDRO GONÇALVES/J. PACHECO DE AMORIM, *Código do Procedimento Administrativo: Comentado, ob. cit.*, p. 739.

No mesmo sentido, CARLA AMADO GOMES, identificando também a primeira e a última das hipóteses, acrescentava o art. 166º RGEU. Considerando que este não havia sido revogado pelo DL nº 92/95, “*O que o artigo 166.º do RGEU faz é autorizar a CM a proceder à tomada de posse, sem estabelecer qualquer tramitação específica. Nessa medida, continua a valer como norma competencial, remetendo para o artigo 7.º do DL 92/95 a especificação dos actos e das operações em que a tomada de posse se deve traduzir.*”. CARLA AMADO GOMES, *Contributo para o estudo das operações materiais da Administração Pública e do seu controlo jurisdicional, ob. cit.*, p. 142 e 143. A Autora levanta ainda a questão da possível violação da proteção constitucional do domicílio (art. 34º/1 CRP), a qual obriga a que a entrada no domicílio dos particulares seja precedida da autorização do órgão judicial competente (art. 34º/2 CRP), embora conclua que a proteção constitucional em causa a tanto não obriga, uma vez que “*(...) não se pode considerar que a entrada de funcionários administrativos num domicílio, a fim de executar coercivamente uma obrigação de prestação de facto fungível ou de entrega de coisa, cujo acatamento foi recusado pelo particular aí residente, previsível em função da decisão impositiva e devidamente anunciada através da ordem de execução, revista as características de uma intrusão inesperada e constitucionalmente vedada.*”. *Idem*, p. 145.

Atualmente, por analogia, devemos considerar que o regime-regra da posse administrativa será o fixado no art. 107º RJUE, onde se determina no seu nº 1 que “*Sem prejuízo da responsabilidade criminal, em caso de incumprimento de qualquer das medidas de tutela da legalidade urbanística previstas nos artigos anteriores o presidente da câmara pode determinar a posse administrativa do imóvel onde está a ser realizada a obra, por forma a permitir a execução coerciva de tais medidas.*”.

<sup>184</sup> CARLA AMADO GOMES, *Contributo para o estudo das operações materiais da Administração Pública e do seu controlo jurisdicional, ob. cit.*, p. 137.

<sup>185</sup> *Idem*, pp. 137-140.

<sup>186</sup> *Idem*, pp. 137 e 138.

procedimento de expropriação por utilidade pública ou de requisição - por violação do art. 62º/2 CRP<sup>187</sup>.

b) *A Administração usa a execução para entrega de coisa certa como se de um processo de restituição de posse se tratasse.* Parece, de facto, não ser este o meio adequado para uma pessoa coletiva de direito público se ver reinvestida na posse de um bem imóvel de sua propriedade, do qual tenha sido esbulhada, devendo, ao invés, na opinião da Autora à época, recorrer aos tribunais comuns através de uma ação de restituição da posse (arts. 1277º e 1278º/1 CCiv.)<sup>188</sup>. No que concerne a este ponto, pelo menos atualmente, não podemos concordar sequer que a Administração tenha, nestes casos, que recorrer aos tribunais para reaver a posse sobre os seus bens imóveis [e tendo de o fazer, certamente que a jurisdição competente será a administrativa, por via de uma ação administrativa de condenação à abstenção de comportamentos por parte de um particular, nos termos do art. 37º/1/h) CPTA]. Assim, na nossa opinião, para encontrar a solução mais correta, devermos distinguir consoante os bens imóveis pertençam ao domínio público ou ao domínio privado da Administração:

i) Pertencendo ao *domínio público*, quer sejam bens do domínio público *ex constitutione* (os mencionados de forma não taxativa no art. 84º/1 CRP), ou bens do domínio público *ex lege* (por força da autorização constante do art. 84º/2 CRP, e do disposto no art. 4º DL nº 477/80, de 15 de outubro - relativo ao Regime do Inventário Geral dos Elementos Constitutivos do Património do Estado), aplica-se, sem mais, o disposto no art. 21º DL nº 280/2007, de 07 de agosto - Regime Jurídico do Património Imobiliário Público -, que estabelece a princípio da *autotutela* dominial, nos termos do qual pode a Administração defender o património público pelos seus próprios meios, sem qualquer necessidade de recorrer a tribunal<sup>189</sup>, ordenando “(...) *aos particulares que cessem a adopção de*

---

<sup>187</sup> *Idem*, p. 138.

<sup>188</sup> *Idem*, p. 138.

<sup>189</sup> Outros diplomas concedem semelhantes poderes de autotutela em setores especiais do domínio público, e. g., o art. 43º/4/d) Lei nº 34/2015, consente que à administração rodoviária “*a imediata remoção de ocupações indevidas de bens do domínio público sob sua administração, ou afetos à sua atividade.*”. FILIPE BRITO BASTOS, Anotação ao art. 21º (autotutela), in *Comentário ao Regime Jurídico do Património Imobiliário Público*, coord. João Miranda, Miguel Assis Raimundo, Ana Gouveia Martins, Marco Capitão Ferreira, Filipe Brito Bastos, Jorge Pação, Sara Azevedo, David Pratas Brito, Almedina, Coimbra, 2017, p. 132 e 133.

*comportamentos abusivos, não titulados, ou, em geral, que lesem o interesse público a satisfazer pelo imóvel e reponham a situação no estado anterior, devendo impor coercivamente a sua decisão, nos termos do Código do Procedimento Administrativo e demais legislação aplicável”.*

- ii) Pertencendo ao domínio privado da Administração<sup>190</sup>, aplica-se o disposto no art. 76º DL nº 280/2007, relativo ao *despejo*. Determina esta norma que *”1 - Quem ocupar sem título imóvel do Estado ou de instituto público e o não desocupar no prazo de 90 dias a contar de notificação para o efeito fica sujeito a despejo imediato, sem dependência de acção judicial. 2 - O despejo é determinado pelo membro do Governo responsável pela área das finanças ou da tutela, consoante se trate de imóvel do Estado ou de instituto público. 3 - A notificação referida no n.º 1 bem como a execução do despejo são efectuadas pela Direcção-Geral do Tesouro e Finanças, ou pelo serviço de finanças da situação do imóvel, ou pelo instituto público, podendo haver recurso às autoridades policiais competentes.”*. Devemos, todavia, ler a presente norma em articulação com o regime geral da execução coerciva do CPA, e é assim *“(…) essencial que a execução do ato de despejo respeite, em particular, aos imperativos de proporcionalidade e de respeito pelos direitos e interesses do ocupante, com explicitam o artigo 178.º CPA”*<sup>191</sup>.
- c) *A Administração utiliza a execução para entrega de coisa certa como meio instrumental para realizar uma prestação de facto positivo ou negativo, caindo estas situações no âmbito de aplicação do art. 181º CPA - o que aqui há é uma*

---

<sup>190</sup> Integra o domínio privado *“(…) o conjunto de coisas que se encontram na esfera de entidades públicas, mas que se caracterizam essencialmente pela sua sujeição a um regime-regra de direito privado (…)*. As coisas integrantes do domínio privado encontram-se por exclusão de partes: *trata-se de um conceito residual, que abrange a massa de bens e direitos não integrados no domínio público (…)*”. MIGUEL ASSIS RAIMUNDO, Anotação ao art. 31º (Formas de aquisição), in *Comentário ao Regime Jurídico do Património Imobiliário Público*, coord. João Miranda, Miguel Assis Raimundo, Ana Gouveia Martins, Marco Capitão Ferreira, Filipe Brito Bastos, Jorge Pação, Sara Azevedo, David Pratas Brito, Almedina, Coimbra, 2017, p. 199.

<sup>191</sup> FILIPE BRITO BASTOS, Anotação ao art. 76º (Despejo), in *Comentário ao Regime Jurídico do Património Imobiliário Público*, coord. João Miranda, Miguel Assis Raimundo, Ana Gouveia Martins, Marco Capitão Ferreira, Filipe Brito Bastos, Jorge Pação, Sara Azevedo, David Pratas Brito, Almedina, Coimbra, 2017, p. 324.

posse provisória, como último recurso, para suprir o incumprimento do particular (há ocupação, sem fruição)<sup>192</sup>.

2. Tratando-se de *coisas* móveis, *i*) terão de estar em causa bens móveis infungíveis (caso contrário a Administração poderia substituir o bem, a expensas do executado), *ii*) e dentro destes há que ter em atenção que a lei por vezes exige a utilização de um procedimento de expropriatório, estando estes bens excluídos logo à partida da previsão deste artigo. Mesmo tendo isto em conta, parece que para que a posse administrativa de coisas móveis se possa reconduzir ao conceito de execução para entrega de coisa certa, deve ser *um fim em si mesma*, razão pela qual será de se concluir pela necessidade de haver um procedimento de tipo expropriatório, como forma de assegurar ao particular uma garantia indemnizatória<sup>193</sup>.

Conclui a Autora que “(...) *ressalvadas as situações de urgência, a entrega de coisa certa à Administração (...) só poderá efectuar-se à margem de um procedimento expropriatório nos casos previstos em lei formal, em virtude da garantia constitucional da propriedade, direito fundamental de natureza análoga aos direitos, liberdades e garantias (artigos 62.º/1, 17.º, 18.º e 165.º/1/b) da CRP). Tratando-se de uma intervenção restritiva e eventualmente até ablativa do direito de propriedade, a autorização deverá ser específica para cada caso (artigo 18.º/2 da CRP).*”<sup>194</sup>.

RUI MACHETE, em idêntico sentido, refere que as obrigações de *dare*, quando tenham por objeto bens específicos, só poderão ser executadas coercivamente quando haja lei que assim o preveja. Acrescenta que o “*o uso da coacção física ‘in rem’ não raro é, de resto, acompanhado de medidas compulsórias ‘in personam’*”<sup>195</sup>, daí que seja extremamente importante nesta sede a determinação da nulidade do ato ou, pelo contrário, a sua validade ou a mera anulabilidade:

---

<sup>192</sup> CARLA AMADO GOMES, *Contributo para o estudo das operações materiais da Administração Pública e do seu controlo jurisdicional*, *ob. cit.*, p. 139.

<sup>193</sup> Segundo a Autora, ao entregar o bem à Administração para que o use (ou até o destrua, como acontecerá com o abate de animais doentes), estará o particular a abrir mão de parte da sua propriedade, pelo que deverá ser indemnizado por essa perda pela comunidade, compensando o sacrifício que realizou. Só assim não o será se a entrega durar um curto espaço de tempo, ou no caso em que o bem seja destruído esse sacrifício não justificar, de forma objetiva, a sua indemnização em nome do princípio da justa repartição dos encargos públicos. *Idem*, p. 140.

<sup>194</sup> *Idem*, p. 140.

<sup>195</sup> RUI MACHETE, “A Execução do Acto Administrativo, Alguns Tópicos”, *ob.cit.*, p. 23.

1. Sendo o ato nulo, há a violação do conteúdo essencial de um direito fundamental, sendo legítimo o exercício do direito de resistência.
2. Sendo o ato válido ou tão-só anulável, ao incumprimento da obrigação corresponde a ilegitimidade da resistência (passiva ou até ativa), com possíveis consequências criminais<sup>196</sup>.

Por nós, consideramos que o sentido útil da norma do art. 180º CPA é a de mencionar, a título de inventário, que será possível, em abstrato, a Administração proceder à execução na forma de entrega de coisa certa, pese embora tal procedimento executivo dependa, pela sua natureza restritiva, de uma detalhada regulação legislativa casuística.

### **3.3. Execução para prestação de facto**

No que toca a esta *modalidade* de execução, convém distinguir diferentes hipóteses, consoante a execução administrativa vise obter a prestação de um facto *positivo* (um *fazer*, uma *entregar*, um *atuar*) - imposições ou comandos -, *negativo* (*non facere*) - proibições, abstenções - ou ainda de *pati* (o mero tolerar, deixar fazer) - sujeições; e ainda, dentro destas hipóteses, é necessário distinguir as situações em que o facto não cumprido seja *fungível* (nas situações em que o mesmo possa ser praticado por outras pessoas, em substituição do devedor), ou *infungível* (quando o facto só pode ser realizado pela pessoa do devedor)<sup>197</sup>.

#### **3.3.1. Prestação de facto positivo (fungível e infungível)**

O art. 181º CPA regula a execução para *prestação de facto positivo fungível*<sup>198</sup>. Acontece que esta disposição tem de ser lida em articulação com o art. 179º/3 CPA, resultando da conjugação de ambas as normas o seguinte:

---

<sup>196</sup> *Idem*, p. 24.

<sup>197</sup> DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo, Vol. II, ob. cit.*, pp. 432 e 433.

<sup>198</sup> E. g., o levantamento de uma cerca de madeira, ou a demolição de uma construção.

1. Pode a Administração realizar ela própria, através dos seus meios, a prestação em falta, ou mediante contrato com terceiro (de empreitada de obras públicas, de fornecimento ou de prestação de serviços), celebrado até mediante ajuste direto (dependendo a sua utilização da verificação de pressupostos, quer se trate por critérios financeiros - arts. 19º a 21º e 31º CCP -, quer se trate por critérios materiais - arts. 23º a 27º CCP) - é a designada *execução sub-rogação*<sup>199</sup>. As relações entre a Administração e o terceiro contratado para executar a prestação do faltoso regem-se ou pelo direito administrativo, ou pelo direito privado, consoante os casos, salvo em caso de requisição ou similar<sup>200</sup>.
2. Não haverá lugar à aplicação do art. 179º/3 CPA *i*) se o particular prestar por sua iniciativa o facto fungível em falta, *ii*) ou quando se fizer substituir (ele próprio) por terceiro - não pode a Administração cobrar quaisquer quantias, utilizando para tal o processo fiscal, em tais situações<sup>201</sup>.
3. Uma vez convertida a prestação de facto em prestação pecuniária, a executividade que acompanhava aquela estende-se a esta, exercendo-se nos tribunais tributários.
4. Ainda que a prestação pecuniária sucedânea da prestação de facto abranja as *despesas* que a Administração teve de suportar para executar o ato administrativo, *indemnizações e sanções pecuniárias* liquidadas, só as *primeiras* podem fazer uso do processo de execução fiscal - tendo em conta que no art. 179º/3 CPA apenas se mencionam as despesas<sup>202</sup>. Esta alteração deve-se à disputa doutrinal em torno dos arts. 155º/4 e 157º/2 CPA1991 (onde se incluía a referência às indemnizações e sanções pecuniárias eventuais, que também ficariam por conta do obrigado, à semelhança do atual art. 181º CPA2015, mas sem a ressalva feita pelo art. 179º/3 CPA2015). De facto, a possibilidade que a lei estabelecia da Administração poder fixar administrativamente o valor das indemnizações devidas pelo incumprimento do ato administrativo gerava alguma controvérsia:
  - a) Para parte da doutrina, tal solução era justa porque a situação criada deriva de facto imputável ao executado, à qual se acresceriam todos os incómodos e demoras que a Administração esteve sujeita. Não era assim razoável agravar

---

<sup>199</sup> DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo, Vol. II, ob. cit.*, p. 433.

<sup>200</sup> MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA/PEDRO GONÇALVES/J. PACHECO DE AMORIM, *Código do Procedimento Administrativo: Comentado, ob. cit.*, p. 737.

<sup>201</sup> *Idem*, p. 737.

<sup>202</sup> Neste sentido LUIZ S. CABRAL DE MONCADA, *Novo Código do Procedimento Administrativo Anotado, ob. cit.* p. 642.

ainda mais a situação, obrigando a Administração recorrer aos tribunais para obter uma condenação prévia do particular recalcitrante no pagamento dos prejuízos que terá causado - pelo que caberia a este o ónus de impugnar contenciosamente o ato que determinou a liquidação administrativa do *quantum* indemnizatório<sup>203</sup>.

- b) Porém, outra parte da doutrina contra-argumentava, defendendo que em causa estava a inconstitucionalidade das duas normas, nas partes em que referiam a possibilidade de fixação do valor da indemnização por parte da Administração, confrontando-se com o *princípio da separação de poderes* - consegue-se ainda inserir na função administrativa (de definição unilateral do direito aplicável) a fixação, sem intervenção do órgão jurisdicional, da quantia que se considera credora, e da mesma forma somar-lhe as sanções pecuniárias que por lei esteja autorizada a aplicar; mas já extravasa em muito o campo de atuação da função administrativa arbitrar-se, em causa própria, a uma compensação monetária, substituindo-se aos tribunais na valoração dos pressupostos da obrigação de indemnizar - com todos os problemas de *conflito de interesses* e *imparcialidade* que isso comporta -, sendo assim, neste específico segmento, inconstitucional (por violação do disposto nos arts. 111º e 202º/2 CRP)<sup>204</sup>.

As execuções administrativas de *prestação de facto positivo infungível*<sup>205</sup> encontravam guarida no art. 157º/3 CPA1991. Tratava-se, igualmente, de uma disposição altamente polémica entre a doutrina:

1. CARLA AMADO GOMES considerava a referida norma ferida de inconstitucionalidade (muito embora o TC nunca se tenha pronunciado a este propósito), sendo por isso inadmissível o uso de coação física sobre indivíduos como forma de realizar uma prestação de facto infungível, ainda que autorizada por lei. Assim, refere a

---

<sup>203</sup> Neste sentido, MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA/PEDRO GONÇALVES/J. PACHECO DE AMORIM, *Código do Procedimento Administrativo: Comentado*, ob. cit., p. 737.

<sup>204</sup> CARLA AMADO GOMES, *Contributo para o estudo das operações materiais da Administração Pública e do seu controlo jurisdicional*, ob. cit., p. 136.

<sup>205</sup> Numa primeira leitura da norma, parece que com o CPA2015 a Administração perde a possibilidade de execução de atos que envolvam prestações de facto (positivo, negativo ou de *pati*) infungíveis, passando estas a carecer de habilitação legal própria. Porém, esta possibilidade não é assim tão relevante porque a maioria dessas situações está já prevista em lei especial, que se mantém em vigor.

Autora que a livre determinação do indivíduo faz parte do núcleo essencial do direito à integridade, física e psicológica (art. 25º/1 CRP), pelo que a previsão legal da execução de prestações de facto positivo infungíveis é materialmente inconstitucional, gerando a possibilidade de legítima resistência ativa por parte do obrigado (art. 21º CRP) - por mais importante que fosse a atividade não prestada pelo faltoso para a salvaguarda ou realização do interesse público<sup>206</sup>. Isto uma vez que “*A utilização da coacção física sobre os cidadãos a fim de realizarem determinadas prestações traduz uma forma desproporcionada de actuação, dado que o sacrifício imposto ao particular é, qualitativamente, muito superior ao benefício da comunidade, em virtude da protecção constitucional da dignidade da pessoa humana.*”<sup>207</sup>. Abrir as portas a tal possibilidade equivaleria, aos olhos da Autora, à admissão de formas de tortura ou escravatura, expressamente proibidas pela Lei Fundamental (art. 25º/2 CRP)<sup>208</sup>. De qualquer das formas, tratava-se de uma inconstitucionalidade *inócua*, pois, defende a Autora, este art. 157º/3 CPA1991 seria uma norma meramente remissiva.

- Tendo em conta o que defende, a Autora considera que aquilo a que o legislador se queria referir era coisa diversa - à possibilidade do uso de coacção física sobre indivíduos no âmbito de procedimentos de execução de prestações (infungíveis) de *pati* -, apesar de uma redação infeliz da norma em causa<sup>209</sup>. Assim, *coacção física* seria uma modalidade de execução coerciva, consistindo no uso de força como forma de constranger alguém a adotar um certo comportamento, não se confundindo com a *coacção direta* (cujo conceito, como vimos no *Ponto 1.3.*, envolve a possibilidade de obstar, mediante uma atuação desprocedimentalizada, à violação da legalidade por condutas de particulares), podendo haver coacção física sem coacção direta, mas já não o contrário<sup>210</sup>.
2. DIOGO FREITAS DO AMARAL defendia que poderá a Administração utilizar sempre a coacção direta sobre o obrigado, desde que houvesse previsão legal para tal, e com observância dos direitos fundamentais da nossa Lei Fundamental e o respeito pela pessoa humana. Para o Autor, não procedem os argumentos no sentido da inconstitucionalidade da norma do art. 157º/3 CPA1991, e dessa forma apresenta uma série de exemplos que

---

<sup>206</sup> CARLA AMADO GOMES, *Contributo para o estudo das operações materiais da Administração Pública e do seu controlo jurisdicional*, Coimbra, Coimbra Editora, 1998, pp. 150-155.

<sup>207</sup> *Idem*, p. 152.

<sup>208</sup> *Idem*, p. 151.

<sup>209</sup> *Idem*, p. 154.

<sup>210</sup> *Idem*, p. 154.

envolvem autênticas prestações de facto positivo infungível e não de *pati* (e que assim, seriam inadmissíveis) - “o afastamento compulsivo de um particular que se recusa a sair de certo lugar por si ocupado numa aula, numa biblioteca pública ou no leito de uma barragem; a colocação de um estrangeiro na fronteira; a abertura de malas, sacos, ou pastas, para inspeção, no controlo do embarque de passageiros em transportes aéreos, no novo quadro legal da luta antiterrorista” -, sendo que, em todos os casos apresentados, os destinatários dos atos estão vinculados a realizar uma determinada atividade física, e não meramente a tolerar algo (deslocarem-se, irem para outro local, abrir as malas ou outros objetos que sejam fechados). Acrescenta ainda se admitir, por via de regra, o uso de força pública, nas operações de polícia levadas a cabo para manutenção da ordem pública (e. g., para separar indivíduos envolvidos numa rixa, ou para dispersar manifestantes que ocupem espaços de livre comunicação)<sup>211</sup>, colocando ainda em causa a consideração de que a prestação compulsória de serviço militar, especialmente em tempo de guerra, constitua uma violação do direito fundamental à integridade, física e psicológica - prevalecendo, na ótica do Autor, o dever constitucional de defesa da Pátria (art. 276º/1 CRP) face àquele.

3. MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA, PEDRO GONÇALVES e J. PACHECO DE AMORIM, embora aceitassem implicitamente a possibilidade de execução deste tipo de prestações de facto, a este propósito referiam que o código estabelecia, desde logo, uma *exceção* ao princípio da autotutela executiva, já que nestes casos se pressupunha o uso da coação direta (único modo possível de obter a prestação em falta), e esta só pode ter lugar nos casos expressamente previstos na lei. Para além de que, mesmo nos casos em que esteja prevista, a coação direta deve respeitar a observância dos direitos fundamentais da CRP, bem como o respeito devido à pessoa humana. Acrescentam ainda os Autores que, não obstante existirem estas restrições quanto ao uso da força pública, nada impede a Administração de recorrer a meios sucedâneos ou acessórios como forma de obter a prestação devida de forma *indireta* - desde logo meios administrativos (aplicação de sanções, multas, inibições, suspensão e revogação de licenças ou

---

<sup>211</sup> Embora, em bom rigor, aqui já não esteja de todo em causa o poder de execução coerciva, mas antes a coação direta - institutos distintos e regulados em locais igualmente diversos, conforme vimos *supra*.

autorizações, etc.) ou meios judiciais (como a queixa ou participação pelo crime de desobediência - art. 388º CP)<sup>212</sup>.

Consagra agora o CPA2015 uma disposição de âmbito mais geral, no seu art. 178º/2 (artigo relativo aos princípios aplicáveis a todas as modalidades de execução), nos termos da qual “*A coação direta sobre indivíduos, quando permitida por lei, só pode ser exercida com observância dos direitos fundamentais e no respeito pela dignidade da pessoa humana*”. Parece que o legislador de 2015 optou não só por insistir na mesma solução do anterior código, como também expandir o seu âmbito de aplicação (ou pelo menos esclarecer que já seria assim também no CPA1991)<sup>213</sup>, não dissuadindo, na prática, as questões que foram anteriormente levantadas por parte da doutrina. Assim, para além dos limites impostos pelo princípio da proporcionalidade, acrescentam-se os seguintes (aplicáveis, aliás) a qualquer prestação de facto infungível:

1. Habilitação legal expressa nesse sentido;
2. Respeito pelos direitos fundamentais consagrados na Lei Fundamental;
3. Respeito devido à pessoa humana<sup>214</sup>.

---

<sup>212</sup> MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA/PEDRO GONÇALVES/J. PACHECO DE AMORIM, *Código do Procedimento Administrativo: Comentado*, ob. cit., pp. 741-742.

<sup>213</sup> É esta a opinião dos Autores do CPA2015, ANTÓNIO POLÍBIO HENRIQUES/JOSÉ M. SARDINHA/SÉRVULO CORREIA/MÁRIO AROSO DE ALMEIDA/JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE/FAUSTO DE QUADROS/RUI CHANCERELLE DE MACHETE/MARIA DA GLÓRIA F. P. D. GARCIA, *Comentários à Revisão do Código do Procedimento Administrativo*, ob. cit., p. 391; J. C. VIEIRA DE ANDRADE, *Lições de Direito Administrativo*, 4.ª edição, Coimbra, Imprensa da Universidade de Coimbra, 2016, p. 200. Relativamente à norma do art. 157º/3 CPA1991, afirmava RUI MACHETE que, apesar de ser a solução correta, a formulação que utilizava não era a mais correta, porque fazia crer que apenas em relação à prestação de facto infungível (seja ela positiva, negativa ou de *pati*) podia estar em causa a potencial violação de direitos fundamentais. “*Trata-se, apenas, de um caso particularmente sensível de uma regra geral. Aqui o conteúdo essencial do direito fundamental é, porém, mais facilmente posto em causa.*”, RUI MACHETE, “A Execução do Acto Administrativo, Alguns Tópicos”, ob.cit., p. 24.

<sup>214</sup> DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo, Vol. II*, ob. cit., p. 435; CARLA AMADO GOMES, *Contributo para o estudo das operações materiais da Administração Pública e do seu controlo jurisdicional*, ob. cit., p. 150.

### 3.3.2. Prestação de facto negativo (fungível e infungível)

Se o particular não realizar uma prestação de facto negativo, há que distinguir os casos em que tal facto seja *fungível* ou *infungível*:

1. Sendo o facto fungível, e assim esteja em causa uma *situação removível*, aplica-se aqui as mesmas considerações feitas em relação à prestação de facto positivo.
2. Sendo o facto infungível<sup>215</sup>, envolvendo desta forma uma *situação irremovível*, pode não ser possível a sua execução - e. g., quando um particular esteja obrigado a não revelar determinado segredo (pensemos numa fórmula química para fabrico de armamento bélico) e decide divulgá-lo (não é possível a reposição do *status quo ante*, suprimindo a revelação do segredo) -, havendo nestes casos, quanto muito, lugar a uma determinada sanção. Ainda assim, independentemente de a sua execução ser impossível, poderá sempre a Administração fazer cessar pela força o incumprimento<sup>216</sup>.

### 3.3.3. Prestação (infungível) de *pati*

Se em causa estiver uma obrigação de *pati*, necessariamente de natureza infungível - nomeadamente submeter alguém a uma vacina ou tratamento médico por ser portador de doença que acarreta graves riscos para a saúde pública<sup>217</sup> -, pode esta ser coativamente imposta. Ora, a execução de tais obrigações irá traduzir-se no afastamento da resistência, pelo uso de medidas coativas que implicarão o uso da força pública<sup>218</sup>. A imposição de

---

<sup>215</sup> Parte da doutrina considera que a execução de prestação de facto negativo reveste sempre natureza infungível, distinguindo, de forma algo confusa, várias situações. MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA/PEDRO GONÇALVES/J. PACHECO DE AMORIM, *Código do Procedimento Administrativo: Comentado, ob. cit.*, p. 742.

<sup>216</sup> DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo, Vol. II, ob. cit.*, pp. 434-435.

<sup>217</sup> Podemos apresentar ainda como outros exemplos as situações de servidões administrativas; a sujeição de particulares ao poder disciplinar e de fiscalização (pense-se na fiscalização aduaneira de navios, a fiscalização sanitária de habitações ou empresas), acompanhamento ou vigilância do estado ou da atividade de particulares (no âmbito de relações gerais ou especiais de poder); o abate de animais doentes; a destruição de coisas perigosas; o internamento de pessoas portadoras de doenças infecto-contagiosas, etc. MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA/PEDRO GONÇALVES/J. PACHECO DE AMORIM, *Código do Procedimento Administrativo: Comentado, ob. cit.*, p. 743.

<sup>218</sup> *Idem*, p. 743.

sujeições por parte da Administração pode incidir sobre a pessoa do particular destinatário - como vimos -, ou também sobre bens patrimoniais.

Nesta sede fazem-se sentir de forma especialmente intensa os “três mandamentos” provenientes do *princípio da proporcionalidade*, havendo assim que ponderar a necessidade da sujeição e a adequação da medida escolhida, bem como a justificação da restrição imposta em função do valor de interesse público que se pretende defender. Também aqui se aplicam as exigências do art. 178º/2 CPA<sup>219</sup>.

A sujeição ao princípio da proporcionalidade dita que só valores de interesse público constitucionalmente consagrados - como a segurança, a saúde ou a ordem pública - poderão justificar a imposição coerciva de obrigações de suportação, pelo que, na opinião de CARLA AMADO GOMES, estará nos limites do constitucionalmente admissível. Isto uma vez que, apesar da restrição que inquestionavelmente sofrem os direitos fundamentais dos destinatários nestes casos, há ainda assim um reduto que permanece intocável - o núcleo essencial do direito -, preservado porque apenas se pede uma abstenção de comportamento e não nenhuma conduta positiva<sup>220</sup>.

#### **4. O controlo jurisdicional da execução coerciva: da perspetiva dos administrados e da perspetiva da Administração**

##### **4.1. Da perspetiva dos administrados**

###### **4.1.1. CPA1991 vs. CPA2015**

A matéria das garantias dos administrados encontra-se agora regulada no art. 182º CPA. Para melhor se compreenderem as alterações introduzidas, temos de confrontar o novo regime com o anterior, de onde resultava o seguinte:

1. Desde logo, admitia o legislador a possibilidade de *impugnação administrativa* de atos de execução ou operações materiais nos casos do art. 151º/3 CPA1991 [sempre que “(...)

---

<sup>219</sup> DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo, Vol. II, ob. cit.*, p. 435.

<sup>220</sup> CARLA AMADO GOMES, *Contributo para o estudo das operações materiais da Administração Pública e do seu controlo jurisdicional, ob. cit.*, pp. 149 e 150.

*excedam os limites do acto exequendo.*”]. Mas já não estendia essa possibilidade aos casos do art. 151º/4.

2. Como já se referiu, quer os atos de execução, quer as *operações materiais* eram suscetíveis de impugnação administrativa e/ou contenciosa nos mesmos exatos termos uma da outra.
3. Neste artigo, nada referia o legislador material acerca dos *meios de tutela cautelares* que pudessem ser utilizados pelos particulares. Apenas fazia o art. 150º/2 CPA1991 uma alusão à suspensão da eficácia do ato administrativo, estabelecendo que “*A eficácia dos actos administrativos pode ser suspensa pelos órgãos competentes para a sua revogação e pelos órgãos tutelares a quem a lei conceda esse poder, bem como pelos tribunais administrativos nos termos da legislação do contencioso administrativo.*”.
4. Como se distinguiam na prática as situações referidas no art. 151º/3 e 4?
  - a) No primeiro caso, estavam em causa as situações em que o ato de execução *ultrapassava* (quanto à sua extensão) o conteúdo do ato exequendo -, quer quanto ao seu *objeto*, quer quanto aos seus *limites* -, no fundo se concretizasse algo que o ato exequendo não comportasse. Nestas situações, o *princípio geral da inimpugnabilidade contenciosa ou administrativa autónoma dos atos de execução* (por conterem efeitos jurídicos que envolvem a simples concretização ou desenvolvimento do conteúdo do ato exequendo) era posto em pausa. Acrescentava a doutrina que o ato de execução seria ainda autonomamente impugnável sempre que ficasse *aquém* do conteúdo do ato exequendo, como também ainda sempre que o *contrariasse* abertamente<sup>221</sup>.
  - b) Já na segunda norma cabiam uma série de situações distintas, que o legislador apelidava de “*(...) actos e operações de execução arguidos de ilegalidade (...)*”:
    - i) Desde logo, inclui-se nesta previsão os casos em que se violava a exigência feita no art. 151º/1 CPA1991, da *prática prévia do ato exequendo*;
    - ii) A *violação de normas próprias do procedimento administrativo executivo* (sobre competência, conteúdo, prazos, etc);

---

<sup>221</sup> MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA/PEDRO GONÇALVES/J. PACHECO DE AMORIM, *Código do Procedimento Administrativo: Comentado, ob. cit.*, p. 724.

iii) Ou ainda o *controlo da proporcionalidade da execução*, a que se referia o art. 151º/2 CPA1991, nos termos do qual “*Na execução dos actos administrativos devem, na medida do possível, ser utilizados os meios que, garantindo a realização integral dos seus objectivos, envolvam menor prejuízo para os direitos e interesses dos particulares.*”. Aqui, o parâmetro de controlo já não é o conteúdo do ato exequendo, mas sim a *necessidade de realização integral dos seus objetivos*, havendo desproporcionalidade sempre que a medida da execução, embora cabendo no conteúdo do ato exequendo, for *desproporcionada* em relação à realização dos interesses visados no procedimento administrativo de execução<sup>222-223</sup>.

O CPA2015 pega no regime previamente estabelecido e expande-o:

1. Começa, logo, por esclarecer no art. 182º/1 que também os *atos exequendos* são suscetíveis de impugnação, contenciosa e administrativa - no CPA1991 apenas se fazia referência, de forma expressa, à possibilidade de impugnação dos atos de execução (art. 151º/3 e 4). Porém, há que ler esta norma conjugada com o art. 53º/2 CPTA, e daqui resulta que esta impugnabilidade encontra-se restrita aos vícios que o particular previamente não tenha tido oportunidade de invocar, por não lhe ter sido notificado o ato exequendo (em geral, não podem ser invocados contra atos de execução vícios em relação aos quais havia o ónus de invocação contra o ato exequendo)<sup>224</sup>.
2. É agora possível impugnar não só a *ordem de execução* (a que se refere o art. 177º/2 CPA2015) mas também os *demais atos administrativos que sejam praticados dentro do procedimento administrativo executivo*.
3. A *tutela cautelar* também saiu desta reforma reforçada:

---

<sup>222</sup> *Idem*, p. 724.

<sup>223</sup> Acrescentava a doutrina que também a violação de outros princípios (como o princípio da igualdade) encontrariam aqui guarida. *Idem*, p. 726.

<sup>224</sup> ANTÓNIO POLÍBIO HENRIQUES/JOSÉ M. SARDINHA/SÉRVULO CORREIA/MÁRIO AROSO DE ALMEIDA/JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE/FAUSTO DE QUADROS/RUI CHANCERELLE DE MACHETE/MARIA DA GLÓRIA F. P. D. GARCIA, *Comentários à Revisão do Código do Procedimento Administrativo*, *ob. cit.*, p. 393.

- a) Desde logo, mencionando o art. 182º/1 CPA a possibilidade de suspensão contenciosa da eficácia;
  - b) Mas também com a referência mais geral à *requisição de providências cautelares*, quando sejam as operações materiais ilegais por serem adotadas em alguma das circunstâncias a que alude o art. 182º/3, com a estrita finalidade de:
    - i) Prevenir a adoção de operações materiais de execução;
    - ii) Ou promover a remoção das respetivas consequências.
    - iii) Estes meios cautelares não se cingem à suspensão da eficácia do ato, mas antes, ao abrigo desta norma, serão as que forem mais adequadas a obstar à execução (podendo até consistir em providências cautelares não especificadas), não sendo também de excluir a hipótese de decretamento provisório da providência cautelar, constante do art. 131º CPTA.
4. Em vez de partir da mesma distinção que o CPA1991 fazia nos seus arts. 151º/3 e 4, apresenta agora o legislador um novo critério de diferenciação:
- a) No art. 182º/1 CPA2015, tem-se em mente apenas os remédios *impugnatórios e cautelares* que são concedidos contra o *ato exequendo* e os *atos administrativos que sejam praticados no âmbito do procedimento de execução*.
  - b) Já o art. 182º/3 CPA2015 refere-se aos meios de tutela *não impugnatórios e cautelares* que podem ser mobilizados contra “*operações materiais de execução sem fundamento em ato administrativo bastante que as sustente*” - *nulla executio sine titulo*<sup>225-226</sup>. Não tendo elas o “*conteúdo decisório de carácter inovatório*” a que se refere o art. 53º/3 CPTA, as operações materiais não são atos administrativos, e assim não são suscetíveis de impugnação nesses termos (dirigidas a obter a sua anulação ou declaração de nulidade). Daí que contra elas serão antes movíveis *ações inibitórias* (de condenação preventiva à abstenção de condutas), e *ações de remoção* (condenatórias ao restabelecimento do *status quo*

---

<sup>225</sup> *Idem*, p. 394.

<sup>226</sup> De facto, a doutrina assinalava, em relação ao art. 151º/3 CPA1991 que a impugnação não constituía meio idóneo para reagir contra uma operação material de execução. A expressão utilizada pelo CPA1991, na parte em que se lia “*impugnar administrativa e contenciosamente (...) operações de execução (...)*”, induzia em erro, pois tais operações não se podem anular (por não terem qualquer conteúdo jurídico), e assim a teoria dos vícios dos atos administrativos não se lhes aplicam, produzindo as sentenças que da impugnação resultem um efeito meramente cassatório, incompatível com a estrutura das operações materiais. CARLA AMADO GOMES, “Era uma vez... uma execução coerciva: o caso *Société Immobilière de Saint Just* revisitado”, *ob. cit.*, pp. 12 e 13.

ante). Refere assim esta norma três situações em que uma operação material de execução não tem título que a sustente, e tal acontece:

- i) “*Em cumprimento de decisão nula de proceder à execução, por violação do disposto no n.º 1 do artigo 177*” [alínea a)];
- ii) “*Sem que tenha sido emitida e ou notificada ao executado a decisão de proceder à execução*” [alínea b)];
- iii) “*Em desconformidade com o conteúdo e termos determinados na decisão de proceder à execução ou com os princípios consagrados no artigo 178.º*” [alínea c)] - aqui abrangem-se as situações em que o ato de execução fica aquém, vai contra ou além do ato exequendo, bem como das situações em que seja desproporcional ou desrespeite o princípio da dignidade da pessoa humana. Com esta alteração na terminologia utilizada, fica-se sem saber ao certo se pode também estar em causa a violação de outros princípios gerais de direito administrativo que não os expressamente mencionados no art. 178º (nomeadamente o princípio da boa-fé ou o princípio da igualdade).

A situação a que se refere o art. 182º/3/a) CPA<sup>227</sup>, a nosso entender, constitui afloramento no âmbito do Direito Administrativo geral da clássica teoria da *via de facto*. A “*voie de fait*” surgiu originalmente em França, abrangendo atuações administrativas feridas de uma ilegalidade tal que se “desnaturavam” ao ponto delas, perdendo a Administração as suas prerrogativas de autoridade, caírem na competência dos tribunais comuns. Para além disso, seriam *necessidades de tutela jurisdicional efetiva* que ditavam esta solução - uma vez despida das suas vestes de autoridade, só os tribunais comuns, dotados de plena jurisdição, podiam dirigir injunções à Administração sem o risco de violação do princípio da separação

---

<sup>227</sup> No sentido de que o elenco de vícios que comportam a nulidade do ato presente no art. 182º/3 CPA é meramente exemplificativo, DORA LUCAS NETO, “O processo executivo nos Tribunais Administrativos”, in *Comentários à revisão do ETAF e do CPTA*, coord. de Carla Amado Gomes, Ana Neves e Tiago Serrão, 3.ª edição, AAFDL Editora, Lisboa, 2017, p. 1046; CARLA AMADO GOMES, “A execução do acto administrativo no novo CPA: tudo como dantes...?”, *ob. cit.*, p. 121, fornecendo os seguintes exemplos: “(...) suspensão dos efeitos da ordem de execução - aqui, qualquer operação material que nela se baseie é ilícita -, a qual não se encontra inscrita no n.º 3. Imagine-se também um comportamento material de execução coerciva subsequente à anulação, administrativa ou judicial, de uma ordem de execução - igualmente ilícito e não previsto no n.º 3. Enfim, dite-se ainda a deficiente execução técnica de operações materiais, no que não for compreendido na violação do princípio da proporcionalidade - a que não alude o n.º 3.”, sendo embora ausências compreensíveis, teria sido melhor o legislador usado o adverbio de modo “*designadamente*” para abrir o leque de possibilidades.

de poderes<sup>228</sup>, permitindo-se assim o uso contra esta de todos os meios de defesa existentes na ordem jurídica nas relações entre particulares<sup>229</sup>.

Com J. C. VIEIRA DE ANDRADE, entende-se atualmente por *via de facto* “*uma acção material da Administração, instantânea ou duradoura, que, sem base legal, ofenda de forma grave e manifesta uma liberdade fundamental ou um direito de propriedade - quer consista no exercício de uma actividade ilícita ou na execução ilícita de um acto*”<sup>230</sup>. Na prática, a *via de facto* ocorre sobretudo - e não valendo apenas em relação a atuações a título individual dos agentes administrativos, como também quando se demanda a própria pessoa coletiva pública -, em situações que contendam com:

1. A liberdade e a inviolabilidade do domicílio (associadas a intervenções policiais de prevenção ou repressão criminal)<sup>231</sup>;
2. O direito de propriedade, no contexto de intervenções expropriativas (ou de requisição) não formalizadas<sup>232</sup>. Em sede de expropriação por utilidade pública, a doutrina aponta os seguintes pressupostos:
  - a) Ocorrência de uma *operação material*, de facto, da Administração<sup>233</sup>.
  - b) Operação material essa que é *manifestamente ilegal*, que seja “*manifestamente insuscetível de ser referida ao exercício de um por pertencente à Administração*”, ou numa formulação menos ampla “*(...) manifestamente insuscetível de se referir à aplicação de um texto legislativo ou regulamentar*”, colocando os seus autores na situação de simples particulares<sup>234</sup>, quer resulte:
    - i) *Da inexistência de base legal para exercer essa atuação material*;

---

<sup>228</sup> CARLA AMADO GOMES, *Contributo para o estudo das operações materiais da Administração Pública e do seu controlo jurisdicional*, ob. cit., pp. 298 e ss.; CARLA AMADO GOMES, “Revisitando a teoria da 'via de facto'”, in *Nos 20 anos dos CJA, Braga, junho de 2017*, pp. 24 e 25.

<sup>229</sup> J. C. VIEIRA DE ANDRADE, “A 'via de facto' perante o juiz administrativo”, in *Revista CJA n.º 104, março/abril 2014*, p. 43.

<sup>230</sup> *Idem*, p. 43.

<sup>231</sup> A doutrina costuma apresentar como exemplos, nomeadamente, o caso da detenção de estrangeiros a bordo de um barco, a retirada ou recurso de passaportes a devedores de impostos, o corte de árvores de propriedade privada contígua ordenada por director de prisão, a ordem para tocar sinos de igreja em enterro civil, a requisição de um bem ou invasão de propriedade sem título expropriativo, casos de execução de decisão anulada pelo tribunal ou de execução coativa de ato administrativo não executório, entre outros. *Idem*, p. 44.

<sup>232</sup> *Idem*, p. 44.

<sup>233</sup> FERNANDO ALVES CORREIA, *Manual de Direito do Urbanismo, Vol. II*, Coimbra, Almedina, 2010, p. 353.

<sup>234</sup> *Idem*, p. 353.

- ii) *Da omissão ou manifesta ilegalidade da prática dos atos jurídicos essenciais à legitimação dessa atuação de facto* - é o que acontece quando a Administração se apodera de bens dos particulares após a declaração de nulidade ou inexistência ou a anulação do ato de declaração de utilidade pública; ou quando o ato de declaração de utilidade pública executado padeça de vícios especialmente graves, ao ponto de ser manifesta a sua inexistência ou nulidade (e. g., incompetência absoluta por patente falta de atribuições da pessoa coletiva em que se insere o órgão que emitiu o ato de declaração de utilidade pública)<sup>235</sup>.
  - iii) *Ou da ilegalidade gravosa resultante das próprias condutas materiais da Administração*, quando estas excedam quantitativa ou qualitativamente o âmbito coberto pelo ato de declaração de utilidade pública - são exemplos as situações em que a Administração se apodera de um terreno ou de um edifício distinto daquele que foi objeto do ato de declaração de utilidade pública; ou quando ocupa uma área de terreno superior à expropriada<sup>236</sup>.
- c) Concluindo-se que da operação material (e da ilegalidade que lhe está associada) resultam a *afetação gravosa do direito de propriedade* de um privado ou de uma *liberdade fundamental do cidadão*<sup>237-238</sup>.

Tradicionalmente, como se disse, competia aos tribunais judiciais o julgamento de atuações administrativas em *via de facto*, uma vez que “(...) vivia-se sob a égide de um contencioso meramente cassatório, ainda enfeudado à ideia da separação de poderes à francesa; tratava-se de um contencioso (por natureza) desenhado à medida do acto administrativo, altamente deficitário no plano das normas e inexistente quanto a operações materiais, actos informais e qualquer outra actividade que não o típico acto de autoridade (...) desconhecia-se o conceito de ‘processo executivo’. Era, portanto, um processo

---

<sup>235</sup> *Idem*, p. 356.

<sup>236</sup> *Idem*, p. 356.

<sup>237</sup> JORGE PAÇÃO, “Novidades em sede de jurisdição dos tribunais administrativos - em especial, as três novas alíneas do artigo 4.º, n.º1 do ETAF”, in *Comentários à Revisão do ETAF e do CPTA*, coord. Carla Amado Gomes, Ana Fernanda Neves e Tiago Serrão, 3.ª Edição, Lisboa, AAFDL Editora, 2017, p. 330.

<sup>238</sup> A figura da via de facto distingue-se de outras três que normalmente lhe aparecem associadas - da apropriação irregular (*emprise irrégulière*), da expropriação indireta (*expropriation indirecte*) e da ocupação apropriativa. Para uma análise destas figuras, FERNANDO ALVES CORREIA, *Manual de Direito do Urbanismo, Vol. II, ob. cit.*, pp. 358-363.

*gravemente amputado das condições de concessão de uma tutela verdadeiramente plena e efectiva.*”<sup>239</sup>. Com a reforma do contencioso de 2002, e mais recentemente com a revisão do ETAF de 2015 resulta clara a competência dos tribunais administrativos para este tipo de ações - nos termos do art. 4º/1/i) ETAF (“*Condenação à remoção de situações constituídas em via de facto, sem título que as legitime*”) -, pelo que “*Está neste plano aberto um novo horizonte nos litígios a dirimir pelos tribunais administrativos (...)*”<sup>240</sup>. Não valem mais os argumentos tradicionalmente utilizados que sustentavam a atribuição à jurisdição comum - que por um lado as atuações administrativas em via de facto perderiam a sua administratividade pelo facto de constituírem graves condutas ilícitas; por outro lado, que apenas os tribunais judiciais têm competência para a resolução de litígios que envolvam o direito de propriedade dos particulares<sup>241</sup>.

#### 4.1.2. Ónus da prova

Sobre as *regras de distribuição do ónus material da prova em ações do tipo impugnatório no processo administrativo*, afirma MÁRIO AROSO DE ALMEIDA que a clássica *presunção de legalidade dos atos administrativos* levava à imposição aos interessados na impugnação de atos administrativos impositivos de obrigações e deveres do ónus da demonstração da invalidade de tais atos<sup>242</sup>, (por a impugnação ter de ser *instaurada*

---

<sup>239</sup> CARLA AMADO GOMES, “Revisitando a teoria da 'via de facto'”, *ob. cit.*, p. 24.

<sup>240</sup> JORGE PAÇÃO, “Novidades em sede de jurisdição dos tribunais administrativos - em especial, as três novas alíneas do artigo 4.º, n.º1 do ETAF”, *ob. cit.*, p. 334. Não concordamos de todo com as afirmações de CARLA AMADO GOMES, no sentido de que “*iii) o facto de a reivindicação de propriedade privada contra actuações ilegais da Administração não poder ocorrer junto dos tribunais administrativos explica-se, não pela teoria da via de facto/expropriação irregular ou outra, mas apenas e somente porque se trata aí de definir uma situação jurídica privada, destituída de administratividade; iv) a reivindicação de propriedade em casos de ocupação ilegal/expropriação de facto só se justificará se a questão da titularidade do bem for controvertida (...)*” - parece haver aqui uma total contradição e incoerência por parte da Autora que sempre defendera a competência dos tribunais administrativos para o julgamento de ações relacionadas com a *via de facto* ao longo das últimas décadas para depois, sempre que tiver em causa um pedido reivindicatório, já não ser bem assim. Afinal de contas, parece que o entendimento clássico maioritário é o correto... desde que se mude o “*nomen iuris*” que fundamenta tal decisão (mantendo-se na prática o mesmo resultado). CARLA AMADO GOMES, “Revisitando a teoria da 'via de facto'”, *ob. cit.*, p. 38.

<sup>241</sup> JORGE PAÇÃO, “Novidades em sede de jurisdição dos tribunais administrativos - em especial, as três novas alíneas do artigo 4.º, n.º1 do ETAF”, *ob. cit.*, p. 335.

<sup>242</sup> MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *Teoria geral do Direito Administrativo - O novo regime do Código do Procedimento Administrativo*, 2.ª edição, *ob. cit.*, p. 245. Tal posição tinha consagração jurisprudencial ampla - vejam-se nesse sentido os Acórdãos STA de 06.12.1972; de 06.03.1980; de 24.02.1981; de 13.10.1983; de 08.03.1984; de 26.01.1988; de 31.01.1991; de 01.03.1995; e de 24.03.1995.

pelos interessados na anulação do ato) - seria assim um *plus*, no plano contencioso, que acrescia à presunção de legalidade no plano substantivo dos atos administrativos revelando-se esta imposição questionável<sup>243</sup>, pois desta circunstância resultava que a Administração, na posição de demandada, não teria, por via de regra, o ónus da prova.

RUI MACHETE<sup>244</sup> rejeita que tal solução resultasse da mera aplicação da presunção de legalidade do ato exequendo, decorrendo antes da aplicação das regras gerais do CCiv. em relação à distribuição do ónus da prova. Já MÁRIO AROSO DE ALMEIDA discorda de tal entendimento<sup>245</sup>. Partindo das regras do processo civil<sup>246</sup>, começa por afirmar que “(...) a afirmação dos pressupostos legais de que dependia a prática do ato administrativo (...) não deve prevalecer apenas fora do processo, no plano das relações substantivas, mas também deve prevalecer em juízo, salvo demonstração em contrário pelo impugnante.”<sup>247</sup>. Para o Autor, as exigências de eficiência que advêm da prossecução do interesse público não

---

<sup>243</sup> *Idem*, p. 247.

<sup>244</sup> RUI MACHETE, “Algumas notas sobre a chamada presunção de legalidade dos atos administrativos”, in *Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Pedro Soares Martínez*, Vol. I, Almedina, Coimbra, 2000, p. 717.

<sup>245</sup> MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *Teoria geral do Direito Administrativo - O novo regime do Código do Procedimento Administrativo*, ob. cit., 2015, p. 248.

<sup>246</sup> As regras do ónus de prova servem para determinar quem há-de suportar o risco inerente à falta ou insuficiência da prova de um facto, visando o regime consagrado no art. 342º CCiv. o equilíbrio na repartição do ónus da prova:

1. Assim, o autor tem de provar/demonstrar, através dos meios de prova previstos no sistema, a existência perante o tribunal dos factos constitutivos do direito que alega, que fazem parte da causa de pedir, e que integram/traduzem determinada hipótese normativa que lhe é favorável.
2. Quando ao réu, segundo o art. 342º/2 CCiv., este tem o ónus/encargo de provar, à luz do ordenamento processual, os contrafactos que alega serem impeditivos, modificativos ou extintivos desse direito, se quiser ser absolvido desse pedido.

Nos termos art. 8º/1 CCiv., o juiz nunca pode abster-se de julgar invocando a falta ou obscuridade da lei ou alegando dúvida insanável acerca dos factos em litígio, e assim *no caso de dúvida insanável, o juiz vai decidir contra a parte que tinha o ónus da prova e não o conseguiu cumprir cabalmente*. Existem alguns desvios a esta regra geral:

1. Nas ações de simples apreciação negativa (art. 343º/1 CCiv.) - em regra, compete ao autor o ónus de prova dos factos constitutivos da sua pretensão (art. 342º/1 CCiv.). Se o juiz ficar em dúvida sobre a verificação desses factos, decide contra o autor.
2. A inversão do ónus de prova pode resultar de a parte contrária ter culposamente impossibilitado (ou dificultado) a prova do facto ao sujeito onerado (art. 244º/2 CCiv., e art. 417.º/2 in fine CPC) - esta exceção deve ser entendida ainda em conjugação com o dever de cooperação (art. 417.º CPC).
3. Por vezes a lei presume um facto sobre determinada pessoa (e. g., 491º e 493º CCiv.) e essa presunção leva à inversão do ónus da prova.

FRANCISCO FERREIRA DE ALMEIDA, *Direito Processual Civil, Volume II*, Almedina, Coimbra, 2015, pp. 145 e ss.; 230 e ss..

<sup>247</sup> MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *Teoria geral do Direito Administrativo - O novo regime do Código do Procedimento Administrativo*, ob. cit., 2015, p. 248.

só não justificam a afirmação de uma presunção de legalidade dos atos administrativos em juízo, como ainda seria lesivo do direito fundamental à tutela jurisdicional efetiva<sup>248</sup>.

Ocorre assim um fenómeno de *inversão da situação processual das partes*, por comparação à posição em que se encontram no plano substantivo. Não se deve, pois, atender meramente à posição formal que as partes ocupam no quadro da relação processual, mas sim às *posições que correspondem às partes na relação material que se encontra subjacente ao processo*, e assim a ação deve ser tratada como se tivesse sido instaurada pela Administração - ao praticar o ato -, e o autor viesse contestar - no processo<sup>249</sup>. Por outro lado, acrescenta o Autor, que as causas de invalidade invocáveis contra o ato impugnado se desdobram em duas categorias: *impugnações* e *exceções*<sup>250</sup>:

1. Quando o impugnante alegue o não preenchimento dos pressupostos do ato, deve recair sobre a *Administração* o ónus material da prova;
2. Quando o impugnante alegue a ocorrência dos tais factos impeditivos, modificativos ou extintivos da posição da Administração manifestada no ato administrativo, recairá então sobre *ele* o ónus da prova (e. g., no caso de alegação de uma situação de desvio de poder ou de violação de princípios constitucionais)<sup>251</sup>.

O que se acabou de afirmar obviamente apenas se aplica a todas as situações em que a consequência atribuída à invalidade do ato seja a sua anulabilidade, pois estando em causa as situações do art. 182º/3 CPA estamos já perante uma mera declaração da sua nulidade.

#### **4.1.3. A tutela ressarcitória**

Situações há em que, deveras, a impugnação não será suficiente para que o destinatário do ato obtenha um resultado materialmente justo. Assim:

---

<sup>248</sup> *Idem*, p. 249.

<sup>249</sup> *Idem*, p. 250.

<sup>250</sup> *Idem*, pp. 250 e 251.

<sup>251</sup> *Idem*, p. 251.

1. Em vez da impugnação, outro remédio mais adequado, em certos casos, será a *ação de efetivação da responsabilidade civil extracontratual da Administração*. Esta, dependendo dos casos, poderá ter fundamento em:
  - a) *Responsabilidade por atos lícitos*, sempre que esteja em causa o pagamento de indemnizações decorrentes da imposição de sacrifícios, nos termos do art. 16º RRCEE (Lei nº 67/2007, de 31 de dezembro). Tratam-se de atuações que, embora não violem direitos, impõem sacrifícios acrescidos a um certo grupo de cidadãos relativamente aos cidadãos em geral. A estas ações está por isso subjacente o *princípio da igualdade perante os encargos públicos*. Será este o caso, nomeadamente, sempre que a Administração atue ao abrigo do estado de necessidade.
  - b) *Responsabilidade por danos de correntes da função administrativa*, por atos ilícitos (art. 10.º RRCEE). Sendo uma responsabilidade do tipo subjetiva, a Administração só responde se ficar provada a existência de culpa dos titulares dos órgãos, pese embora o art. 10º/2 RRCEE consagre uma presunção de culpa (cabendo o ónus da prova aqui à Administração).
2. É, inclusive, permitido cumular, numa mesma ação, o pedido de reposição no *status quo ante* com um pedido indemnizatório por eventuais prejuízos causados pela Administração<sup>252</sup>.

A regra será a da reconstituição *in natura* (art. 562º CCiv.), por ser a melhor forma de reconstrução da situação - apagando os danos e refazendo o bem/direitos lesados. Só assim não será, recorrendo-se à *reparação por equivalente pecuniário*, nos casos em que se verifique alguma das hipóteses previstas no art. 566º/1, 2ª parte CCiv. - *impossibilidade, insuficiência* ou *excessiva onerosidade* -, traduzindo uma ideia estritamente compensatória<sup>253</sup>.

---

<sup>252</sup> CARLA AMADO GOMES, “Era uma vez... uma execução coerciva: o caso *Société Immobilière de Saint Just* revisitado”, *ob. cit.*, p. 13.

<sup>253</sup> *Idem*, pp. 13 e 14.

## 4.2. Da perspectiva da Administração

### 4.2.1. A execução de atos administrativos que não possam ser coercivamente impostos pela Administração

O CPTA regula a matéria dos processos executivos no Título VII, arts. 157º a 179º, mas em bom rigor só as execuções movidas contra entidades públicas, e não contra particulares - apesar da ação executiva correr nos tribunais administrativos, esta rege-se pelo disposto na lei processual civil na ausência de lei especial<sup>254</sup> - trata-se de uma solução que foi herdada art. 157º/2 CPTA2002, que agora corresponde ao atual art. 157º/5 (pese embora este último tenha uma previsão mais ampla<sup>255</sup>)<sup>256</sup>. Esta ação, como já vimos no *Ponto 2.*, não se aplica à execução de obrigações pecuniárias.

A ação executiva que resulta da articulação dos arts. 183º CPA, 4º/1/n) ETAF (“*execução da satisfação de obrigações ou respeito por limitações decorrentes de atos administrativos que não possam ser impostos coercivamente pela Administração*”) e 157º/5 CPTA aplica-se aos seguintes casos:

1. À execução jurisdicional de atos administrativos contra particulares, sempre que a Administração não disponha, *in casu*, de autotutela executiva (art. 183º CPA);
2. CARLOS ALBERTO FERNANDES CADILHA e MÁRIO AROSO DE ALMEIDA defendem que também se aplica à execução de atos administrativos inimpugnáveis, impositivos do cumprimento de obrigações a particulares, que a Administração possa executar pelos seus próprios meios, *mas se tenha absterido de o fazer*. Neste caso, contudo, o processo executivo não será intentado pela Administração, mas antes por quem esteja em posição de promover a execução, nos termos do art. 157º/2 CPTA (assim, parece que

---

<sup>254</sup> A doutrina considera que a referência a legislação especial abre as portas a que este tipo de execuções se mova por disposições processuais específicas, consagradas em legislação avulsa, pelo que a remissão para o CPC será meramente subsidiária. CARLOS ALBERTO FERNANDES CADILHA/MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *Comentário ao Código de Processo nos Tribunais Administrativos*, 4.ª edição, Almedina, Coimbra, 2018, p. 1200.

<sup>255</sup> A previsão cobre agora não apenas a execução de sentenças e outros títulos executivos judiciais proferidos pelos tribunais administrativos, como também quaisquer outros títulos *extrajudiciais*:

1. Produzidos no âmbito de relações administrativas;
2. Que a lei qualifique como títulos executivos;
3. E que imponham o cumprimento de obrigações a particulares.

*Idem*, pp. 1199 e 1200.

<sup>256</sup> MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *Manual de Processo Administrativo*, 2.ª edição, Almedina, Coimbra, 2016, p. 472.

seria intentada contra a Administração cuja conduta é sub-rogada, e contra o particular obrigado pelo ato que vai sofrer a execução)<sup>257</sup>.

Os contornos desta ação são inexistentes, sendo censurável a mera remissão aos meios previstos na legislação processual civil, por serem inadequados neste âmbito. Concordamos assim com CARLA AMADO GOMES que, já antes da reforma de 2015, clamava pela “(...) *inarredável necessidade de o legislador definir os termos do processo de execução de decisões administrativas impositivas incumpridas, que concilie garantias dos particulares e a salvaguarda do interesse público*”<sup>258</sup>. Também não nos podemos auxiliar pelas soluções encontradas pela jurisprudência, devido à falta de aplicação corrente desta ação. Assim, podemos traçar-lhe as seguintes características:

1. *Tribunal competente* - nos termos do art. 20º/9 CPTA, “*para a execução jurisdicional de atos administrativos que não possam ser impostos coercivamente pela Administração, o tribunal competente é o da área da sede da residência ou sede do executado ou da localização dos bens a executar.*”. Não se sabe ao certo se o exequente pode optar por um outro critério de competência<sup>259</sup>.
2. *Legitimidade ativa* - partindo do critério geral fornecido pelo art. 9º/1 CPTA, o autor é parte legítima quando alegue ser parte na relação material controvertida. Desta forma<sup>260</sup>:
  - a) Tem legitimidade, desde logo, o *autor do ato* ou quem tenha *competência executória* (sempre que não coincidam);
  - b) Também os *terceiros beneficiários da sua execução* sempre que provem uma fundada pretensão dirigida à execução desses atos. Porém, sempre que haja habilitação legal específica que autorize a execução coerciva, só poderá o terceiro interessado recorrer à via executiva quando este ato se torne inimpugnável, e não será de excluir que antes não tenha de proceder a uma ação administrativa, e. g., de condenação à prática de ato devido, ou de condenação à adoção de um comportamento por parte da Administração ou de um particular.

---

<sup>257</sup> CARLOS ALBERTO FERNANDES CADILHA/MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *Comentário ao Código de Processo nos Tribunais Administrativos*, *ob. cit.*, pp. 1200 e 1201.

<sup>258</sup> CARLA AMADO GOMES, “Omissão de pronúncia ou excesso de pronúncia? Refracções substantivas e processuais de uma execução coerciva”, *ob. cit.*, pp. 24-26.

<sup>259</sup> DORA LUCAS NETO, “O processo executivo nos Tribunais Administrativos”, *ob. cit.*, p. 1039.

<sup>260</sup> *Idem*, pp. 1039 e 1040.

- c) Tem ainda legitimidade ativa o Ministério Público (nos termos do art. 9º/2 *in fine* CPTA2015 desde que para defesa dos valores e bens constitucionalmente protegidos previstos naquela norma) e os autores populares. Quer num caso, quer no outro, apenas terão legitimidade se a Administração não proceda à execução num prazo considerado razoável.
3. *Legitimidade passiva* - na omissão do art. 157º/5 CPTA, deve-se entender que:
- a) *Quando intentada pelo autor do ato ou por quem seja competente para a fase de execução*, deverá ser proposta contra o destinatário do ato, por força dos arts. 10º CPTA e 53º CPC<sup>261</sup>;
- b) *Quando seja intentada por um terceiro beneficiário da execução*, vale o art. 10º/2 e 3 CPTA, que ditam que “*Nos processos intentados contra entidades públicas, parte demandada é a pessoa coletiva de direito público, salvo nos processos contra o Estado ou as Regiões Autónomas que se reportem à ação ou omissão de órgãos integrados nos respetivos ministérios ou secretarias regionais, em que parte demandada é o ministério ou ministérios, ou a secretaria ou secretarias regionais, a cujos órgãos sejam imputáveis os atos praticados ou sobre cujos órgãos recaia o dever de praticar os atos jurídicos ou observar os comportamentos pretendidos. 3 – Os processos que tenham por objeto atos ou omissões de entidade administrativa independente, destituída de personalidade jurídica, são intentados contra o Estado ou a outra pessoa coletiva de direito público a que essa entidade pertença.*”. Preferencialmente, ao abrigo do art. 10º/4 CPTA, será demandado o próprio órgão a quem compita a execução do ato. No entanto, será demandada, como contrainteressada, a pessoa destinatária do ato exequendo (art. 10º/1 CPTA)<sup>262</sup>.
4. *Tramitação e tempestivamente da ação* - a tramitação desta ação, na falta de legislação especial, será a mesma que é dada às ações executivas no âmbito do processo civil. Maiores questões levanta a determinação do *prazo de propositura da ação*, especialmente se pensarmos que a Administração se pode desinteressar na execução, aliado ao facto da possível existência de um *princípio de oportunidade* nesta sede, conforme vimos *supra* no *Ponto 2*. Quer esteja em causa atos impugnáveis ou

---

<sup>261</sup> Nos termos do qual “1 - A execução tem de ser promovida pela pessoa que no título executivo figure como credor e deve ser instaurada contra a pessoa que no título tenha a posição de devedor.”.

<sup>262</sup> *Idem*, p. 1041.

inimpugnáveis, a Administração parece não se encontrar adstrita a um qualquer prazo, num claro prejuízo para os obrigados pelo ato exequendo<sup>263</sup>.

5. *Objeto do processo* - o objeto do processo corresponderá ao conteúdo do ato impositivo de deveres ou obrigações que não foi cumprido. Pode corresponder a uma obrigação de *dare, facere, non facere* ou de *pati*. Apenas se exige que este tenha as seguintes características:
  - a) Que contenha uma obrigação/dever;
  - b) A sua certeza e liquidez;
  - c) Um prazo para o cumprimento;
  - d) A verificação do seu incumprimento<sup>264</sup>.
- Devem as respetivas ações executivas seguir a forma de *execução para entrega de coisa certa* (arts. 859º a 867º CPC) e *prestação de facto* (arts. 868º a 877º CPC). Contudo, tendo em conta a hipótese, desde logo avençada pelo art. 157º/5 CPTA, de futura legislação especial reguladora destas pretensões, cogitam-se as seguintes hipóteses alternativas<sup>265</sup>:
  - a) Exigência de *intervenção judicial habilitante* - tem-se aqui em mente um princípio de autorização judicial prévia, de forma a ser validadas medidas concretas de execução, identificadas pelo autor no requerimento de execução. Trata-se de um processo muito simplificado, à semelhança do que ocorre no art. 95º RJUE;
  - b) *Processo de execução jurisdicional do ato* - semelhante ao mecanismo que vigora em sede de processo de execução fiscal (art. 179º CPA).
6. *Da decisão de proceder à execução* - antes do recurso aos tribunais, importante é que exista, nos dizeres do art. 177º/2 CPA, “*a decisão de proceder à execução*” - decisão essa autónoma -, uma vez que constitui um último ensejo ao cumprimento voluntário dado ao destinatário (art. 177º/3 CPA), com a advertência do recurso, em caso de nova desobediência, à execução jurisdicional. Mesmo nas situações de “urgente necessidade pública”, o conteúdo e os termos da execução terão de obedecer ao disposto nos arts. 178º a 181º CPA, embora, necessitando de intervenção judicial, o conteúdo do ato possa

---

<sup>263</sup> *Idem*, p. 1042.

<sup>264</sup> *Idem*, p. 1042.

<sup>265</sup> *Idem*, p. 1043.

não corresponder totalmente ao que consta do art. 177º/2 CPA, uma vez que será o tribunal a modelar as concretas medidas de execução que serão utilizadas. Se se tratar de lei especial, o conteúdo e os termos da execução serão os que lá constarem<sup>266</sup>.

7. *Ónus da prova* - nesta sede, não tem lugar a inversão que *supra* assinalámos, no plano processual, das posições substantivas das partes.

#### 4.2.2. O poder sancionatório

Muitas vezes não será o procedimento executivo o meio mais adequado para a Administração alcançar o objetivo almejado, tendo em conta a possibilidade de recurso a um procedimento sancionatório, visando um e outro finalidades diferentes<sup>267</sup>:

1. A execução visa a reposição da legalidade, que fora posta em causa por uma qualquer atuação do destinatário do ato;
2. A sanção traduz-se numa punição por força do incumprimento (traduzido na violação da legalidade).

Existe, porém, uma considerável proximidade material entre a execução coerciva e a sanção, mormente quando se utilizam sanções acessórias - e. g., a reposição do *status quo ante* sempre que se visa a eliminação dos resultados de uma atuação ilícita de um particular; ou a apreensão de bens (que tanto pode ser alcançada por via de um procedimento de execução coerciva, como de um procedimento sancionatório com aplicação de sanção acessória de apreensão)<sup>268</sup>.

Também nesta sede se manifesta o *princípio de oportunidade*, visto que, se ambos forem abstratamente aplicáveis a um determinado procedimento, havendo identidade de conteúdo entre medidas de execução e sanções acessórias, pode a Administração optar entre sancionar, executar ou ambos (embora o cumprimento da ordem de execução seja apta a

---

<sup>266</sup> *Idem*, pp. 1043 e 1044.

<sup>267</sup> CARLA AMADO GOMES, “Era uma vez... uma execução coerciva: o caso *Société Immobilière de Saint Just* revisitado”, *ob. cit.*, p. 11.

<sup>268</sup> CARLA AMADO GOMES, “A execução do acto administrativo no novo CPA: tudo como dantes...?”, *ob. cit.*, pp. 121 e 122.

obstar à execução coerciva, tal não ocorre com a aplicação de uma coima). Permitindo obter efeito material idêntico àquele que se visaria pela execução coerciva, fica esta esvaziada de utilidade, e aliás, as mais das vezes, podendo as sanções acessórias serem utilizadas a título cautelar, revela-se o procedimento sancionatório mais eficaz do que o procedimento administrativo executivo (pelo menos será certamente mais lucrativo - devido à aplicação de uma coima)<sup>269</sup>.

É costume falar-se num autêntico *Direito Sancionatório Público*, onde se integram<sup>270</sup>:

1. O poder sancionatório contraordenacional - que “(...) *convoca a aplicação subsidiária de normas jurídico-penais - quer quanto aos elementos constitutivos da prática de tipos de ilícito contraordenacional, quer ainda quanto à própria tramitação perante os tribunais competentes para aferir da sua impugnação -, como justifica a aplicação subsidiária de normas jurídico-administrativas - em especial, na fase administrativa de aferição procedimentalizada tendente a uma decisão acerca da responsabilidade pela prática do ilícito.*”<sup>271</sup>
2. O poder sancionatório disciplinar (público) - incidindo sobre “(...) *os procedimentos de aferição da violação de regras de disciplina e de funcionamento interno dos órgãos e dos serviços da administração pública.*”<sup>272</sup>”
3. O poder sancionatório financeiro - que tem como função “(...) *aferir a responsabilidade pela gestão de recursos públicos - financeiros, infraestruturais ou humanos -, por parte de titulares de órgãos ou de agentes da administração pública.*”<sup>273</sup>.
4. O poder sancionatório administrativo, em sentido estrito - sempre que em causa esteja uma “(...) *restrição de um ‘direito subjetivo’ ou a imposição de um ‘ônus’ ou ‘encargo’ a um particular, por decisão unilateral da administração pública, com intuito sancionatório – ou seja, predominantemente destinada à imposição de um sacrifício,*

---

<sup>269</sup> *Idem*, pp. 122 e 123.

<sup>270</sup> MIGUEL PRATA ROQUE, “O direito sancionatório público enquanto bissetriz (imperfeita) entre o direito penal e o direito administrativo: a pretexto de alguma jurisprudência constitucional”, in *Revista de concorrência e regulação*, n.ºs 14/15, 2013, p. 107.

<sup>271</sup> *Idem*, pp. 114 e 115.

<sup>272</sup> *Idem*, p. 115.

<sup>273</sup> *Idem*, p. 116.

como consequência de um incumprimento do conteúdo precativo de um comando normativo (...)”<sup>274</sup>. Integram-se nesta categoria:

- a) A “*revogação-sanção*” - muitas vezes a administração pública recorre ao instituto da revogação de atos administrativos favoráveis ao particular, motivada por intuítos sancionatórios, “(...) *designadamente quando estão em causa decisões sujeitas a ‘reserva de revogação’ ou a uma ‘condição resolutiva’ do ato favorável; isto é, quando o beneficiário dessa decisão não cumpre determinada imposição que decorria da lei ou da própria decisão administrativa que removeu o obstáculo ou reconheceu o direito subjetivo de exercício de certa atividade privada (...). Um desses exemplos (...) corresponde ao (...) poder de rescisão de contratos de concessão de jogo, ao abrigo dos artigos 119º e 120º da Lei do Jogo*”<sup>275</sup>. Desta forma, não corresponde nem à figura da anulação administrativa (com fundamento na ilegalidade do ato), nem à da revogação (com fundamento no mérito ou sentido de oportunidade da questão), “*Bem pelo contrário, ela repousa num terceiro motivo: o intuito punitivo de uma conduta ilícita do beneficiário*”<sup>276</sup>.
- b) A privação (temporária ou permanente) do exercício de direitos submetidos a um regime de condicionamento ou de habilitação administrativa - MIGUEL PRATA ROQUE dá como exemplos “*i) a privação do uso de cheque, em caso de emissão de cheques sem provisão, sem natureza de sanção acessória penal; ii) a inibição de direitos de voto, sem decisão jurisdicional inibitória; iii) a cassação ou suspensão de cédulas profissionais; iv) a cassação ou suspensão de títulos de habilitação vários (ex: licenças de condução, licenças de pilotagem aérea, cartas de marear, licenças de caça, etc.)*.”<sup>277</sup>.
- c) A imposição de sanções pecuniárias compulsórias.

---

<sup>274</sup> *Idem*, p. 118.

<sup>275</sup> *Idem*, p. 118.

<sup>276</sup> *Idem*, p. 118

<sup>277</sup> *Idem*, p. 118.

## 5. O verdadeiro alcance das alterações introduzidas pelo CPA2015, e algumas coordenadas *de iure condendo*

### 5.1. Os arts. 6º e 8º/2 DL nº 4/2015, de 7 de janeiro, e o “Código das Execuções Administrativas” desaparecido

Já tivemos oportunidade de afirmar que a plena entrada em vigor do regime da execução coerciva do CPA2015 se encontraria condicionada à aprovação de um outro diploma (nos termos dos arts. 6º e 8º/2 DL nº 4/2015), mas passados mais de cinco anos é correto afirmar que a tal legislação que “(...) *define os casos, as formas e os termos em que os atos administrativos podem ser impostos coercivamente pela Administração (...)*” está como que “desaparecida em combate”, perdida algures por entre a neblina legislativa<sup>278</sup>. Ora sendo assim, e sabendo nós à partida que, para encontrar as soluções consagradas no CPA2015, o legislador se terá inspirado essencialmente no direito francês [coisa que é abertamente assumida no preâmbulo do CPA2015 pelo próprio, ao afirmar que “(...) *No essencial, o regime do n.º 2 do artigo 176.º procura refletir, entretanto, o regime tradicionalmente vigente no direito francês sobre a matéria, embora com salvaguarda do regime aplicável à execução coerciva de obrigações pecuniária.*”], como também ainda no direito alemão - estamos a pensar, nomeadamente, no conteúdo do art. 66º (relativo ao auxílio administrativo<sup>279</sup>), ou ainda na própria definição de ato administrativo do art. 148º<sup>280</sup>. -, num autêntico exercício de adivinhação jurídica, podemos antecipar qual o conteúdo possível de um tal diploma (de uma “*Lei das Execuções Coercivas Administrativas*” ou se preferirmos um “*Código das Execuções Administrativas*”).

O regime francês, neste concreto aspeto, nada nos vai adiantar, pois neste país não existe qualquer diploma de conteúdo equivalente ao “*Código das Execuções*

---

<sup>278</sup> CARLA AMADO GOMES aponta algumas razões para tal “desaparecimento”: “(...) *a assunção do novo modelo sem uma adaptação das leis - de todas as leis sectoriais -, à necessidade de acomodar a previsão de poderes específicos de execução coerciva em caso de incumprimento dos particulares; e, consequentemente o risco de banalização do fundamento da ‘urgente necessidade pública’ (a ‘válvula de escape’ prevista no artigo 176º/1 do CPA); a assunção do novo modelo sem a criação de uma via jurisdicional adequada à execução movida pela Administração contra os particulares relapsos; enfim, o risco de paralisação da máquina administrativa em tudo o que não se reconduzir a execuções para pagamento de quantia certa (...)*”. CARLA AMADO GOMES, “A execução do acto administrativo no novo CPA: tudo como dantes...?”, *ob. cit.*, p. 107.

<sup>279</sup> Veja-se, a este propósito, o Ponto 9 do preâmbulo do CPA2015, onde se afirma que “*O artigo 66.º é dedicado à figura do auxílio administrativo. No seu n.º 1, estabelecem-se pressupostos que, embora sob uma formulação simplificada, se inspiram no n.º 1 do artigo 5.º da lei alemã do procedimento administrativo*”.

<sup>280</sup> § 35.º da VwVfG.

*Administrativas*”. Porém, é inquestionável a influência que o direito francês teve relativamente à conformação do regime mais geral da execução coerciva:

1. Desde logo, na consagração, em forma de lei, daquela que consiste na regra do direito francês - fora dos casos em que haja expressa habilitação legal nesse sentido, a Administração só pode executar as suas decisões pelos seus próprios meios quando for judicialmente autorizada para tal. Tal é assumido, como referimos, pelo legislador no preâmbulo, e corresponde de facto ao regime que historicamente vigorou neste país.
2. Uma das exceções a esta regra, todavia, é justamente no domínio da *urgência* - cláusula geral que tem como função enquadrar casos raros que não tenham ainda sido consagrados em legislação específica -, solução essa também agora consagrada no CPA2015<sup>281</sup>, e que tem dado provas de bom funcionamento em França<sup>282</sup>.

Já no que toca ao direito alemão, a situação assume contornos distintos. Aqui, a atividade administrativa é regulada essencialmente, de um ponto de vista *Federal*, por quatro diplomas: a Lei de Processo nos Tribunais Administrativos (a *Verwaltungsgerichtsordnung* - *VwGO*), a Lei do Procedimento Administrativo (a *Verwaltungsverfahrensgesetz* - *VwVfG*) a Lei sobre a Coação Direta da Administração pelas Autoridades Federais (a *Gesetz über den unmittelbaren Zwang bei Ausübung öffentlicher Gewalt durch Vollzugsbeamte des Bundes* - *UZwG*)<sup>283</sup>, e ainda a Lei de Execução dos Atos Administrativos (a *Verwaltungsverfahrensgesetz* - *VwVG*). Neste ordenamento jurídico, a execução dos atos administrativos é sempre realizada administrativamente, não carecendo de qualquer autorização prévia nem validação judicial posterior, obedecendo, contudo, a regras apertadas

---

<sup>281</sup> Acrescenta ainda o legislador francês outra exceção à regra, que por nós não foi adotada - execução administrativa nos casos (ainda mais excecionais), em que o ordenamento jurídico não faça corresponder qualquer sanção ao incumprimento, nem a Administração tenha outro meio de alcançar o cumprimento da obrigação. Refere a doutrina, contudo, que mesmo nestes casos a Administração tenta sempre obter título jurisdicional que ilumine esta execução. Neste sentido, MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *Teoria geral do Direito Administrativo - O novo regime do Código do Procedimento Administrativo*, 2.ª edição, Coimbra, Almedina, 2015, p. 258; MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, “A execução das decisões administrativas no Direito Francês”, in *O poder de execução coerciva das decisões administrativas*, coord. de Diogo Freitas do Amaral, Coimbra, Almedina, 2011, pp. 29 e ss.

<sup>282</sup> Neste sentido, PEDRO MACHETE, “Eficácia e execução do ato administrativo”, *ob. cit.*, p. 44.

<sup>283</sup> MARIA DA GLÓRIA F. P. D. GARCIA, “A execução das decisões administrativas no Direito Alemão”, in *O poder de execução coerciva das decisões administrativas*, coord. de Diogo Freitas do Amaral, Coimbra, Almedina, 2011, pp. 87 e 88; CARLA AMADO GOMES, *Contributo para o estudo das operações materiais da Administração Pública e do seu controlo jurisdicional*, *ob. cit.*, p. 118.

e à possibilidade de anulação contenciosa dos atos de execução<sup>284</sup>. Interessa-nos, para perceber qual o conteúdo que o nosso “*Código das Execuções Administrativas*” pode assumir, também analisar algumas soluções consagradas pelo VwVG. Destacam-se os seguintes aspetos que este diploma regularia:

I. *Regulamentação detalhada dos casos habilitantes de execução coerciva*. Um dos aspetos que mais preocupou o legislador, levando-o a condicionar a entrada em vigor do art. 176º/1 CPA2015 da aprovação deste “*Código das Execuções Administrativas*”, terá sido justamente o facto de, *i*) não só as habilitações legais que já existem estarem dispersas por inúmeros diplomas legais, *ii*) como também ainda o facto de que todos os casos que ainda não foram vertidos em forma de lei teriam de o ser necessariamente. Aqui o legislador teria uma de duas soluções:

1. Consagrar uma norma que tipifique taxativamente os *casos* em que a Administração teria o poder da autotutela executiva, bem como os *meios de execução* correspondentes a cada um dos casos. Trata-se, porém, de uma opção que, para além de vir a consumir demasiado tempo, provavelmente nunca iria consumir todas as hipóteses de execução coerciva possíveis.
2. Outra opção, mais exequível, é a consagração de um mero *índice remissivo* para os diplomas em que as respetivas habilitações legais já se encontram consagradas, preocupando-se apenas o legislador em regulamentar todos os casos *marginais* que encontravam cobertura na norma do art. 149º/2 CPA1991, e que agora se encontram em “*no man's land*”.

II. Tendo como pano de fundo esta segunda hipótese, de regulamentação mais *ténue*, outro aspeto relevante seriam os *meios de execução*. A VwVG distingue duas formas/modalidades de execução, identificando os meios relativos a cada uma delas: *i*) a execução das ordens de pagamento de uma quantia em dinheiro; *ii*) e a execução da obrigação de fazer (*Handlung*), não fazer (*Unterlassung*) ou suportar (*Duldung*).

1. Quanto à primeira, a lei alemã exige, desde logo, uma decisão/ordem administrativa que fixe a obrigação de prestar uma quantia em dinheiro,

---

<sup>284</sup> MARIA DA GLÓRIA F. P. D. GARCIA, “A execução das decisões administrativas no Direito Alemão”, in *O poder de execução coerciva das decisões administrativas*, ob. cit., p. 88.

dispensando a Administração de outro prévio título executivo (§ 3.º, Abs. 1 da VwVG). Para além desta decisão, são pressupostos (§ 3.º, Abs. 2 da VwVG):

- a) A existência de uma obrigação de prestar;
- b) O vencimento da obrigação de prestar;
- c) O fim do período de prorrogação de uma semana, a pedido do devedor; ou, se a obrigação for devida apenas posteriormente, o fim do período de uma semana após a data de vencimento.

- Não há lugar à execução das ordens de pagamento de uma quantia em dinheiro sempre que houver litígio acerca do *momento* da entrega do dinheiro, do *montante exato* da quantia, ou da *própria existência do dever* de pagar.
  - Também não haverá execução pelos meios administrativos sempre que se prevejam na lei *processos alternativos*, ou ainda, de uma forma mais geral, sempre que as prestações em causa tenham como fonte uma *relação de direito privado* ou estejam em causa *relações estabelecidas entre órgãos da Administração*<sup>285</sup>.
2. Quanto à segunda modalidade, é pressuposto do procedimento administrativo executivo a decisão administrativa que determina a obrigação de fazer, não fazer ou suportar (só assim não o é quando se trate de uma situação de urgência, caso esse que comporta a execução imediata do ato - *unmittelbare Ausführung*). Neste tipo de execução administrativa, o legislador alemão regulou as situações de *incumprimento por níveis*. Desta forma:
- a) Num primeiro patamar, temos a *intimação expressa a cumprir* (§ 13.º da VwVG). É assim necessário um ato administrativo que intime o particular ao seu cumprimento, pela ameaça de uma medida de coação, sendo que, tratando-se de ato de execução imediata, a ameaça deve constar logo do próprio ato que define a prestação, o ónus a suportar ou a proibição de fazer (§ 13.º, Abs. 2 da VwVG). Inicia-se, então, a execução com a notificação escrita do particular para cumprir num determinado prazo (§ 13.º, Abs. 7 da VwVG), devendo ainda referir especificamente qual o meio de execução que a Administração irá fazer

---

<sup>285</sup> CARLA AMADO GOMES, *Contributo para o estudo das operações materiais da Administração Pública e do seu controlo jurisdicional*, ob. cit., p. 118.

uso (§ 13.º, Abs. 1 da VwVG)<sup>286</sup>. Não pode, porém, a Administração proceder, na intimação, enumerar várias medidas de coação em alternativa (§ 13.º, Abs. 3 da VwVG)<sup>287</sup> -, sendo que qualquer nova medida deve ser notificada ao destinatário do ato antes de ser tomada (§ 13.º, Abs. 6 da VwVG).

b) Num segundo nível, passamos à *fixação de uma medida de coação* (§ 15.º da VwVG), integrando um *juízo discricionário* da Administração (§ 9.º, Abs. 2 da VwVG). A *desproporcionalidade do meio utilizado* (sendo que aqui também cabem as situações é que é concedido um prazo demasiado curto para o cumprimento) ou a sua *desproporcionada graduação* poder ser impugnadas<sup>288</sup>. A VwVG prevê três modalidades (§ 9.º da VwVG - *Zwangsmitteln*):

- i) *As medidas substitutivas* (§ 10.º da VwVG, *Ersatzvornahme*), que consistem na substituição das prestações em falta pelo correspondente valor monetário - sempre que estiverem em causa *prestações de facto fungíveis*. A obrigação em falta será cumprida por terceiro, mediante contrato de direito privado, a pedido da Administração.
- ii) *As sanções pecuniárias compulsórias* (também designada por *multa coercitiva*, § 11.º da VwVG - *Zwangsgeld*). Esta medida de coação pressupõe *i*) ou uma *prestação de facto infungível*, *ii*) ou situações em que as medidas substitutivas não são suscetíveis de aplicação ao caso concreto (nomeadamente pela situação económico-financeira do particular), tendo um valor de até 25.000€ (§ 11.º, Abs. 3 da VwVG).
- iii) Se, aplicada a sanção pecuniária compulsória, o incumprimento se mantiver, pode ser decretada a *prisão por dias* - prisão esta de

---

<sup>286</sup> Esta especificação deve ir ao ponto de indicar o custo da execução subsidiária (§ 13.º, Abs. 4 da VwVG), ou o montante exato da multa coercitiva (§ 13.º, Abs. 5 da VwVG), sendo que em qualquer dos casos se deve cingir aos meios indicados pelo VwVG. *Idem.*, p. 120.

<sup>287</sup> MARIA DA GLÓRIA F. P. D. GARCIA, "A execução das decisões administrativas no Direito Alemão", in *O poder de execução coerciva das decisões administrativas*, *ob. cit.*, p. 90.

<sup>288</sup> MARIA DA GLÓRIA F. P. D. GARCIA, *Breve reflexão sobre a execução coactiva dos actos administrativos*, Lisboa, Centro de Estudos Fiscais da Direcção-Geral das Contribuições e Impostos, 1983, pp. 35-36.

um dia a duas semanas, designada por *substituição compulsória/obrigatória* (§ 16.º da VwVG, *Ersatzzwangshaft*) -, correspondendo às chamadas medidas de coação/execução imediata (*unmittelbarer Zwang*). São entendidas como sendo de *última ratio*, e neste caso, a prisão só pode ser fixada pelo juiz (atendendo ao § 104.º da Constituição<sup>289</sup>). Para que seja solicitado, os seguintes requisitos devem ser atendidos: *i*) a execução do pagamento da sanção pecuniária compulsória não teve êxito; *ii*) a pessoa em causa foi ouvida pelo tribunal administrativo (§ 16.º, Abs. 1 da VwVG); *iii*) foi dada uma indicação da possibilidade de substituição obrigatória.

c) O terceiro degrau de incumprimento consiste na adoção de *medidas de polícia administrativa*, ajustando-as à realidade dos factos, sendo orientada por um princípio da proporcionalidade (§ 4.º da UZwG)<sup>290</sup>.

- Convém, no entanto, referir que a medida de coação da prisão por dias levanta muitas questões quanto à sua aplicabilidade no ordenamento jurídico português: nomeadamente, *i*) não só devido às *práxis* dos nossos tribunais no que toca à determinação da concreta medida da pena, *ii*) como também por força do *princípio da preferência por penas não privativas da liberdade*<sup>291</sup>. Seria preferível, em vez

---

<sup>289</sup> MARIA DA GLÓRIA F. P. D. GARCIA, “A execução das decisões administrativas no Direito Alemão”, in *O poder de execução coerciva das decisões administrativas*, ob. cit., p. 90.

<sup>290</sup> MARIA DA GLÓRIA F. P. D. GARCIA, “A execução das decisões administrativas no Direito Alemão”, in *O poder de execução coerciva das decisões administrativas*, ob. cit., p. 91.

<sup>291</sup> Trata-se de um princípio que é uma decorrência da exigência de necessidade/subsidiariedade da intervenção penal e de proporcionalidade das sanções penais (art. 18º/2 CRP), sendo ainda um princípio constitucional orientador do programa político-criminal em matérias de consequências jurídicas do crime. MARIA JOÃO ANTUNES, *Penas e Medidas de Segurança*, 1ª Edição, Coimbra, Almedina, 2017, pp. 14-17.

da prisão por dias, estabelecer a aplicação de uma *pena de multa*<sup>292</sup>, que em caso último de incumprimento, poderá converter-se em *prisão subsidiária*<sup>293</sup>.

- E ainda que o legislador optasse pela solução por nós propugnada, não podemos deixar de referir que se trataria de um instituto com um *âmbito de aplicação potencialmente reduzido*. Isto porque:
  - i) Quanto à *execução de obrigações pecuniárias*, ao seguir os termos do processo de execução fiscal, dificilmente se chegará ao ponto de se colocar a questão da aplicação de uma pena de multa;
  - ii) Nas *execuções para entrega de coisa certa*, em bom rigor, e conforme assinalámos *supra*, parece que só em relação aos casos marginais que não envolvam um procedimento do tipo expropriatório se poderia aplicar;

---

<sup>292</sup> Mesmo se optarmos pela consagração da pena de multa como medida de coação de *última ratio* no “Código das Execuções Administrativas”, há uma série de questões que a sua aplicação ainda assim levanta:

1. Esta pena de multa seria reconduzida à moldura legal prevista para o crime de desobediência no art. 348º CP?
2. Tendo em conta poder envolver situações de urgência ditadas pelo interesse público, não seria enquadrável em processo penal sumário, abreviado ou sumaríssimo? Equivale o incumprimento reiterado à exigência de flagrante delito (um dos pressupostos destes tipos de processo)?
3. Seria possível cumular a aplicação da pena de multa com uma sanção pecuniária compulsória por parte da Administração? Em caso afirmativo, teria a sanção pecuniária compulsória de obedecer aos critérios previstos no art. 71.º/2 CP para a determinação da pena de multa, nomeadamente a situação económico-financeira do agente [alínea e)]?
4. Teria a Administração de esperar pelo trânsito em julgado da decisão para poder executar a sua decisão, ou tão-só perante a mera condenação do particular recalcitrante em primeira instância?
5. Poderia o particular recalcitrante requerer, na pendência do processo penal, as providências cautelares necessárias em sede de ação administrativa, como forma de sustentar a execução?

<sup>293</sup> Existem diferenças de regime no caso de incumprimento de uma *pena de multa principal*, e de uma *pena de multa de substituição*:

1. Tratando-se de uma *pena de multa de substituição*, o condenado vai ter de cumprir a pena de prisão que foi substituída, e, verificados os pressupostos do art. 43º CP, pode vir a ser aplicado o regime de permanência na habitação. Está aqui em causa a pena de prisão que o juiz aplicou na sentença e que decidiu depois substituir por multa, e não a prisão subsidiária.
2. Por sua vez, tratando-se de uma pena de multa principal, o condenado vai cumprir prisão subsidiária por tempo correspondente ao da pena de multa, reduzido a 2/3. Neste caso, não sendo a prisão subsidiária uma verdadeira pena, nunca se poderá aplicar o regime de permanência na habitação, previsto no art. 43º CP. Só podemos falar de prisão subsidiária quando estamos perante uma pena de multa principal, e aqui temos de lançar mão do art. 49º CP, que estabelece no nº1 a conversão da multa não paga em prisão subsidiária. Se já tivesse pago uma parte da multa, só cumpre prisão subsidiária pelo tempo correspondente à multa não paga, porque o pagamento reflete-se proporcionalmente no tempo de prisão subsidiária a cumprir - isto infere-se do art. 49º/2 CP. Não podemos esquecer que esta prisão subsidiária não é uma verdadeira pena - a pena em causa continua a ser a pena de multa - *a prisão subsidiária é, assim, uma sanção de constrangimento para o pagamento da pena de multa*. Para além de que, *nos termos do art. 49º/2 CP e 491º-A CPP, o condenado pode, a todo o tempo, evitar, total ou parcialmente, a execução da prisão subsidiária, pagando a multa*. Neste caso, também se reflete proporcionalmente o tempo de prisão já cumprida no montante a pagar.

MARIA JOÃO ANTUNES, *Penas e Medidas de Segurança*, ob. cit., pp. 106-111.

iii) Já nas *execuções para prestação de facto*, apenas em relação às prestações *infungíveis* se coloca esta questão;

iv) Por último, não podemos deixar de considerar, em qualquer dos casos, que raramente chegará o incumprimento a um ponto tal que justifique essa sanção.

III. No que toca à *competência para a execução*, o § 7.º, Abs. 1, da VwVG determina que será sempre competente para a execução o órgão competente para a definição da situação jurídica. Não podemos deixar de considerar que o legislador português deva também atender às particularidades que envolvem a execução de decisões administrativas por entidades privadas (com as reservas que assinalámos no *Ponto 2.*) - aliás, o § 7.º, Abs. 2, da VwVG parece tratar mesmo destas situações, ao determinar a possibilidade de delegação de poderes no órgão hierarquicamente inferior, seja em casos individuais ou em geral.

IV. Por último, sobra apenas a regulamentação de *outras questões meramente residuais*, tendo em conta a regulação já existente do CPA, nomeadamente a possibilidade ou não de excluir certas fases do procedimento administrativo executivo tendo em conta o grau de urgência e/ou o nível de incumprimento do particular recalcitrante (estamos a pensar particularmente na *audiência dos interessados*, como destacámos no *Ponto 2*).

Feito este nosso percurso pelo conteúdo possível de um “*Código das Execuções Administrativas*”, cabe agora questionar-nos se se justifica a sua existência, ou, antes, se não será preferível colmatar as omissões do CPA nele diretamente. Tendo em conta a regulação já lá existente, seria benéfico manter num só diploma todas as normas (ou pelo menos a vasta maioria delas) atinentes à execução coerciva, não vendo nós razões ou obstáculos para que isso não seja possível. Até porque, como vimos, muitas das soluções consagradas no VwVG alemão já se encontram vertidas em forma de lei no nosso CPA (nomeadamente, a obrigação da emissão de ordem de execução, que constitui um ato autónomo; a execução sub-rogatória; a possibilidade de utilização da coação direta, regulada em diploma próprio).

## 5.2. O sentido útil dos arts. 176º e 183º CPA 2015

Cabe agora tentar extrair um sentido útil ao regime do art. 176º/1 CPA2015, que, conforme já tivemos oportunidade de referir, deve ser conjugado não só com o disposto no art. 183º, como também com os já referidos arts. 6º e 8º/2 DL nº 4/2015. Decorridos os 60 dias mencionados, não sendo aprovado o diploma aí mencionado, e perante a omissão legislativa a doutrina divide-se:

1. Uma corrente minoritária considera que ao fim de 60 dias deixou de se estar dependente desta exigência, há que retirar consequências jurídicas dessa omissão, e como tal vale o regime que consta atualmente do CPA na sua íntegra<sup>294</sup>. Entende-se assim que se deve superar esta lacuna legislativa como forma de se cumprir o CPA2015.
2. A doutrina maioritária entende que, enquanto não for publicado o diploma em falta, continua a valer, no que toca à específica questão da habilitação legal da execução, o regime anterior do art. 149º/2 CPA1991. Na verdade temos uma novidade na lei, mas que ainda não está em aplicação prática<sup>295-296</sup>.

Qual é, afinal, o significado *real* destas normas? À primeira vista seria fácil seguir a posição proposta pela esmagadora maioria da doutrina, pois é isso que o comando normativo contido no art. 6º DL nº 4/2015 literalmente prescreve. Contudo, como sabemos da

---

<sup>294</sup> FAUSTO DE QUADROS, “A revisão do Código do Procedimento Administrativo: principais inovações”, in *O Novo Código de Procedimento Administrativo. Conferências do CEJ 2014-2015*, Centro de Estudos Judiciários, Lisboa, 2016, p. 27.

<sup>295</sup> DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo, Vol. II, ob. cit.*, p. 422; CARLA AMADO GOMES, “A execução do acto administrativo no novo CPA: tudo como dantes...?”, *ob. cit.*, p. 106; RUI GUERRA DA FONSECA, “O fim do modelo de administração executiva?”, *ob. cit.*, pp. 106 e 107; ANTÓNIO POLÍBIO HENRIQUES/JOSÉ M. SARDINHA/SÉRVULO CORREIA/MÁRIO AROSO DE ALMEIDA/JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE/FAUSTO DE QUADROS/RUI CHANCERELLE DE MACHETE/MARIA DA GLÓRIA F. P. D. GARCIA, *Comentários à Revisão do Código do Procedimento Administrativo, ob. cit.*, p. 384; MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *Teoria geral do Direito Administrativo - O novo regime do Código do Procedimento Administrativo, ob. cit.*, 2015, p. 255.

<sup>296</sup> Neste sentido também o Ac. TCAS 04.05.2017, proc. nº 799/16.2BEALM, onde se estabeleceu que “4. A parte IV do CPA/revisão de 2015 (artºs. 135º a 202º) entrou em vigor em 07.04.2015, diferindo-se expressamente (artº 8º/2) a cessação de efeitos da habilitação legal genérica da competência de execução coactiva dos actos administrativos constante do artº (149º/2 CPA/1991 nos seguintes termos: “O nº 1 do artº 176º do Código aplica-se a partir da data da entrada em vigor do diploma que define os casos, as formas, e os termos em que os actos administrativos podem ser impostos coercivamente pela Administração, a aprovar no prazo de 60 dias a contar da data da entrada em vigor do presente decreto-lei.” - vd. artºs. 6º, 8º nºs. 1/2 e 9º, DL 4/2015 de 07.01.5. Até ao presente o mencionado diploma não foi publicado pelo que o artº 176º nº 1 encontra-se suspenso na sua eficácia, mantendo-se em vigor o artº 149º nº 2 do revogado CPA/1991 - vd. artº 6º DL 4/2015 de 07.01.”.

interpretação das leis, o elemento gramatical não é decisivo, e há que fazer uma leitura hábil dos dados que temos à nossa disposição:

1. Em primeiro lugar, é especialmente relevante que a denominada corrente minoritária é defendida, nada mais, nada menos, que por FAUSTO DE QUADROS, Autor esse que presidiu à comissão encarregue pela elaboração do novo CPA2015. Mais, há que ter em consideração o disposto na exposição de motivos deste diploma, onde se afirma no seu ponto 19 que *“No que respeita ao regime da execução dos atos administrativos, a grande novidade é a consagração do princípio de que a execução coerciva dos atos administrativos só pode ser realizada pela Administração nos casos expressamente previstos na lei ou em situações de urgente necessidade pública, devidamente fundamentada (artigo 176º). Trata-se de opção sustentada ao longo dos últimos 30 anos por uma parte muito significativa da doutrina. No essencial, o regime do n.º 2 do artigo 176.º procura refletir, entretanto, o regime tradicionalmente vigente no direito francês sobre a matéria, embora com salvaguarda do regime aplicável à execução coerciva de obrigações pecuniárias.”*. É, assim, justo afirmar que a intenção do legislador resulta bastante clara, reproduzindo quase na íntegra a letra do art. 176º. Todos os demais casos caem no âmbito de aplicação do art. 183º, requerendo habilitação judicial prévia à execução do ato administrativo.
2. Resulta também, por inferência lógica, que não terá querido o legislador que o regime transitório do art. 6º DL nº 4/2015 vigorasse por mais do que 60 dias, e muito menos por 5 anos – quer concordemos ou não com tal decisão.
3. Salientam alguns autores que esta opção de protelar para o futuro a entrada em vigor do art. 176º/1 CPA (ao prever a criação do novo diploma e mantendo em vigor o art. 149º/2 CPA1991) não encontrava cobertura nem no Projeto de revisão de 2013, nem no decreto-lei autorizado de 2014, tendo-se tratado de uma *“(…) opção de ‘última hora’, incorporada no texto do CPA já no momento da aprovação governamental do Decreto-Lei n.º4/2015.”*<sup>297</sup>.
4. Não tendo sido aprovado neste prazo que é indicado pelo preceito legal o tal *“Código das Execuções Administrativas”*, e tendo sido o regime transitório estritamente pensado

---

<sup>297</sup>ALEXANDRE SOUSA PINHEIRO/TIAGO SERRÃO/MARCO CALDEIRA/JOSÉ DUARTE COIMBRA, *Questões fundamentais para a aplicação do CPA*, Almedina, Coimbra, 2016, p. 47.

para vigorar por um curto período de tempo, isso só pode significar uma e uma só coisa - é inadmissível que um regime transitório vigore por mais de 5 anos para além daquele prazo inicial. É certo que aquilo que consta dos arts no art. 6º e 8º/2, do DL nº 4/2015 é que “O nº 2 do artigo 149.º do Decreto-Lei nº 442/91, de 15 de novembro, alterado pelo Decreto-Lei nº 6/96, de 31 de janeiro, mantém-se em vigor até à data da entrada em vigor do diploma referido no nº 2 do artigo 8.º”, e “O nº 1 do artigo 176.º do Código aplica-se a partir da data da entrada em vigor do diploma que define os casos, as formas e os termos em que os atos administrativos podem ser impostos coercivamente pela Administração, a aprovar no prazo de 60 dias a contar da data da entrada em vigor do presente decreto-lei”, respetivamente, dá a entender que este regime transitório pode ser aplicado *ad eternum* - pois até ser aprovado o diploma em falta, parece que se aplica o disposto no art. 149º/2 CPA1991, mas esta é uma interpretação errada. Entendemos que, quando terminou o prazo que o legislador estabeleceu para a aprovação do “Código das Execuções Administrativas”, e uma vez que o regime transitório concebido fora pensado tendo em mente uma aprovação mais ou menos expedita deste diploma, também caiu na mesma data, *por maioria de razão*, a autorização concedida para a aplicação temporária do art. 149º/2 CPA1991. O mesmo é dizer que, sendo o regime transitório indissociável do diploma que nunca chegou a ser aprovado, findo o prazo exigido por lei para a sua aprovação, não se pode considerar como válida a remissão para o antigo CPA. Propomos aqui uma *interpretação ab-rogante* dos arts. 6º e 8º/2 DL nº 4/2015 - na medida em que se traduz “*numa negação de sentido e valor a uma disposição legal (...) concebível em casos extremos, nomeadamente em casos de contradição intrasistemática inultrapassável (...)*”<sup>298</sup>, nas palavras de FRANCESCO FERRARA aquele resultado pode ocorrer quando uma dada disposição legal “*(...) é absolutamente contraditória e incompatível com outra norma supra-ordenada e principal. (...) quando entre duas disposições há uma contradição absoluta e não se descobre nenhum meio de as conciliar, a interpretação deve logicamente eliminar a norma contradicente, reputando-a letra morta, vazia de conteúdo.*”<sup>299</sup>. No mesmo sentido vai A. CASTANHEIRA NEVES, ao defender que “*(...) quando a conciliação entre aqueles dois elementos essenciais da norma legal - a expressão verbal ou a letra e pensamento*

---

<sup>298</sup> Ac. TRE, de 10.12.2009, proc. n.º 34/09.OPATVR-A.E1

<sup>299</sup> FRANCESCO FERRARA, *Interpretação e Aplicação das Leis*, 4ª ed, Arménio Amado - Editor Sucessor Coimbra, 1987, pp. 151 e 152.

*normativo ou o espírito - seja de todo impossível, já porque a expressão é absolutamente incorrecta (caso decerto pouco provável), já porque o texto enuncia um sentido também absolutamente incompatível com o pensamento normativo, como sobretudo acontecerá nas hipóteses de antinomias insuperáveis (no caso concreto concorrem normas lógicas ou normativamente contraditórias)*”<sup>300</sup>.

5. Esta é a única interpretação que permite manter um qualquer semblante da teleologia que esteve por detrás da intervenção legislativa nesta temática tão importante do Direito Administrativo - uma interpretação do instituto da execução coerciva mais conforme ao princípio da legalidade (ou, em bom rigor, ao *princípio da juridicidade*)<sup>301</sup>. Desta forma, toda e qualquer execução administrativa realizada em contravenção do disposto nos arts. 176º e 183º CPA2015 - o mesmo é dizer sem habilitação legal válida (não valendo para estes efeitos o art. 149º/2 do antigo CPA) - é inválida *ex vi* dos arts. 176º/1 e 2 e 182º/1 CPA2015. A não ser assim, perde todo o sentido a grande inovação que nesta matéria foi introduzida, pois não se vê de que outra forma se consegue conciliar o conteúdo dos arts. 176º e 183º CPA2015 com o conteúdo dos arts. 6º e 8º/2 DL nº 4/2015.
6. Entendemos, porém, que a tal vício não se deve fazer corresponder a consequência da nulidade, prevista no art. 182º/3/a) CPA, mas antes a da mera *anulabilidade*<sup>302</sup>:
  - a) Isto porque, uma coisa é a falta de título executivo por, em violação do art. 177º/1 CPA, se ter procedido à execução sem o prévio procedimento administrativo declarativo - trata-se de uma invalidade que, mesmo que o legislador não atribuisse *ipso iure* essa consequência, facilmente se compreende que seja qualificada como nulidade (reconduzível até à figura da *via de facto*). Diferente é a falta de título executivo, pese embora tenha havido a produção de um ato

---

<sup>300</sup> A. CASTANHEIRA NEVES, *Curso de Introdução ao Estudo do Direito*, Coimbra, 1976, pp. 68 e 69.

<sup>301</sup> Com isto referimo-nos “(...) à extensão do princípio da legalidade, ou a medida do espaço próprio de decisão da Administração Pública quanto à execução coerciva (...)”. FILIPA URBANO CALVÃO, “O regime da execução do ato administrativo no Projeto de revisão do Código do Procedimento Administrativo”, *ob. cit.*, p. 107.

<sup>302</sup> Não concordamos assim com a solução avançada por PAULO OTERO da nulidade dos atos administrativos praticados ao abrigo da norma transitória do art. 6º DL nº 4/2015 por *inconstitucionalidade* - ao violar o princípio da separação de poderes (uma vez que, salvo em casos de urgente necessidade pública, na ausência de uma prévia intervenção judicial autorizativa da ação administrativa, torna a execução dos seus atos nula) -, permitindo assim o acesso à justiça administrativa, ao mesmo tempo que gerará a responsabilidade civil extracontratual da Administração, ou ainda o exercício do legítimo direito de resistência contra qualquer execução. Para além de não resultar líquida a premissa da inconstitucionalidade da solução encontrada pelo legislador, esquece-se o Autor das inúmeras leis habilitantes avulsas que conferem poderes de autotutela executiva à Administração. PAULO OTERO, “Problemas constitucionais do novo Código do Procedimento Administrativo - uma introdução”, *ob. cit.*, p. 30.

exequendo - aqui o que acontece é que este ato não constitui título executivo suficiente aos olhos do CPA2015 para sustentar uma execução administrativa, devendo então a Administração recorrer ao mecanismo dos arts. 183º CPA e 157º/5 CPTA.

- b) Por outro lado, é também a melhor solução de um ponto de vista do equilíbrio entre a prossecução do interesse público e as garantias dos administrados - dá-se então a possibilidade de atacar o ato de execução inválido; passando o prazo estabelecido para a impugnação administrativa ou contenciosa, o ato consolida/estabiliza-se na ordem jurídica, cimentando os seus efeitos.
7. As dúvidas que persistem quanto a esta matéria facilmente poderiam ser esclarecidas por via de uma expedita intervenção legislativa: *i)* quer cessando de uma vez por todas com o regime transitório aparentemente ainda em vigor, contentando-nos nós com as disposições já constantes do CPA2015 e as habilitações contidas em legislação especial; *ii)* ou, alternativamente, aprovando o “*Código das Execuções Administrativas*”, cujo conteúdo eventual já tivemos oportunidade de analisar; *iii)* ou ainda, sendo esta a opção que se afigura menos desejável - ainda que de um ponto de vista da certeza e segurança jurídica acabe com todas e quaisquer dúvidas restantes -, regressando de uma vez por todas ao princípio-regra da autoexecução dos atos administrativos que vigorava no CPA1991 (e silenciando de vez as vozes críticas do CPA2015 nesta parte).
8. Mesmo que não se concorde com a solução por nós aqui proposta, certo é que chegaríamos ao mesmo resultado por via da aplicação dos *princípios gerais de direito administrativo*. Como afirma CARLA AMADO GOMES, embora o figurino apresentado pelo legislador de 2015 se revele insuficiente para fazer cumprir as necessidades do Estado Social, este “*(...) é, no entanto, também Estado de Direito - e esse facto reclama um ajustamento entre a necessidade de fazer cumprir as determinações administrativas e a liberdade das pessoas. A boa prossecução do interesse público demanda uma acção rápida na salvaguarda do cumprimento de obrigações juspúblicas por parte dos particulares, mas a juridicidade a que a Administração se encontra adstrita exige uma conformação dos termos do poder de injunção coerciva, de modo a que, para cada tipo de obrigação, se preveja um lote de*

medidas potencialmente adequadas e suficientes a fazê-la cumprir.”<sup>303</sup>. Está aqui em causa a procura, *casuística*, do ponto ótimo de equilíbrio entre *o princípio da legalidade/juridicidade* e *o princípio da boa administração*, sendo certo que, qualquer que seja o resultado alcançado, terá de estar balizado pelos (ou se preferirmos, terá de passar pelos filtros dos) ditames resultantes do princípio da proporcionalidade<sup>304</sup>, e do princípio da boa-fé administrativa<sup>305</sup>.

Posto isto, e independentemente do que se acabou de afirmar, questiona-se sobre o real impacto de uma intervenção legislativa, qualquer que seja o “caminho escolhido”, na conformação dos poderes de autotutela executiva da Administração. Como refere RUI GUERRA DA FONSECA, com a entrada em vigor do diploma mencionado no art. 8º/2 DL nº 4/2015, “(...) deixará de constituir norma geral habilitante da execução de decisões administrativas, mas (...) o futuro retrato da administração pública portuguesa em matéria de autotutela executiva não deverá ser muito diferente do atual, pois continuará a existir um regime geral para o efeito que, muito embora certamente mais detalhado do que é o CPA/1991 neste domínio (o que sempre será de aplaudir, dadas as exigências de reserva de lei no que toca à restrição de direitos fundamentais), não elevará a exigência de habilitação

---

<sup>303</sup> CARLA AMADO GOMES, “A execução do acto administrativo no novo CPA: tudo como dantes...?”, *ob. cit.*, p. 112.

<sup>304</sup> Que, em sede de execução coerciva, adquire contornos específicos - “(...) há que traduzir-se na eleição das medidas suficientes e adequadas e proporcionais em sentido estrito aptas a garantir o menor prejuízo possível para os destinatários do acto e outros interessados, mas garantindo ao mesmo tempo a realização dos fins públicos que com a execução a Administração prossegue”. Ou seja, não é tanto que esteja em causa um juízo de proporcionalidade especialmente mais exigente, mas antes a existência de um elemento imóvel ou fixo adicional - a realização integral das necessidades/objetivos da Administração. LUIZ S. CABRAL DE MONCADA, *Novo Código do Procedimento Administrativo Anotado*, *ob. cit.*, p. 639.

<sup>305</sup> Neste sentido, vejam-se os Acs. STA de 26.05.1992, proc. n.º 030437; e STA de 25.09.2012, proc. n.º 0168/12:

1. No primeiro dos acórdãos, uma Câmara Municipal intimou um particular a demolir uma barraca no prazo de dez dias, a 14 de março, e, no dia 17 desse mesmo mês, realizou a demolição, invocando estado de necessidade. Mas no local ainda permaneceram nove barracas por demolir e uma em construção, tendo o STA entendido que a Administração agiu num *venire contra factum proprium*, gerando o dever de indemnizar o particular pelos prejuízos causados. Diz-se no referido acórdão que “IV - O princípio da boa fé, em conexão com a doutrina dos actos próprios, impõe que a Administração respeite as expectativas criadas a um interessado no cumprimento de um prazo por ela mesmo estabelecido para ele proceder à demolição de obras executadas em desconformidade com a lei.”
2. No segundo arresto, o STA decidiu que “II - (...) a notificação da decisão de proceder à execução não pode prescindir, salvo previsão legal em contrário, da indicação de um prazo para cumprimento voluntário do acto administrativo por parte do seu destinatário: sem a sua fixação, o destinatário do acto desconhece obviamente uma das condições essenciais do eventual acatamento voluntário. III - O cumprimento do princípio da boa-fé por parte de um Município implica que este tenha de estipular um prazo certo para a entrega voluntária do locado findo o qual se procederá à execução.”

*judicial constante do artigo 183º do CPA/2015 à relevância que poderia supor-se*<sup>306</sup>”. Assim, só depois de conhecido o conteúdo do diploma em questão (cujo conteúdo já foi por nós antecipado no *Ponto 5.1.*), “(...) *será possível traçar o real quadro do ordenamento jurídico português em matéria de autotutela executiva da administração pública*”, podendo “(...) *a autotutela executiva da administração pública (...) desaparecer como princípio (qualitativamente), mas manter o seu lugar como instrumento de atuação administrativa (quantitativamente)*”<sup>307</sup>.

MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, concordando com anterior entendimento, refere, contudo, que o “*Código das Execuções Administrativas*”, só dará devida concretização ao princípio constante no art. 176º/1 se não se limitar, ainda que com outra formulação, “*pelas portas das traseiras*”, a retomar a cláusula geral do art. 149º/2 CPA1991, “(...) *mas se consubstanciar, num código suficientemente densificado de execução administrativa (...)*”<sup>308</sup>.

PEDRO MACHETE começa por referir que, em relação ao Projeto de Revisão do CPA de 2013, que “*Não me parece que a solução da habilitação legal específica, só por si, seja necessariamente mais garantística do que uma solução legal assente em cláusula geral.*”, pese embora se trate de uma solução “(...) *que se situa no âmbito da liberdade de conformação do legislador.*”<sup>309</sup>. A justificação dada na exposição de motivos do decreto-lei também não parece convencer o Autor (ainda que a existência de legislação avulsa que atribua poderes de execução coerciva seja suficiente para a caracterização do sistema administrativo português)<sup>310</sup>. Alerta o Autor então, em jeito de questionamento, “(...) *se foi feito um levantamento dos casos em que a Administração pode hoje executar os seus atos e vai deixar de o poder fazer; se foi feita uma análise custos-benefícios da nova solução, (...) e, também, no que se refere ao efetivo reforço das garantias dos particulares. Porque (...) também vai implicar taxas de justiça e, principalmente, uma carga de trabalho adicional para os tribunais, atualmente já tão sobrecarregados. Está previsto algum reforço?*”<sup>311</sup>.

---

<sup>306</sup> RUI GUERRA DA FONSECA, “O fim do modelo de administração executiva?”, *ob. cit.*, p. 107.

<sup>307</sup> *Idem*, p.115.

<sup>308</sup> MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *Teoria geral do Direito Administrativo - O novo regime do Código do Procedimento Administrativo*, *ob. cit.*, 2015, p. 259.

<sup>309</sup> PEDRO MACHETE, “Eficácia e execução do ato administrativo”, *ob. cit.*, p. 43;

<sup>310</sup> *Idem*, p. 44.

<sup>311</sup> *Idem*, p. 44.

CARLA AMADO GOMES questiona-se se com “*A alteração ‘revolucionária do sistema, que tantas sensibilidades chocou (...) não teremos afinal uma manutenção do sistema actual (...), embora um pouco mais sofisticado.*”<sup>312</sup>. Uma vez que o problema do art. 149º/2 CPA1991 parecia ser “*(...) o de não acautelar devidamente o princípio do carácter restritivo das restrições, admitindo execuções coercivas sem delimitação específica dos tipos concretos de afetação que os direitos do executado poderiam sofrer em caso de incumprimento de deveres decorrentes de um acto de que é destinatário (...)*”, provavelmente com o novo regime “*(...) teremos, ao cabo e ao resto, uma solução muito próxima da habilitação genérica*”<sup>313</sup>.

Apesar de concordarmos com tudo o que os referidos Autores defendem em relação a esta questão, cremos que o tema da execução coerciva excede em muito considerações meramente normativas (embora seja por elas condicionada), sendo antes um poligonal problema composto por quatro “frentes ativas”:

1. Um *problema judicial* - não concordamos com RUI GUERRA DA FONSECA quando este Autor afirma que, em relação à vocação que tem a Administração de concretizar “*(...) soluções politicamente pretendidas e vazadas na lei (...). É problemática a convivência de tal vocação com uma intervenção geral legitimadora por parte dos tribunais, que não têm uma vocação político-criativa, mas antes jurídico-conservadora. (...) as modificações modulares que se pretendem ao nível da execução de actos administrativos constitui um ‘combustível altamente inflamável’ na discussão sobre a politização da função judicial*”<sup>314</sup>. Embora deva o legislador, e bem assim o juiz, respeitar a reserva de discricionariedade administrativa - espaço de decisão próprio onde a Administração é “senhora e rainha”, uma vez que há certos juízos de mérito que só ela tem legitimidade político-democrática para o fazer -, tal não contende com a possibilidade, escancarada pela reforma do contencioso administrativo de 2002, da *condenação* da Administração nas mais variadas formas, sendo que são permitidos vários graus de intervenção e de conformação judicial (na medida em que o juiz tanto

---

<sup>312</sup> CARLA AMADO GOMES, “A execução do acto administrativo no novo CPA: tudo como dantes...?”, *ob. cit.*, p. 107.

<sup>313</sup> *Idem*, p. 107.

<sup>314</sup> RUI GUERRA DA FONSECA, “O fim do modelo de administração executiva?”, *ob. cit.*, p. 113; “A imparcialidade como *indisponibilidade* do facto: ou o critério essencial da distinção entre administração e juiz”, in *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Jorge Miranda*, IV, FDUL, Coimbra Editora, 2012, pp. 797 e ss..

pode *determinar a prática de um ato em geral* - sem se pronunciar sobre o conteúdo que lhe devia ser imputado -, como pode *estabelecer quais as grandes linhas orientadoras pelas quais se devia guiar o aplicador do direito* - explicitando as vinculações que impendem sobre o mesmo -, como ainda determinar o conteúdo preciso do ato -, mas apenas nos casos em que, em virtude da aplicação de critérios jurídicos acessíveis ao juiz, este pudesse concluir que exista uma única decisão legalmente possível, verificando-se, em concreto, uma paralisia ou anulação do poder discricionário)<sup>315</sup>. Ademais, os termos e os meios que a Administração pretende usar na execução deverão já resultar explicitados na ordem de execução que, nos termos do art. 177º/2 CPA, precederá a ação executiva, devendo ela anunciar ao destinatário do ato que irá tentar obter a autorização judicial necessária para proceder à execução coerciva pelos seus próprios meios - como se vê, não há aqui qualquer violação do princípio da separação de poderes, mantendo intocável a Administração a sua margem de valoração própria.

2. Um problema das *práxis administrativas* (nas relações entre Estado-Cidadão) - a autotutela executiva constitui um determinado modo de atuar, “(...) *que encerra um indesmentível potencial de agressão aos direitos das pessoas por parte da administração pública (...)*”, sendo por isso manifestação de “*uma ‘Administração de sacrifícios’ e não ‘de prestação’ (...)*”, contribuindo para uma imagem de uma “*‘administração odiosa’*”<sup>316</sup>. Com RUI GUERRA DA FONSECA, consideramos que “*(...) o problema não é a autotutela da administração: é o cidadão ser ‘maltratado’ nos seus direitos pela administração (...)*”<sup>317</sup>, pelo que, logrando um agir mais paritário perante os seus cidadãos, e à luz do princípio da oportunidade, deva a Administração optar por formas de atuação o menos agressivas possível.
3. Um problema *sociológico* (nas relações entre Cidadão-Estado) - se queremos uma mudança na forma como a Administração interage com os cidadãos, devemos começar por nós próprios, e assim também a atitude dos cidadãos para com os poderes públicos deve sofrer uma considerável alteração, já que muitas das vezes os entaves a um agir

---

<sup>315</sup> FERNANDA PAULA OLIVEIRA/MARIA JOSÉ CASTANHEIRA NEVES/DULCE LOPES, *Regime Jurídico da Urbanização e Edificação Comentado*, 4.ª Edição, Almedina, Coimbra, 2018, p. 711.

<sup>316</sup> RUI GUERRA DA FONSECA, “O fim do modelo de administração executiva?”, *ob. cit.*, p. 88.

<sup>317</sup> RUI GUERRA DA FONSECA, “A execução do acto administrativo no Projecto de revisão do Código do Procedimento Administrativo”, in *Direito & Política*, n.º 5, 2013, p. 15.

mais célere e igualitário partem de uma atitude de desconfiança e desprezo dos destinatários das estatuições administrativas.

4. Um problema *político-ideológico* - na medida em que os defensores de correntes políticas de índole mais fortemente autoritárias tenderão a favorecer um aumento (ou pelo menos uma manutenção) dos poderes coercivos da Administração, sendo que o inverso será verdade para correntes mais liberais - isto é, favorecendo uma atuação paritária, fortalecendo as garantias dos particulares perante atuações agressivas administrativas.

## CAPÍTULO II - A EXECUÇÃO COERCIVA NO DIREITO DO URBANISMO

Em plena sintonia com o que se expôs no capítulo anterior, um dos domínios em que mais facilmente se constata a panóplia de poderes coercivos administrativos é justamente no âmbito do Direito do Urbanismo. Escolhemos, como forma de ilustrar tais poderes de execução, exemplificativamente, as *medidas de tutela da legalidade urbanística*.

Antes de se proceder ao ponto seguinte, porém, convém reconhecer, com J. C. VIEIRA DE ANDRADE, que, em bom rigor, as mais das vezes, estarão em causa não procedimentos de execução de atos administrativos, mas antes *procedimentos executivos autónomos* - isto é, “(...) procedimentos que visem a execução direta de deveres estabelecidos por leis (...) é o caso das medidas de ‘reintegração da legalidade, ou decisões ‘sancionatórias executivas’ (revogação-sanção, ordens de demolição e despejo), bem como de certas medidas de polícia ou de ‘coacção directa’, designadamente em caso de urgência”<sup>318</sup>. PEDRO GONÇALVES classifica tais deveres em três categorias:

1. *Normas de competência oficiosa com discricionariedade de ação*:
  - a) Aqui consideramos as normas de competência permissivas, de exercício facultativo, que conferem à Administração um poder de agir *desligado* de um dever de agir<sup>319</sup>;
  - b) Também a norma que remete para um juízo de valor próprio do agente administrativo, (exercerá as suas funções se *oportuno*), aqui se insere<sup>320</sup>;
  - c) Assim como as situações de *redução da discricionariedade a zero*<sup>321</sup>.
2. *Normas de competência oficiosa com dever específico de agir* - estas são normas de competência que, como afirma PEDRO GONÇALVES, “atribuem à Administração o dever de agir numa situação real, concreta e determinada sempre que se verificarem os

---

<sup>318</sup> J. C. VIEIRA DE ANDRADE “Actos de execução e procedimentos executivos”, *ob. cit.*, p. 18

<sup>319</sup> PEDRO GONÇALVES “Ensaio sobre a figura da inação administrativa oficiosa”, *ob. cit.*, p. 313. Deve ser clara na norma a possibilidade de escolha ao agente administrativo de uma possibilidade de escolha entre o agir e o não agir

<sup>320</sup> P. ex., a competência de instauração de procedimento disciplinar no âmbito de relações de emprego público, regida por um princípio de oportunidade (art. 207º/1 da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas).

<sup>321</sup> *Idem*, p. 315.

*pressupostos de facto definidos*”<sup>322</sup>. Cabem aqui, por exemplo, os arts. 137º/1 CPA ou o art. 76º/1 CCP<sup>323</sup>.

3. *Normas de competência oficiosa com dever geral de agir* - Cabem aqui as hipóteses mais comuns de normas de competência. Aqui, as normas que estabelecem “*um dever de agir de natureza geral, não específica, no sentido de não associada a uma situação real, concreta e determinada da vida*”<sup>324</sup>:

- a) Estão aqui em causa, as mais das vezes, competências oficiais que a Administração não pode exercer a todo o tempo e em todo o lugar simultaneamente (e. g., o art. 7º do Regime Jurídico da Concorrência)<sup>325</sup>.
- b) Outras vezes, resulta da natureza das coisas a impossibilidade da Administração exercer sempre todas as suas competências (seja pela escassez de recursos humanos, seja pela existência de diversas alternativas possíveis, entre outros fatores)<sup>326</sup>. Fala-se neste propósito de uma *discricionariedade de programação do exercício das competências*, ou *discricionariedade de alocação de recursos*<sup>327</sup>.
- c) Por fim, ainda que com algumas diferenças, também aqui se inserem *as normas de competências oficiais que atribuem ao agente administrativo um poder próprio (discionário) de qualificação dos pressupostos da ação* (como o dever de agir em caso de “violação grave” ou de “perigo para o ambiente”)<sup>328</sup>.

Mas, como afirma RUI MACHETE, com o qual concordamos na totalidade, “*Os procedimentos executivos e a problemática do uso dos meios compulsórios não é essencialmente diferente consoante se trate da execução de obrigações que tenham por fonte a lei, ou o acto administrativo.*”<sup>329</sup>, embora acrescente que tal já não acontece em relação à execução de obrigações contratuais, pelo que, na linha de autores transalpinos, seria

---

<sup>322</sup> *Idem*, p. 315.

<sup>323</sup> Em ambos os preceitos, a norma impõe uma exigência de atuação e identifica o contexto específico do cumprimento do dever, p. ex., em termos temporais. *Idem*, p. 316.

<sup>324</sup> *Idem*, p. 315.

<sup>325</sup> *Idem*, p. 317.

<sup>326</sup> *Idem*, p. 318.

<sup>327</sup> *Idem*, p. 318.

<sup>328</sup> Para maiores desenvolvimentos, *idem*, pp. 318 a 319.

<sup>329</sup> RUI MACHETE, “A Execução do Acto Administrativo, Alguns Tópicos”, *ob. cit.*, p. 8.

preferível falar em “(...) execução das pretensões administrativas em vez da execução de actos.”<sup>330</sup>.

## 1. As medidas de tutela da legalidade urbanística no RJUE

Sempre que uma atuação ilegal de particulares configurar a violação de normas urbanísticas, os órgãos administrativos competentes estão obrigados a adotar medidas adequadas de tutela, visando a restauração da legalidade urbanística, e, assim, resguardar o interesse público urbanístico e prevenir perigos para a saúde e segurança das pessoas (art. 102º/1 RJUE).

Não se confundem com a faculdade *sancionatória* da Administração em matéria urbanística (ainda que partilhem, como semelhança, a vinculação a princípios fundamentais, como os da proporcionalidade e da participação)<sup>331</sup>, já que as medidas de tutela da legalidade urbanística têm por finalidade “a reintegração da ordem administrativa violada, e não a repressão de uma infração administrativa, mediante a imposição de uma sanção administrativa”, caracterizando-se<sup>332</sup>:

1. Pela *relativa indeterminação* das cláusulas referentes às medidas de reposição da legalidade (em comparação com a necessidade de *tipificação* das sanções administrativas, por força do art. 98º RJUE);
2. Enquanto que nas medidas de tutela da legalidade urbanística a *aferição do momento da sua aplicação* reporta-se ao *momento da prática do ato administrativo em questão* (mesmo que o ilícito já tenha ocorrido muito previamente), nas sanções administrativas refere-se ao *momento da prática do ilícito*;
3. Quanto ao *destinatário*, no caso das medidas de tutela da legalidade urbanística será o *titular do imóvel*, nas sanções administrativas será o *infrator que construiu tal obra*;

---

<sup>330</sup> *Idem*, p. 8.

<sup>331</sup> FERNANDA PAULA OLIVEIRA/MARIA JOSÉ CASTANHEIRA NEVES/DULCE LOPES, *Regime Jurídico da Urbanização e Edificação Comentado*, ob. cit., p. 654.

<sup>332</sup> *Idem*, pp. 653 e 654.

4. Pela *imprescritibilidade* destas medidas, “(...) ao contrário da previsão de prazos de prescrição aplicáveis às sanções administrativas”<sup>333</sup>.

As operações urbanísticas que demandam esta ação das autoridades competentes estão elencadas nas alíneas do art. 102º/1 RJUE:

1. Sem os necessários atos administrativos de controlo prévio [alínea *a*)];
2. Em desconformidade com os respetivos atos administrativos de controlo prévio [alínea *b*)];
3. Ao abrigo de ato administrativo de controlo prévio revogado ou declarado nulo [alínea *c*)];
4. Em desconformidade com as condições da comunicação prévia [alínea *d*)];
5. Em desconformidade com as normas legais ou regulamentares aplicáveis [alínea *e*)].

Tanto cabem aqui, como podemos constatar<sup>334</sup>:

1. *Ilegalidades formais*, quando não seja obtida até à data da prática:
  - a) O respetivo ato de controlo preventivo ou comunicação prévia;
  - b) Ou operações baseadas em atos de controlo preventivo revogados ou anulados ou declarados nulos;
2. *Ilegalidades materiais*, por violação de normas substantivas:
  - a) Por desconformidade com as condições do ato de controlo preventivo ou comunicação prévia;
  - b) Por desconformidade com normas legais ou regulamentares aplicáveis<sup>335</sup>.

Pode ainda a câmara municipal, nos termos do art. 102º/3 RJUE, independentemente das situações previstas no art. 102º/1 RJUE: “*a) determinar a execução de obras de conservação necessárias à correção de más condições de segurança ou salubridade ou à*

---

<sup>333</sup> *Idem*, p. 654.

<sup>334</sup> *Idem*, p. 650; 662.

<sup>335</sup> Note-se que num só caso podem estar em causa ambos os “tipos” de ilegalidades (e. g., uma construção “clandestina” em desconformidade com o disposto no PDM aplicável). *Idem*, p. 662.

*melhoria do arranjo estético; b) determinar a demolição, total ou parcial, das construções que ameacem ruína ou ofereçam perigo para a saúde pública e segurança das pessoas*”. Corresponde àquilo que se designa por “*medidas de prevenção contra situações de elevado risco*”, levando Autores como ANDRÉ FOLQUE a admitir uma preferência pelas medidas de prevenção, sempre que se revele indispensável o recurso às mesmas para a garantia de interesses públicos (podendo inclusive evitar o recurso à demolição e ao embargo - medidas mais reativas)<sup>336</sup>.

Constituem medidas de tutela da legalidade (art. 102º/2 RJUE):

1. *O embargo de obras ou de trabalhos de remodelação de terrenos [alínea a)];*
2. *A suspensão administrativa da eficácia de ato de controlo prévio [alínea b)] - sobretudo nos casos em que a obra objeto de licenciamento ainda não se tenha iniciado e, portanto, não se possa lançar mão do embargo, e assim em vez da câmara municipal ter de aguardar pelo início da utilização indevida para ordenar a cessação de utilização, pode agora (e deve) antecipar-se<sup>337</sup>. Aliás, situações há em que não há obras nem trabalhos, mas ainda assim a operação urbanística é ilegal e justifica esta suspensão (e. g. operações de loteamento sem obras de urbanização)<sup>338</sup>;*
3. *A determinação da realização de trabalhos de correção ou alteração, sempre que possível [alínea c)] - “o RJUE não define, com precisão, no seu artigo 2.º, o que entende por trabalhos de correção, pelo que o âmbito do artigo (...) quanto ao tipo de obras que nele podem ser enquadradas é bastante indeterminado”, motivo pelo qual a solução que se oferece não pode ser outra que considerar que compete ao “presidente da câmara municipal (...) identificar, com precisão, quais os trabalhos de correção e alteração que*

---

<sup>336</sup> Defendendo ainda o abandono da designação “medidas de tutela da legalidade”, uma vez que parece fazer incorrer no erro de confusão com poderes de tutela administrativa, preferindo assim o termo mais geral de *medidas de ordem pública urbanística* (onde cabem quer as medidas de reposição da legalidade, quer as medidas de prevenção contra situações de elevado risco para a segurança, salubridade e estética das edificações). ANDRÉ FOLQUE, “Medidas de Tutela da Legalidade Urbanística e de Regularização de Operações Urbanísticas”, in *A Revisão do Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação*, coord. Cláudio Monteiro, Jaime Valle e João Miranda, Almedina, Coimbra, 2016, pp. 176 e ss.

<sup>337</sup> *Idem*, p. 178.

<sup>338</sup> *Idem*, p. 177.

*deve ser realizados em obra, estabelecendo o prazo para essa realização, tendo em conta a sua natureza e complexidade.*”<sup>339</sup>.

4. *A legalização das operações urbanísticas [alínea d)] – consiste na “adopção de um conjunto de actos e procedimentos que confirmam às obras ou aos trabalhos ilegais o estatuto de ‘legalidade’ ou de conformidade com o direito do urbanismo”*<sup>340</sup>, *“(…) a qual deve ter lugar sempre que for possível assegurar a sua conformidade com as disposições legais e regulamentares em vigor, devendo “ser sempre preferida em relação à demolição (…)”*, ordenada somente *“(…) se não for possível a legalização, com ou sem a realização de trabalhos de correção ou de alteração.”*<sup>341</sup>, fornecendo ao

---

<sup>339</sup> Segundo o art. 105º RJUE, tratando-se de operações urbanísticas realizadas em desconformidade com os respetivos atos administrativos de controlo prévio ou ao abrigo de ato administrativo de controlo prévio revogado ou declarado nulo [art. 102º/1/b) e c) RJUE], o presidente da câmara municipal pode, quando for o caso, ordenar a realização de trabalhos de correção, ou alteração da obra, fixando um prazo no respetivo alvará de licença ou estabelecido na comunicação prévia pelo período igual ao que será estabelecido para seu cumprimento (art. 105º/4 RJUE). Se os trabalhos não forem completamente realizados dentro do prazo concedido, a obra permanecerá embargada até ser proferida uma decisão que defina a sua situação jurídica com carácter definitivo (art. 105º/2 RJUE), *“(…) abrindo-se legitimamente a porta à demolição da obra (já que o particular esgotou a possibilidade de promover a sua adequação ao quadro normativo vigente)”*. Às expensas do titular da licença ou do apresentante da comunicação prévia, nos termos dos arts. 107º e 108º RJUE, poderá a câmara municipal promover a realização dos trabalhos de correção ou alteração sempre que se tratar de obras de urbanização ou de outras obras indispensáveis para assegurar a proteção de interesses de terceiros ou o correto ordenamento urbano (art. 105º/3 RJUE), embora se exija, nos termos do art. 84º/1/d) RJUE, que haja uma intimação prévia ao particular para executar os trabalhos. FERNANDA PAULA OLIVEIRA/MARIA JOSÉ CASTANHEIRA NEVES/DULCE LOPES, *Regime Jurídico da Urbanização e Edificação Comentado*, *ob. cit.*, pp. 667; 681 e 682.

<sup>340</sup> FERNANDO ALVES CORREIA, *Manual de Direito do Urbanismo, Vol. III, ob. cit.*, p. 275.

<sup>341</sup> FERNANDO ALVES CORREIA, “Evolução do Direito do Urbanismo em Portugal de 2012 a 2017”, in *Revista do CEDOUA, Ano XXI, N.º 41 (2018)*, p. 22.

particular “(...) a regularização das operações urbanísticas levadas a cabo ilegalmente, permitindo alguma simplificação a nível procedimental e material”<sup>342-343-344-345</sup>.

5. A determinação da demolição total ou parcial de obras [alínea e)];
6. A reposição do terreno nas condições em que se encontrava antes do início das obras ou trabalhos [alínea f)];
7. A determinação da cessação da utilização de edifícios ou suas frações autónomas [alínea g)] - segundo o art. 109º RJUE, a cessação da utilização de edifícios ou das suas frações autónomas será ordenada pelo presidente da câmara municipal (sem prejuízo do disposto no art. 2º/1 e 2 DL nº 281/99, de 26 de julho<sup>346</sup>), o qual fixará prazo para seu

---

<sup>342</sup> FERNANDA PAULA OLIVEIRA/MARIA JOSÉ CASTANHEIRA NEVES/DULCE LOPES, *Regime Jurídico da Urbanização e Edificação Comentado*, ob. cit., p. 658.

<sup>343</sup> Esta medida voltou a ser objeto de regulação jurídica no RJUE em 2014, pela alteração promovida pelo DL nº 136/2014, reconhecendo-se as suas especificidades e importância prática. Regista-se que “a evolução, legal e jurisprudencial do instituto da legalização não foi sendo feita de uma forma linear”, sendo que “(...) de uma concepção, suportada no então artigo 167.º (...) RGEU (...)”, o qual entendia “(...) a legalização de obras como uma faculdade discricionária da Administração (...)”, passa-se “(...) para uma outra em que os termos dessa legalização se encontram melhor definidos (isto é, trata-se de um acto essencialmente vinculado)”. Para uma evolução desta figura, *idem*, pp. 657 e 658; FERNANDA PAULA OLIVEIRA/DULCE LOPES, *Direito do Urbanismo - Casos Práticos Resolvidos*, ob. cit., p. 188.

<sup>344</sup> Destaca-se ainda, no âmbito do procedimento de legalização, que a câmara municipal pode proceder oficiosamente a esta quando estejam em causa obras que não impliquem a realização de cálculos de estabilidade (art. 102º-A/9 RJUE), exigindo o pagamento das taxas fixadas em regulamento municipal, se os interessados deixarem de promover as diligências necessárias à legalização voluntária das operações urbanísticas (art. 102º-A/8 RJUE). Instaura-se o procedimento de execução fiscal do montante liquidado contra o requerente que embora notificado para o pagamento das taxas devidas, não proceda a respetiva quitação (art. 102º-A/10 RJUE). Trata-se de uma solução que já tinha vindo a ser aplicada em alguns municípios, como o caso da Cidade do Porto, surgindo a medida da “legalização coerciva” das obras suscetíveis de legalização, consagrada no art. B-1/44º/1 do Código Regulamentar do Município do Porto. ANA LEITE, “Demolição vs Legalização - Não demolir, sem transigir - que solução?”, in *O Urbanismo, o Ordenamento do Território e os Tribunais*, Almedina, Coimbra, 2010, pp. 462-476.

<sup>345</sup> No sentido de que a legalização, perante a configuração dada pelo legislador em 2014, não corresponde à medida preferencial, com base no facto de que *i*) a previsão na LBPSOTU de que o procedimento é excecional (art. 59º/1 e 2 LBPSOTU); *ii*) na opção expressa do legislador na previsão da medida de correção ao indiciar “sempre que possível”; *iii*) na própria disciplina jurídica do art. 102º-A/1 RJUE, ao prever que a entidade administrativa avalie se é possível assegurar a “conformidade” da operação urbanística ilegal com as disposições legais e regulamentares aplicáveis. RAQUEL CARVALHO, “Medidas de tutela da legalidade urbanística e regularização de operações urbanísticas: a legalização”, in *A Revisão do Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação*, coord. Cláudio Monteiro, Jaime Valle e João Miranda, Almedina, Coimbra, 2016, p. 168.

<sup>346</sup> Diploma que estabelece a disciplina jurídica aplicável à exigência de apresentação perante o notário de licença de construção ou de utilização para celebração de atos de transmissão de propriedade de prédios urbanos, onde se “(...) preveem mecanismos de substituição do alvará de licença de utilização (agora alvará de autorização de utilização), quando o mesmo já tenha sido requerido e ainda não se encontre emitido. Daí que o presidente da câmara não possa ordenar a cessação de utilização nos casos em que, não obstante a inexistência de alvará, estejam reunidas as condições referidas (...)”. FERNANDO ALVES CORREIA, *Manual de Direito do Urbanismo*, Vol. III, ob. cit., pp. 291 e 292.

feito, quando: *i*) sejam ocupados sem a necessária autorização de utilização; e *ii*) estejam a ser afetos a fim diverso do previsto no respetivo alvará (art. 109º/1 RJUE)<sup>347</sup>.

Nota-se que o legislador “*para conformar a realidade de facto com as prescrições legais e administrativas aplicáveis ou ajustar estas prescrições de modo a albergar aquelas situações de facto (...)*” elencou “*(...) um conjunto de vias de reposição da legalidade, nelas incluindo tanto as medidas de cariz provisório como as de natureza definitiva, desde que contribuam, ainda que a posteriori*”<sup>348</sup>. Vamos proceder à análise mais detalhada de algumas destas medidas.

### **1.1. Embargo**

Representa o embargo “*(...) a interdição de uma operação urbanística iniciada, no todo ou em parte (artigo 102.º, n.º 1) - licenciada, autorizada, comunicada previamente, dispensada, ou simplesmente clandestina*”, sustendo ou interrompendo “*(...) o agravamento da lesão, em ordem à salvaguarda do interesse público e da protecção da confiança de terceiros e do próprio interessado na operação embargada*”<sup>349</sup>. Enquadra-se na classe dos atos administrativos que provocam situações de desvantagem para os particulares e, dentro

---

<sup>347</sup> A câmara municipal determinará o despejo administrativo sempre que os ocupantes dos edifícios ou suas frações não cessarem a utilização indevida no prazo fixado, aplicando-se, o disposto no art. 92º RJUE, com as devidas adaptações (art. 109º/2 RJUE). Aqui não envolverá necessariamente a remoção do recheio da obra, recorrendo-se à selagem da construção somente nos casos mais severos.

Porém, estando em causa edifício ou sua fração que esteja a ser utilizado para habitação, na qual o ocupante por meio de atestado médico demonstre que sua execução põe em risco de vida a pessoa que se encontre no local por razão de doença aguda, o despejo será sobrestado (art. 109º/3 RJUE), não podendo prosseguir enquanto a câmara municipal não providenciar realojamento da pessoa doente, as expensas do responsável pela utilização indevida (art. 109º/4 RJUE), nos termos do art. 108º RJUE. Decorre este regime diretamente das exigências do princípio da dignidade da pessoa humana (art. 1º CRP) e o respeito do direito fundamental à vida (art. 24º CRP).

Outras situações justificarão, em observância a estes mesmos princípios, o sobrestamento da decisão do despejo (e. g., o direito à habitação e o superior interesse das crianças). *Idem*, p. 292; FERNANDA PAULA OLIVEIRA/MARIA JOSÉ CASTANHEIRA NEVES/DULCE LOPES, *Regime Jurídico da Urbanização e Edificação Comentado, ob. cit.*, pp. 692 e 693.

<sup>348</sup> *Idem*, pp. 651 e 652.

<sup>349</sup> ANDRÉ FOLQUE, *Curso de Direito da Urbanização e da Edificação*, Coimbra Editora, Coimbra, 2007, p. 268.

destes, criadores de uma obrigação de *non facere*, sendo ainda um ato administrativo de primeiro grau<sup>350</sup>.

O embargo tem a finalidade de “*restituir a situação de facto à legalidade*”, tratando-se de uma “(...) *medida meramente cautelar*”<sup>351</sup> e, por isso, *provisória, já que não visa fornecer a solução definitiva para a situação de irregularidade detectada, mas apenas paralisar uma operação urbanística que esteja em curso*”, para assim “(...) *evitar o agravamento da irregularidade ou tornar a sua reposição na legalidade mais difícil ou gravosa (...)*”, não sendo aplicável “(...) *a obras que já se encontrem concluídas, embora ilegalmente (...)*”<sup>352-353</sup>, embora haja aqui um “período de desproteção” entre a obra estar

---

<sup>350</sup> FERNANDA PAULA OLIVEIRA, “Ordem de demolição: Acto confirmativo da ordem de embargo?”, in *Revista CEDOUA*, nº 2, 1998, p. 119.

<sup>351</sup> Nas palavras de FERNANDA PAULA OLIVEIRA, “(...) *o embargo visa combater o chamado periculum in mora, isto é, o perigo que pode resultar, para a solução do caso concreto, da demora normal na procura dessa solução, tendo um carácter conservatório e não antecipatório, já que não pretende adivinhar a solução futura para a situação em causa mas tão-somente manter o status quo existente à data da detecção da infracção por forma a que a solução que para esta venha a ser encontrada possa ter eficácia prática útil.*” *Idem*, p. 120.

<sup>352</sup> FERNANDA PAULA OLIVEIRA/DULCE LOPES, *Direito do Urbanismo - Casos Práticos Resolvidos*, Almedina, Coimbra, 2005, pp. 174 e 175. ANDRÉ FOLQUE tece algumas considerações acerca da determinação de embargo de obra não iniciada, feitas por CLÁUDIO MONTEIRO (CLÁUDIO MONTEIRO, *O Embargo e a Demolição no Direito do Urbanismo*, policopiado, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 1995, p. 92), discordando da opinião deste Autor (segundo a qual à partida estaria privada de efeito útil o embargo de obra não iniciada ou já concluída, sendo até de admitir a sua nulidade por consistir num ato de objeto impossível), uma vez que:

1. Quanto às primeiras, “*não se vê porque motivo não possa - e não deva até - ser determinado o embargo de obras cujos trabalhos preparatórios evidenciem o pronto início em determinado local: acumulação de materiais e equipamentos, preparação de estaleiros, conhecimento de um contrato de empreitada. (...) o embargo tem essencialmente um fim preventivo e, como tal, seria absurdo ter de aguardar pelo flagrante delito - ‘aterros, escavações ou terraplanagens e derrube de árvores em maciço’ - para poder interditar-se o início dos trabalhos.*”
2. No caso de obras já concluídas, “(...) *o embargo tem também um efeito útil (...)*”, já que significaria a proibição da “*utilização do edifício ou da parte ampliada, não contemplada pela cessação de utilização caso não tenha sido iniciada a utilização*”. Uma obra clandestina nunca está verdadeiramente concluída, sendo o embargo a medida adequada para impedir a sua utilização.

ANDRÉ FOLQUE, *Curso de Direito da Urbanização e da Edificação*, *ob. cit.*, p. 274.

<sup>353</sup> SUSANA CARVALHO FERREIRA desmonta a argumentação aduzida por ANDRÉ FOLQUE:

1. No que toca ao *embargo de obras não iniciadas*:
  - a) O art. 102º-B/1 exige que as obras estejam já a ser executadas, pelo que se o legislador tivesse querido que uma mera prognose de obra não titulada bastasse para a aplicação da medida do embargo, não teria desenhado esta figura com tantas cautelas;
  - b) Por outro lado, parece exagerado que a mera desconfiança sirva de fundamento para a instauração de um procedimento de embargo.
2. No que toca ao *embargo de obras já acabadas*:
  - a) Por um lado não corresponde a prática dos municípios à posição defendida pelo Autor (preferindo no caso de obras já acabadas o uso de outras medidas de tutela da legalidade);
  - b) Para além de que, uma vez mais se sublinha, que a expressão usada pelo legislador é “*quando estejam a ser executadas*” - e não “quando estejam acabadas” ou “obras executadas”.

realizada e o “não-começo” a ser utilizada (ou pelo menos sempre que não se comprove essa utilização)<sup>354</sup>. E é “(...) urgente, pelo que está submetido a um procedimento muito ligeiro e célere.”<sup>355</sup>.

Representa assim “uma dupla vantagem, no quadro das finalidades das medidas de tutela da legalidade urbanística, pois ‘além de prevenir, ao menos em parte, o prejuízo causado ao interesse público pela execução de obra ilegal’, também ‘evita a necessidade de uma posterior ordem de demolição ou, no caso em que esta se apresente indispensável, impede que seu cumprimento se torne mais difícil e mais oneroso para o dono da obra’”<sup>356</sup>.

Nos termos do artigo 102º-B/1 RJUE, o presidente da câmara municipal<sup>357</sup>, sem prejuízo das competências atribuídas por lei a outras entidades, é competente para embargar, desde que estejam em execução, obras de urbanização, de edificação ou de demolição, bem como quaisquer trabalhos de remodelação de terrenos:

1. Sem a necessária licença ou comunicação prévia [alínea a)];
2. Em desconformidade com o respetivo projeto ou com as condições do licenciamento ou comunicação prévia, salvo o disposto no art. 83º RJUE [alínea b)]<sup>358</sup>;

---

Assim se conclui com DULCE LOPES que “o embargo consiste numa ordem de paralisação imediata de trabalhos, motivo pelo qual não pode ser aplicado a obras que já se encontram concluídas, embora ilegalmente, uma vez que o seu propósito é evitar o agravamento da irregularidade.”

SUSANA CARVALHO FERREIRA, “As Medidas de Tutela da Legalidade Urbanística”, in *O Urbanismo, o Ordenamento do Território e os Tribunais*, Almedina, Coimbra, 2010, pp. 514 e 515; DULCE LOPES, “Medidas de Tutela da Legalidade Urbanística”, *Revista CEDOUA*, n.º 14 (2004), p. 61.

<sup>354</sup> FERNANDA PAULA OLIVEIRA/MARIA JOSÉ CASTANHEIRA NEVES/DULCE LOPES, *Regime Jurídico da Urbanização e Edificação Comentado*, ob. cit., p. 672.

<sup>355</sup> FERNANDO ALVES CORREIA, *Manual de Direito do Urbanismo, Vol. III*, Almedina, Coimbra, 2010, p. 271. Discordando deste entendimento, vejam-se os Acs. STA de 01.07.2003, proc. n.º 01429/02; e 15.11.2006, proc. n.º 0531/06.

<sup>356</sup> *Idem*, p. 274.

<sup>357</sup> Compreende-se que esteja acometida esta competência ao presidente da câmara, na medida em que “(...) esta ordem se liga muito intimamente ao decurso de procedimentos de fiscalização que são também da sua responsabilidade.”, admitindo-se, nos termos do art. 36º/2 da Lei n.º 75/2013 (Regime Jurídico das Autarquias Locais), que esta possa ser delegada ou subdelegada nos vereadores. Antes, já o Ac. STA de 18.03.2010, proc. n.º 0528/08 o tinha admitido. FERNANDA PAULA OLIVEIRA/MARIA JOSÉ CASTANHEIRA NEVES/DULCE LOPES, *Regime Jurídico da Urbanização e Edificação Comentado*, ob. cit., p. 653.

<sup>358</sup> Convém sublinhar que nem sempre a execução de obras em desconformidade com o projeto aprovado configura uma ilegalidade “Ou porque surgiram imprevistos, ou porque os projectos têm erros ou omissões que só no contexto real de execução da obra são detectados, ou mesmo porque outros factos o exigem - por exemplo, a adequação ao gosto pessoal do proprietário.”, dá a previsão dos arts. 83º/1 e 2 RJUE que estabelecem que “1 - Podem ser realizadas em obra alterações ao projeto, mediante comunicação prévia nos termos previstos no artigo 35.º, desde que essa comunicação seja efetuada com a antecedência necessária para que as obras estejam concluídas antes da apresentação do requerimento a que se refere o n.º 1 do artigo 63.º. 2 - Podem ser efetuadas sem dependência de comunicação prévia à câmara municipal as alterações em obra que não correspondam a obras que estivessem sujeitas a controlo prévio.”. SUSANA CARVALHO FERREIRA, “As Medidas de Tutela da Legalidade Urbanística”, ob. cit., pp. 500 e 501.

3. Em violação das normas legais e regulamentares aplicáveis [alínea c)]<sup>359</sup>.

A notificação do embargo “(...) constitui um elemento essencial para a produção dos efeitos principais do embargo (...)”<sup>360</sup>, sendo que para obrigar à suspensão dos trabalhos basta notificar (seguindo as formalidades previstas nos arts. 111º a 114º CPA<sup>361</sup>) *i*) ou quem se encontre a executar a obra no local, *ii*) ou o responsável pela direção técnica da obra, bem como o titular do alvará de licença ou da comunicação prévia; *iii*) e sempre que possível ou o proprietário, ou seu representante, do imóvel no qual estejam a ser executadas as obras<sup>362</sup>-<sup>363</sup>. Uma vez lavrado, o auto de embargo deve conter, obrigatória e expressamente, os elementos referidos no art. 102º-B/3 RJUE.

Por outro lado, admite-se que a ordem de embargo incida apenas sobre parte da obra, devendo constar no respetivo auto expressamente a menção de que o embargo é *parcial*, e a identificação clara de qual é a parte da obra que se encontra embargada (art. 102º-B/5 RJUE). A intenção por detrás deste embargo parcial prende-se com um não limitar em excesso das possibilidades de intervenção urbanística dos particulares, devendo ser esta a modalidade preferencial sempre que seja suficiente para alcançar os resultados almejados<sup>364</sup> - por isto mesmo se defende que “*imperativos de proporcionalidade circunscrevem o embargo à medida do necessário, do adequado e do razoável*”<sup>365</sup>. No entanto, tal possibilidade limita-

---

<sup>359</sup> Não é pelo facto do dono da obra estar titulado juridicamente para a executar que fique desobrigado do cumprimento de outras regras a que esteja vinculado - será o caso de “(...) muitas regras construtivas - de qualidade dos materiais, de segurança, das técnicas - assim como também das normas relativas à própria execução dos trabalhos (estaleiros, entulhos, segurança de terceiros, etc.)”. ANDRÉ FOLQUE, *Curso de Direito da Urbanização e da Edificação*, ob. cit., p. 269.

<sup>360</sup> FERNANDO ALVES CORREIA, *Manual de Direito do Urbanismo*, Vol. III, ob. cit., p. 272.

<sup>361</sup> FERNANDA PAULA OLIVEIRA/MARIA JOSÉ CASTANHEIRA NEVES/DULCE LOPES, *Regime Jurídico da Urbanização e Edificação Comentado*, ob. cit., p. 675.

<sup>362</sup> Se as obras estiverem a ser executadas por pessoa coletiva, o embargo e o respetivo auto são ainda comunicados para a respetiva sede social ou representação em território nacional (art. 102º-B/7 RJUE). Como o fornecimento de energia elétrica, gás e água às obras embargadas é proibido, o ato que ordenou o embargo deve ser notificado às entidades responsáveis pelos referidos fornecimentos (art. 103º/3 RJUE).

<sup>363</sup> ANDRÉ FOLQUE defende que “*haveria proveito em que a eficácia da ordem de embargo fosse apenas condicionada à afixação de um edital, no espaço em que decorre a obra, e selados os equipamentos, com indicação de onde e como consultar o teor do auto. De todo o modo, cremos que nada exclui a possibilidade deste procedimento, de acordo com o disposto no artigo 70.º, n.º 1, alínea d), do CPA (...)*” [correspondente ao atual art. 112º/1/d) CPA2015]. <sup>363</sup> ANDRÉ FOLQUE, *Curso de Direito da Urbanização e da Edificação*, ob. cit., p. 272.

<sup>364</sup> FERNANDA PAULA OLIVEIRA/MARIA JOSÉ CASTANHEIRA NEVES/DULCE LOPES, *Regime Jurídico da Urbanização e Edificação Comentado*, ob. cit., p. 675.

<sup>365</sup> ANDRÉ FOLQUE, *Curso de Direito da Urbanização e da Edificação*, ob. cit., p. 273.

se aos casos em que a parte embargada possua *autonomia funcional* relativa à parte restante, podendo a ilegalidade se comunicar a toda a obra<sup>366-367</sup>.

Os efeitos do embargo, de acordo com o artigo 103º RJUE, compreendem:

1. A suspensão imediata, no todo ou em parte, dos trabalhos de execução da obra (art. 103º/1 RJUE).
2. Determina também, no caso de obras licenciadas ou objeto de comunicação prévia (art. 103º/2 RJUE):
  - a) A suspensão da eficácia da respetiva licença;
  - b) Ou a imediata cessação da operação urbanística quando se tratar de comunicação prévia;
  - c) Ou, no caso de obras de urbanização:
    - i) A suspensão de eficácia da licença de loteamento urbano a que a mesma respeita, no caso de obras de urbanização;
    - ii) Ou a cessação das respetivas obras.
3. E como já referido, é proibido o fornecimento de energia elétrica, gás e água às obras embargadas, devendo para o efeito ser notificado o ato que o ordenou às entidades responsáveis pelos referidos fornecimentos (art. 103º/3 RJUE). Deve, no entanto, haver algum cuidado nos casos de embargo de obras que se encontram na continuidade de edifícios em utilização pelos seus titulares - as entidades que fornecem tais serviços devem ponderar as consequências da suspensão dos mesmos, uma vez que desde logo, podem ser os próprios particulares, vizinhos, a fornecer energia elétrica, gás e água a uma obra em execução; para além de que os contratos de fornecimento de tais serviços referem-se a uma certa habitação, onde poderão inserir-se espaços integrantes e dependentes (e. g. telheiros, vedações e anexos)<sup>368</sup>. Assim, não haverão vários contratos de fornecimento de água, etc. para estes espaços, mas apenas um único que abrange todo

---

<sup>366</sup> CLÁUDIO MONTEIRO, *O Embargo e a Demolição no Direito do Urbanismo*, ob. cit., p. 97.

<sup>367</sup> E. g., uma operação ilegal de alteração da cobertura de um edifício devidamente licenciado - pode ser embargado o último piso, ou caso se trate de uma moradia de rés do chão todo o edifício; por outro lado, estando em causa uma obra ilegal na cave de um edifício em construção, será afetada a sua totalidade. FERNANDA PAULA OLIVEIRA/MARIA JOSÉ CASTANHEIRA NEVES/DULCE LOPES, *Regime Jurídico da Urbanização e Edificação Comentado*, ob. cit., p. 675. Outro exemplo será a construção de um prédio com x andares, licenciado para o efeito, resolvendo o seu proprietário construir mais um andar - só este será alvo de embargo, e apenas na medida em que não corresponda ao projeto aprovado pela câmara municipal.

<sup>368</sup> DULCE LOPES, “Medidas de Tutela da Legalidade Urbanística”, ob. cit., p. 61.

o espaço, pelo que não parece possível embargar o fornecimento de tais serviços a apenas parte de uma habitação, a menos que constitua uma parte autónoma (e assim suscetível de ser objeto de um contrato de fornecimento autónomo), uma vez que seria manifestamente desproporcionado que toda a habitação fosse atingida e prejudicada pelo embargo de obras de uma sua parte<sup>369</sup>. É assim, importante haver uma *ponderação casuística* tendo em conta a submissão da atuação administrativa ao princípio da proporcionalidade (art. 7º CPA)<sup>370</sup>.

4. O prazo que estiver fixado para a execução das obras no respetivo alvará de licença ou estabelecido na comunicação prévia é automaticamente suspenso mediante a ordem de embargo, ainda que este seja parcial (art. 103º/4 RJUE).
5. Existem ainda as cominações legais para o incumprimento desta ordem, que “[(...) configura uma contraordenação, nos termos da alínea h) do artigo 98.º, e crime de desobediência, de acordo com o disposto no artigo 100.º do RJUE, que remete para o artigo 348.º do Código Penal]”<sup>371</sup>.

A ordem de embargo caduca:

1. Logo que for proferida uma decisão que defina a situação jurídica da obra com caráter definitivo, ou no termo do prazo que tiver sido fixado para o efeito (art. 104º/1 RJUE). Embora a *ratio* deste preceito resida na necessidade de salvaguarda do interesse do particular, trata-se de uma solução com os seus inconvenientes, pois, como salienta SUSANA CARVALHO FERREIRA, “*Exige-se aqui uma coordenação grande (talvez demasiado!) entre as Secções/ Divisões/ Departamentos que apreciem qual a decisão definitiva a dar à obra, à entidade com competência para ordenar o deferimento da legalização, caso esta seja viável, a quem comunique as decisões ao particular, ao Gabinete Jurídico encarregue de fundamentar uma possível demolição da obra ou de dar pareceres sobre o próprio embargo... Tudo isto exige um envolvimento gigantesco,*

---

<sup>369</sup> SUSANA CARVALHO FERREIRA, “As Medidas de Tutela da Legalidade Urbanística”, *ob. cit.*, pp. 517 e 518

<sup>370</sup> *Idem*, p. 518.

<sup>371</sup> FERNANDA PAULA OLIVEIRA/MARIA JOSÉ CASTANHEIRA NEVES/DULCE LOPES, *Regime Jurídico da Urbanização e Edificação Comentado*, *ob. cit.*, p. 675.

*que nas câmaras municipais de maiores dimensões pode constituir uma verdadeira ‘caça ao tesouro’*<sup>372</sup>;

2. Se não for proferida uma decisão definitiva no prazo de seis meses (sendo que o prazo fixado deve ser razoável, “*adequado à concreta situação de ilegalidade que lhe está subjacente*”<sup>373</sup>), prorrogável uma única vez por igual período, caso não tenha sido fixado prazo para o efeito (art. 104º/2 RJUE)<sup>374</sup>.

Caducando o embargo, não significa que o particular fique legitimado à continuação das obras, e muito menos que esta operação se tornou legal<sup>375</sup>. Acentua-se que se o interessado não promoveu a regularização da obra “(…) *(só a ele competia fazê-lo, não podendo a Administração substituí-lo para este feito), terá a Administração de adoptar a única alternativa possível no caso - a ordem de demolição.*”<sup>376</sup>. Com CLÁUDIO MONTEIRO, podemos assim afirmar a existência de uma *instrumentalidade hipotética* entre o embargo e a demolição: “*O prévio embargo das obras, por si só, não assegura o efeito útil da ordem de demolição ou qualquer outra medida de protecção da legalidade urbanística, mas caso alguma dessas medidas venha a ser adoptada, a sua execução não será prejudicada pela relevância jurídica que eventualmente pudesse vir a ser atribuída à situação de facto entretanto consolidada.*”<sup>377</sup>.

## **1.2. Demolição da obra e reposição do terreno**

A demolição é configurada pelos arts. 106º/2 e 115º/1 RJUE “*como ultima ratio, ou seja, ‘só pode ser ordenada se não for possível a legalização, com ou sem a realização de*

---

<sup>372</sup> SUSANA CARVALHO FERREIRA, “As Medidas de Tutela da Legalidade Urbanística”, *ob. cit.*, p. 522.

<sup>373</sup> FERNANDA PAULA OLIVEIRA/MARIA JOSÉ CASTANHEIRA NEVES/DULCE LOPES, *Regime Jurídico da Urbanização e Edificação Comentado*, *ob. cit.*, p. 679.

<sup>374</sup> Não poderá, no entanto, renovar a ordem de embargo, a menos que o particular, incorrendo num crime de desobediência, continue a obra - neste caso, verificam-se todos os pressupostos legais para a sua emanação, porque corresponde a uma obra nova. *Idem*, p. 679. CLÁUDIO MONTEIRO discorda deste entendimento, uma vez que esta solução implicaria uma violação dos princípios da boa-fé e da proporcionalidade, CLÁUDIO MONTEIRO, “O embargo de obras no regime jurídico da urbanização e da edificação, *in Homenagem ao Professor Doutor Diogo Freitas do Amaral*, Almedina, Coimbra, 2011, p. 1177.

<sup>375</sup> SUSANA CARVALHO FERREIRA, “As Medidas de Tutela da Legalidade Urbanística”, *ob. cit.*, p. 523.

<sup>376</sup> FERNANDA PAULA OLIVEIRA/DULCE LOPES, *Direito do Urbanismo - Casos Práticos Resolvidos*, *ob. cit.*, p. 175.

<sup>377</sup> CLÁUDIO MONTEIRO, *O Embargo e a Demolição no Direito do Urbanismo*, *ob. cit.*, p. 88.

trabalhos de correção ou de alteração”<sup>378</sup>, “(...) sem prejuízo de determinar o embargo da obra nos termos do artigo 102.º ou a aplicação das sanções previstas no artigo 98.º”<sup>379</sup> RJUE. A ordem de demolição resulta do exercício de um poder vinculado, e já não discricionário, posição amplamente defendida quer pela doutrina<sup>380</sup>, quer pela jurisprudência (e. g., o Ac. TCAS de 19.01.2012, proc. n.º 05261/09<sup>381</sup>).

Desta forma, sempre que a obra for suscetível de: *i*) ser licenciada, *ii*) objeto de comunicação prévia, e *iii*) assegurar a sua conformidade com as disposições legais e regulamentares que lhe são aplicáveis mediante a realização de trabalhos de correção ou de alteração, a demolição poderá ser evitada (art. 106º/2 RJUE). Em regra, a demolição só deverá ser ordenada se o interessado deixar de promover a legalização da obra. Assim, quando for o caso, mediante ato do presidente da câmara municipal, nos termos do art. 106º RJUE, pode ser ordenada a *i*) demolição total ou parcial<sup>382</sup> da obra, *ii*) ou a reposição do

---

<sup>378</sup> Ac. TCAS, de 05.03.2009, proc. n.º 1582/06. Aí acrescenta-se que “III - Assim, se as obras, apesar de ilegalmente efectuadas, podem vir a satisfazer os requisitos legais e regulamentares de urbanização, não devem, sem mais, ser demolidas.”.

<sup>379</sup> JOÃO PEREIRA REIS/MARGARIDA LOUREIRO; RUI LIMA, *Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação*, 3ª Edição, Almedina, Coimbra, 2008, p. 290.

<sup>380</sup> RAQUEL CARVALHO, “Medidas de tutela da legalidade urbanística e regularização de operações urbanísticas: a legalização”, *ob. cit.*, pp. 156 e 157; CARLA AMADO GOMES, “Embargos e demolições: entre a vinculação e a discricionariedade”, in *CJA*, n.º19 (Jan.-Fev. 2000), Braga, p. 37-49;

<sup>381</sup> Onde se decidiu que “(...) A decisão de demolição de prédio que constitui casa de habitação, não fundamentada na emissão prévia de um juízo de inviabilidade da legalização da obra, mostra-se inquinada do vício de falta de fundamentação geradora de nulidade ao abrigo do art.º 133º n.º 2 d) CPA, por afectar o conteúdo essencial do direito fundamental à habitação, por ‘(...)preterição do dever de fundamentação (...) do acto administrativo quando, em casos extremos, a própria lei prescreva um dever reforçado de fundamentação que a transforme numa ‘garantia’ única e essencial de determinado bem jurídico ou do próprio interesse público. (...)’ 4. A ponderação sobre uma possível legalização deve ter lugar não apenas antes da execução do acto de demolição, como previamente à sua adopção, pelo que a decisão de demolição decorre, em regra, de forma vinculada do desfecho do procedimento de legalização cabível na situação concreta.”.

<sup>382</sup> Em observância ao princípio da proporcionalidade, o qual impõe “(...) que se deva dar prevalência à demolição parcial da obra, quando esta seja suficiente para promover a reposição da legalidade - ‘princípio da menor demolição’.”. DULCE LOPES, “Medidas de Tutela da Legalidade Urbanística”, *ob. cit.*, p. 73.

Veja-se o Ac. STA de 07.04.2011, proc. n.º 601/10, onde se defendeu que “A demolição de obras não licenciadas só deve ser ordenada como última e indeclinável medida sancionatória da ilegalidade cometida, por força dos princípios da necessidade, adequação e indispensabilidade ou menor ingerência possível, decorrentes do princípio da proporcionalidade, e o poder de opção entre a demolição e a legalização de obras ilegais, não licenciadas, é discricionário quanto ao tempo da decisão, pois que esta pode ser tomada a todo o tempo.”, e que esse “(...) poder de escolha funciona na base de um pressuposto vinculado, já que a demolição só pode ter lugar se a autoridade houver previamente concluído pela inviabilidade da legalização das obras, por estas não poderem satisfazer aos requisitos legais e regulamentares aplicáveis. III – O juízo de viabilidade de legalização, a empreender obrigatoriamente pela Administração, só é concebível enquanto reportado ao bloco de legalidade urbanística actual, pois não faria qualquer sentido que a Administração reportasse esse juízo de possibilidade de legalização a diplomas legais ou regulamentares já erradicados da ordem jurídica.”. Também no Ac. STA, de 09.04.2003, proc. n.º 09/03, estabeleceu-se que se está “(...) perante um afloramento do princípio constitucional da proporcionalidade (art. 18.º, n.º 2, da C.R.P.) (Princípio este reafirmado, a nível da actividade administrativa, nos arts. 266.º, n.º 2, da C.R.P. e 5.º do C.P.A.) que impõe que não sejam

terreno nas condições em que se encontrava antes da data de início das obras ou trabalhos<sup>383</sup> [podendo “(...) ser ordenados conjuntamente, como sucede nos casos em que tenham sido erigidas edificações em solos insuscetíveis de aproveitamento urbanístico (...) designadamente em trabalhos de remoção de entulhos ou materiais de construção, terraplanagem, ou revestimento do coberto vegetal destruído, ou separadamente (nas hipóteses de operações urbanísticas que não envolvam obras de edificação, como sucede com a realização de obras de urbanização ou de trabalhos de remodelação de terrenos).”<sup>384</sup>], fixando um prazo (estabelecido de acordo com o art. 121º RJUE, ou nos termos dos arts. 86º a 88º CPA) para o efeito (art. 106º/1 RJUE). Os particulares têm 15 dias para se pronunciarem sobre o conteúdo da ordem de demolição (nomeadamente o prazo fixado para o efeito)<sup>385</sup>.

Uma vez decorrido o prazo estipulado sem que a ordem tenha sido cumprida, será determinada pelo presidente da câmara municipal a demolição da obra ou a reposição do terreno por conta do infrator (art. 106º/4 RJUE)<sup>386</sup>, taxas essas fixadas em regulamento municipal, sem ter que “(...) praticar qualquer novo acto administrativo nesse sentido, como, numa primeira leitura, se poderia inferir da parte final do n.º 4 do artigo 106.º (...)”<sup>387</sup>.

Saliente-se ainda, com SUSANA CARVALHO FERREIRA, o carácter real da demolição, “(...) ou seja, produz os seus efeitos mesmo face a terceiros alheios à criação da situação. Daí que não se possa dizer que o titular de boa fé das obras ou construções ilegais,

---

*infringidos sacrifícios aos cidadãos quando não existam razões de interesse público que os possam justificar.*”. No mesmo sentido, os Acs. STA de 24.03.2011, proc. n.º 090/10; 30.09.2009, proc. n.º 0210/09; 02.02.2005, proc. n.º 0633/04; de 19.05.98, proc. n.º 43433.

Por ser a mais gravosa das medidas de tutela da legalidade, à luz deste princípio, deve ainda a ponderação sobre uma potencial legalização ter lugar não só antes da execução do ato de demolição, como também previamente à sua adoção. CARLA AMADO GOMES, “Embargos e demolições : entre a vinculação e a discricionariedade”, *ob. cit.*, p. 37-49; FERNANDA PAULA OLIVEIRA/MARIA JOSÉ CASTANHEIRA NEVES/DULCE LOPES, *Regime Jurídico da Urbanização e Edificação Comentado*, *ob. cit.*, p. 659.

<sup>383</sup> São aplicáveis a obras em geral (muros, moradias); a trabalhos de escavação que reclamem o seu aterro; o arranque de espécies florestais que reclamem a sua plantação em espécie idêntica (se não for possível a reconstituição natural); o depósito de terras e entulhos, usando o solo como estaleiro indevidamente; etc. <sup>383</sup> SUSANA CARVALHO FERREIRA, “As Medidas de Tutela da Legalidade Urbanística”, *ob. cit.*, p. 541.

<sup>384</sup> FERNANDO ALVES CORREIA, *Manual de Direito do Urbanismo, Vol. III*, *ob. cit.*, p. 284.

<sup>385</sup> FERNANDA PAULA OLIVEIRA/MARIA JOSÉ CASTANHEIRA NEVES/DULCE LOPES, *Regime Jurídico da Urbanização e Edificação Comentado*, *ob. cit.*, pp. 682 e 683.

<sup>386</sup> Refere-se que “a aludida norma constituiu, aliás, uma expressão do princípio da executoriedade da ordem de demolição ou de reposição do terreno (...)”. FERNANDO ALVES CORREIA, *Manual de Direito do Urbanismo, Vol. III*, *ob. cit.*, p. 287.

<sup>387</sup> JOÃO PEREIRA REIS/MARGARIDA LOUREIRO; RUI LIMA, *Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação*, *ob. cit.*, p. 291.

que desconheça a sua ilicitude, se possa opor à demolição.”, mesmo nos casos em que o particular notificado tenha sido o anterior proprietário do prédio, há mais de vinte anos<sup>388</sup>.

### 1.3. Posse administrativa e execução coerciva

Conforme o artigo 107º RJUE, ocorrendo o incumprimento de qualquer das medidas de tutela da legalidade urbanística previstas nos números anteriores (tendo por isso um caráter instrumental e residual) , o presidente da câmara poderá determinar a *posse administrativa do imóvel* [medida essa que “*configura um ato desfavorável para os seus destinatários, na medida em que implica a possibilidade de entrada e permanência em terrenos de titularidade privada, sem o consentimento dos proprietários e, em regra, sem recurso prévio aos tribunais (...)*”, motivo pelo qual “*(...) o recurso a este mecanismo deve ser o mais residual possível*”]<sup>389</sup> onde está a ser realizada a obra (art. 107º/1 RJUE), mantendo-a pelo período necessário à execução coerciva da respetiva medida de tutela da legalidade urbanística, embora caduque no termo do prazo fixado para a mesma *ope legis* (art. 107º/7 RJUE). À luz do princípio da proporcionalidade, apenas poderá ser mobilizada perante a recusa de colaboração do particular, quer em executar o ato, quer em consentir na sua execução (ressalvadas situações de urgência e de estado de necessidade administrativo, como vimos no *Ponto 1.3. do Capítulo I*)<sup>390</sup>. São seus pressupostos:

1. *Incumprimento* de uma das medidas de tutela da legalidade urbanística ordenada pelo presidente da câmara municipal (no prazo e nas condições por ele definidas);
2. *Prática de ato administrativo expresse* que determine a transferência da posse a favor do município. É um verdadeiro ato administrativo, e não um ato material de execução das obras de embargo, demolição ou de reposição do terreno e de realização de trabalhos de correção ou de alteração (sendo suscetível de impugnação autónoma)<sup>391</sup>;

---

<sup>388</sup> SUSANA CARVALHO FERREIRA, “As Medidas de Tutela da Legalidade Urbanística”, *ob. cit.*, p. 534.

<sup>389</sup> FERNANDA PAULA OLIVEIRA/MARIA JOSÉ CASTANHEIRA NEVES/DULCE LOPES, *Regime Jurídico da Urbanização e Edificação Comentado*, *ob. cit.*, p. 686.

<sup>390</sup> *Idem*, p. 686.

<sup>391</sup> FERNANDO ALVES CORREIA, *Manual de Direito do Urbanismo, Vol. III*, *ob. cit.*, p. 284.

3. *Notificação* - ao dono da obra e aos demais titulares de direitos reais sobre o imóvel mediante o envio de carta registada com aviso de receção (art. 107º/2 RJUE);
4. Elaboração do *auto da posse administrativa* – sendo esta realizada pelos funcionários municipais responsáveis pela fiscalização de obras, elaborarão um auto que, além conter a identificação do ato referido, também especificará o estado em que se encontra o terreno, a obra e as demais construções existentes no local, bem como os equipamentos que ali se encontrarem (art. 107º/3 RJUE), devendo o particular participar na escrita do auto (como nos casos do art, 90º RJUE)<sup>392</sup>. Objetos que, em casos devidamente justificados, podem ser transferidos ou retirados do local de realização da obra, mediante autorização do presidente da câmara, quer seja por sua iniciativa ou a requerimento do dono da obra ou do seu empreiteiro (art. 107º/5 RJUE), impondo-se a notificação a estes sempre que forem depositados noutra local (art. 107º/6 RJUE);
5. *Adoção de atos materiais* - que variam consoante a medida de tutela da legalidade em causa. Na ordem de embargo de execução coerciva, os funcionários municipais responsáveis pela fiscalização procedem à selagem do estaleiro da obra e dos respetivos equipamentos (art. 107º/5 RJUE), constituindo a quebra de selos crime previsto e punido pelo art. 356º CP;
6. Fixação de *prazos de duração* - tanto em relação à ordem de demolição ou de trabalhos de correção ou alteração de obras cabíveis por meio de execução coerciva devem ser realizadas no mesmo prazo que havia sido concedido para o efeito ao seu destinatário, contando-se aquele a partir da data de início da posse administrativa (art. 107º/8 RJUE).

A execução coerciva poderá ser realizada pela administração direta (pelos próprios meios humanos e técnicos do município, art. 18º/2 DL nº 177/99, de 8 de junho), devendo ser elaborado um processo onde constem de forma pormenorizada as despesas efetuadas pelo Município que o particular terá de pagar. Não dispondo o município de meios suficientes (e bem assim se entender não os dever usar) poderá recorrer à contratação pública (mediante a celebração de um contrato de empreitada)<sup>393</sup>.

As despesas realizadas com a execução coerciva, segundo o art. 108º/1 RJUE, correm por conta do infrator, abrangendo todas as quantias relativas às despesas realizadas nos

---

<sup>392</sup> FERNANDA PAULA OLIVEIRA/MARIA JOSÉ CASTANHEIRA NEVES/DULCE LOPES, *Regime Jurídico da Urbanização e Edificação Comentado*, ob. cit., p. 686.

<sup>393</sup> *Idem*, p. 688

termos do art. 107º RJUE que tenham sido suportadas pela Administração (e. g., indenizações ou as sanções pecuniárias), crédito que goza de privilégio imobiliário<sup>394</sup> sobre o lote ou terrenos onde se situa a edificação, graduado a seguir aos créditos referidos na alínea b) do artigo 748.º/b) CCiv. (art. 108º/3 RJUE). Se, dentro de vinte dias a contar da notificação, tais quantias não forem pagas voluntariamente, serão cobradas judicialmente em processo de execução fiscal<sup>395</sup>, servindo de título executivo certidão, passada pelos serviços competentes, comprovativa das despesas efetuadas (em consonância com o que vimos no *Ponto 3.1., do Capítulo I*, relativamente ao art. 179º CPA), podendo ainda a câmara aceitar, para extinção da dívida, dação em cumprimento ou em função do cumprimento nos termos da lei (art. 108º/2 RJUE).

Recentemente foi introduzido o art. 108º-B RJUE, pelo DL nº 66/2019, de 21 de maio, uma vez que se verificavam algumas dificuldades práticas relacionadas à cobrança das quantias devidas ao município<sup>396</sup>, estabelecendo-se a figura do *arrendamento forçado*. Assim, findo o prazo previsto no art. 108º/2 RJUE sem que se encontrem liquidadas as quantias devidas pelo proprietário, o município, em alternativa à cobrança judicial da dívida em processo de execução fiscal, pode optar pelo ressarcimento através do arrendamento forçado, sendo lavrado auto de posse do imóvel para esse efeito (art. 108º-B/1 RJUE). Tal auto é notificado ao proprietário, bem como aos demais titulares de direitos reais, sendo eficaz a partir da data do ato de transmissão da posse (art. 108º-B/2 RJUE), aplicando-se, em tudo quanto não estiver especialmente previsto no presente artigo, os arts. 656º e ss. CCiv., quanto à relação entre o município e o proprietário do imóvel (art. 108º-B/3 RJUE). O arrendamento forçado está sujeito a inscrição no registo predial, (art. 108º-B/4 RJUE), registo esse cancelado apenas através da exibição de certidão passada pela câmara municipal que ateste a inexistência de dívida (art. 108º-B/10 RJUE).

O proprietário interessado em retomar a posse do imóvel deve manifestar por escrito essa intenção, com 120 dias de antecedência e, havendo montantes em dívida ainda por

---

<sup>394</sup> Representa uma “(...) *garantia real apenas admissível quando expressamente prevista na lei, na medida em que os créditos assim garantidos preferem à consignação de rendimentos, hipoteca ou direito de retenção, mesmo que sejam anteriores.*”. *Idem*, p. 691.

<sup>395</sup> Admite-se também neste artigo, que a dívida, se a câmara municipal aceitar, seja paga através de uma *dação em cumprimento*, isto é, de prestação de coisa diversa da que for devida, com a conseqüente extinção da dívida (art. 837º CCiv.) ou de uma *dação em função do cumprimento*, mediante a qual se presta coisa diferente da devida, mas para que o credor mais facilmente realize o seu crédito pelo valor dela, caso em que o crédito só se extinguirá quando for satisfeito e na medida respetiva (art. 840º CCiv.). *Idem*, p. 690.

<sup>396</sup> Relatadas no preâmbulo do referido diploma.

liquidar, a comunicação por escrito é acompanhada com comprovativo do seu pagamento integral (art. 108º-B/11 RJUE). Durante a vigência deste arrendamento forçado, a câmara municipal pode executar as obras de conservação e ou de reparação necessárias, cumprindo as algumas regras constantes do art. 108º-B/10 RJUE. Encontrando-se liquidada a totalidade da dívida e caso o proprietário não retome a posse no prazo de 20 dias, ou, sendo desconhecido o seu proprietário, a partir daquela data, pode a câmara municipal disponibilizar o imóvel para arrendamento, com as especificações previstas no art. 108º-B/12.

#### **1.4. A audiência prévia em sede de medidas de tutela da legalidade urbanística**

Salientámos no *Ponto 2.6. do Capítulo I*, que, no âmbito do procedimento administrativo executivo, por via de regra, não haveria lugar a audiência dos interessados, uma vez que tal exigência não só é *desnecessária* (uma vez que os particulares, em princípio, já terão sido ouvidos em sede de procedimento administrativo declarativo), como também irrealista (pois as mais das vezes o agir administrativo determinará uma atuação mais ou menos urgente, incompatível com a exigência desta fase procedimental), entendimento este que colhe fundamento nos arts. 124º/1/a) e c) CPA.

Porém, a doutrina, a jurisprudência e por vezes a própria lei, parecem ter entendimento diferente:

1. Quanto ao *embargo*, parte da doutrina considera que, sempre que hajam dúvidas, deva ser possível conferir “(...) *audiência prévia aos interessados que podem aduzir elementos que comprovem a não verificação de qualquer dos pressupostos previstos no art. 102º-B do RJUE.*”<sup>397</sup>. Porém, outro setor, não menos importante, da doutrina defende que não há lugar a audiência prévia, por se tratar de uma decisão urgente [art. 124º/1/a) CPA2015]<sup>398</sup>, e nesse sentido parece ir o entendimento maioritário da jurisprudência, como se defendeu no Ac. STA de 04.07.2006, proc. nº 0498/03. Nos termos deste aresto,

---

<sup>397</sup> FERNANDA PAULA OLIVEIRA/MARIA JOSÉ CASTANHEIRA NEVES/DULCE LOPES, *Regime Jurídico da Urbanização e Edificação Comentado*, ob. cit., pp. 672 e 673.

<sup>398</sup> FERNANDO ALVES CORREIA, *Manual de Direito do Urbanismo*, Vol. III, ob. cit., p. 271.

*“(...) não basta que determinada decisão administrativa respeite a embargo para seja, por natureza, urgente e afaste, sem mais, a exigência de audiência prévia, estabelecida, como regra geral, no art. 100 CPA.”, porém questão diferente é a de saber se “(...) a urgência deveria ter sido justificada pelo instrutor ou pelo autor do acto impugnado, sem o que (...) não seria legítima a não promoção da audiência previamente à impugnada decisão de embargo. Todavia, como bem nota o Exmo. Magistrado do Ministério Público, outra tem sido a orientação maioritária da mais recente jurisprudência (...), conforme a qual é bastante, para afastar a obrigatoriedade do cumprimento da formalidade da audiência prévia dos interessados, a ocorrência de uma situação objectiva de urgência, ainda que, a tal respeito, não seja proferida qualquer declaração pelo órgão instrutor ou pelo autor da decisão. É este o entendimento que se tem por mais acertado e, por isso, agora se reitera.”.*

2. Quanto à *demolição e reposição dos terrenos*, é a própria lei que estabelece a necessidade desta ordem ser precedida de audição do interessado (art. 106º/3 RJUE), sendo que, nos termos do Ac. STA de 25.09.2009, proc. nº 0974/08, *“II - Os efeitos invalidantes decorrentes da preterição do referido direito de audiência só serão de afastar de acordo com o princípio do aproveitamento do acto administrativo, quando seja possível antecipar um juízo de inevitabilidade jurídica da demolição, o que pressupõe a prova clara e inequívoca dos factos de onde decorra não só a ilegalidade, mas também a ilegalização da construção em causa.”.*
3. Quanto à *posse administrativa*, a doutrina defende que há que distinguir duas situações: *“aquando da ordem de demolição, ou o órgão competente deu indicação que, se a mesma não fosse voluntariamente acatada, a posse administrativa teria lugar numa data determinada, caso em que a efetivação da posse não pressupõe nova audiência prévia; ou não houve indicação de tal data, por a mesma ainda depender da disponibilidade dos serviços municipais ou abertura de concurso, situação em que deve ser dada audiência (...) porém, que, (...) deve resumir-se à discussão dos efeitos desfavoráveis do ato em causa, isto é, se do ponto de vista do particular é ou não possível ou excessivamente oneroso desocupar o edifício até à data indicada pela Administração ou se se recusa a fazê-lo, caso em que a Administração terá de solicitar um mandato para entrada em*

*domicílio;*<sup>399</sup>”. Em sentido contrário, veja-se o Ac. TCAN de 04.05.2012, proc. n° 00255/04.1BEBRG, onde se decidiu que “*I. Consolidado na ordem jurídica o ato administrativo que determinou ou ordenou a demolição do edificado em infração das normas urbanísticas nele invocadas, ato esse proferido após haver sido assegurada a audiência prévia, temos que a atuação administrativa exequenda tendente a reprimir a omissão de cumprimento daquele ato pelos AA. apurada nos ulteriores desenvolvimentos procedimentais havidos não está sujeita a nova audiência prévia. II. O desencadear do procedimento e emissão do ato previsto no n.º 4 do art. 106.º do RJUE não se mostram condicionados a uma nova audiência prévia do infrator já que nada no regime normativo aponta nesse sentido, nem a situação em questão reclama qualquer acréscimo de tutela ou garantia.*”.

4. Quanto à *cessação de utilização*, determinou o Ac. STA de 11.10.2007, proc. n° 0274/07, que “*(...) como a jurisprudência deste Supremo Tribunal Administrativo tem reiteradamente sublinhado, a “urgência da decisão”, enquanto circunstância justificativa da não audiência dos interessados, e ainda que não formalmente invocada, tem que resultar objectivamente da decisão administrativa e das circunstâncias que a conformam, devendo assentar numa análise objectiva das circunstâncias de facto subjacentes à decisão administrativa que convença da existência de real urgência da decisão (...) Como é jurisprudência uniforme deste STA, nem mesmo o exercício de poderes vinculados justifica, por si só, a preterição da formalidade de audiência prévia e o conseqüente aproveitamento do acto administrativo. O tribunal só pode recusar efeito invalidante à omissão da formalidade prevista no artº 100º do CPA, se o acto tiver sido praticado no exercício de poderes vinculados e se puder concluir, com inteira segurança, num juízo de prognose póstuma, que a decisão administrativa impugnada era a única concretamente possível. (...) Ora, o acto recorrido foi prolatado ao abrigo, e com expressa invocação, do art. 109º, nºs 1 e 2 do DL nº 555/99, de 16 de Dezembro, inexistindo quaisquer dúvidas de que os actos praticados ao abrigo dessa disposição legal integram o exercício de poder discricionário. E, integrando o exercício desse poder, naturalmente que a entidade administrativa se move com alguma margem de liberdade na conformação material e temporal da situação concreta que visa regular,*

---

<sup>399</sup> FERNANDA PAULA OLIVEIRA/MARIA JOSÉ CASTANHEIRA NEVES/DULCE LOPES, *Regime Jurídico da Urbanização e Edificação Comentado*, ob. cit., p. 683.

*pelo que se mantém a possibilidade de os interessados poderem, em audiência de interessados, invocar circunstâncias factuais e pontos de vista ou juízos de valor passíveis de influenciar a decisão final.”.*

Como concatenar o que defendemos *supra* com o que se acabou de afirmar? Se a exigência de audiência prévia dos interessados se revela desnecessária no procedimento administrativo executivo geral pelo facto de que estes já terem tido o direito a serem ouvidos previamente, então *a contrario*, estando nós perante, nas palavras de J. C. VIEIRA DE ANDRADE, *procedimentos executivos autónomos*, ninguém foi ainda ouvido, pelo que haverá lugar a este *iter* procedimental. Porém, sublinhe-se, que casos haverão em que a urgência da decisão motivará a preterição da audiência dos interessados, sendo que aliás mantem-se plenamente aplicável o art. 124º CPA.

### **1.5. Princípio de oportunidade**

Em sede de medidas de tutela da legalidade urbanística, os poderes discricionários que reconhecemos a Administração deter em sede de execução coerciva, encontram aqui fortes limitações:

1. No *embargo*, o grau de vinculação da Administração é grande, pois “(...) *uma vez constatada a falta de base legal para o desenvolvimento da actividade edificatória (...) a autoridade deve, não só embargar a obra, como aplicar sanções aos prevaricadores (...). A lei não deixa margem de liberdade de actuação à entidade administrativa, salvo no respeitante ao momento concreto da prática do ato - que, em atenção aos cânones da proporcionalidade em sentido estrito, também não deve exceder o estritamente necessário (...). Isto para não falar nos casos de risco efectivo para a saúde ou segurança públicas, em que o imediatismo da acção é ditado pela urgência. Por isso, o STA fala mesmo num ‘poder-dever de ordenar que cesse a execução das obras’, em que*

*está investido o Presidente da Câmara (...)*<sup>400</sup>. Neste sentido, veja-se o Ac. STA de 06.05.1998, proc. n° 039405.

2. Quanto à *demolição*, parece que, em face do Ac. STA de 19.05.1998, proc. n° 43433 *“(...) em primeiro lugar, em face de uma obra não licenciada, o Presidente da Câmara deve, a par de um procedimento sancionatório, iniciar um procedimento de legalização; em segundo lugar, uma vez concluído esse procedimento, a Administração comunicará a decisão ao particular e fixar-lhe-á um prazo de cumprimento, findo o qual, e perante a inércia daquele, deverá lançar mão do seu poder de execução coerciva. Onde fica a discricionariedade, perguntar-se-á. De facto, pode pensar-se que ela reside na possibilidade de escolha, findo o procedimento de legalização, entre legalizar ou demolir. Mas, aqui chegados, óbvio que se torna que, nessa situação, dificilmente estaremos perante um fenómeno de verdadeira discricionariedade (...) mas tão-só confrontados, salvo maior imaginação, com uma decisão administrativa apoiada em normas técnicas. ‘A discricionariedade técnica consiste basicamente num juízo de valoração feito pelo órgão administrativo com recurso à aplicação de ‘standards’ pretensamente técnicos’. (...) A liberdade de escolha do órgão, se bem se atentar, não existe, porque a solução correcta, em termos técnicos, é uma só: ou a obra pode subsistir ou deve ser demolida.”*<sup>401</sup>.
3. No que toca à *cessação de utilização*, ao contrário do que se viu nas anteriores situações, decidiu o Ac. STA de 20.01.2005, proc. n° 340/05 que *“(...) tendo posteriormente esse rés-do-chão passado a constar de dois quartos de dormir, sala de jantar, cozinha e casa de banho e nele passado a residir uma outra família, em total independência relativamente ao andar superior, mesmo não se modificando o fim habitacional, ocorreu uma alteração da natureza e da utilização desse piso, sem a necessária autorização e licenças administrativas. V - Verificado isto, podia o Presidente da Câmara fazer uso dos n°s 1 e 2, do art. 109° do DL n° 559/99, de 16/12, isto é, tinha competência para ordenar a cessação da utilização do rés-do-chão e o despejo dos respectivos residentes. VI - Trata-se, no entanto, de um poder discricionário, accionável em função dos interesses em conflito e do interesse público em presença. VII - Para atacar o acto que*

---

<sup>400</sup> CARLA AMADO GOMES, “Embargos e demolições : entre a vinculação e a discricionariedade”, *ob. cit.*, p. 46.

<sup>401</sup> *Idem*, p. 49. No mesmo sentido, SUSANA CARVALHO FERREIRA, “As Medidas de Tutela da Legalidade Urbanística”, *ob. cit.*, pp. 538 e 539.

*não ordene a cessação e o despejo dos moradores, nesse caso, seria preciso invocar ou desvio de poder, incompetência, vício de forma, erro de facto e violação de lei (aqui, apenas quanto aos limites vinculados do poder discricionário). Não havendo vinculação legal, carece de sentido a arguição do vício de violação do art. 109º citado.”.*

## CONCLUSÃO

Ao longo do presente texto tentámos esclarecer quais os contornos do regime da execução coerciva no direito português, começando, no primeiro capítulo, pela necessária definição do conceito em causa, ao mesmo tempo que o distinguimos de outras figuras afins (pensamos especificamente nas operações materiais de execução e na coação direta).

Seguiu-se uma análise dos traços característicos do procedimento administrativo executivo, pese embora o regime por nós traçado - preenchendo, por um lado, lacunas legislativas; por outro lado, aproveitando os dados disponíveis de direito constituído -, nunca se possa ter como um missal. Afirmámos ainda que este procedimento pressupõe uma determinada finalidade, identificando nós as três modalidades/formas previstas no CPA, numa espécie de paralelismo com a ação executiva, ainda que tenhamos criticado quer a inexistência de um regime substantivo no que toca aos meios administrativos que possam ser empregados na execução administrativa, e bem assim o sentido útil de certas disposições (mormente os arts. 179º e 180º CPA).

Igual importância tem também o controlo contencioso da atividade executória da Administração, feita quer da perspectiva dos destinatários do ato exequendo, quer da perspectiva da própria Administração (sempre que não possa executar as suas decisões pelos seus próprios meios). Sempre que não seja suscetível de eliminar os danos causados por uma (i)legítima execução coerciva, têm os particulares ao seu dispor um importante auxílio na tutela ressarcitória. E algo semelhante se pode dizer, agora a benefício da Administração, sempre que a autotutela executiva não seja suficiente *per si* para alcançar os objetivos almejados, podendo recorrer, em alternativa ou substituição, ao amplo poder sancionatório de que detêm os poderes públicos (embora nunca se possa substituir à execução propriamente dita, poderá ser um importante instrumento na coerção ao cumprimento voluntário por parte dos particulares).

Terminámos este capítulo com uma reflexão sobre o significado de algumas questões: desde logo, tentando traçar o conteúdo da legislação a que aludem os arts 6º e 8º/2 DL nº 4/2015 (tendo concluído pela desnecessidade da existência de um tal código); e ainda dar um sentido útil possível às previsões dos arts. 176º e 183º CPA que, na nossa humilde opinião, estão plenamente em vigor (seja por via de uma interpretação ab-rogante dos arts 6º e 8º/2 DL nº 4/2015, ou ainda por mera decorrência lógica dos princípios gerais de direito

administrativo). Relevante é que se entenda a autotutela executiva como um complexo problema, que congrega em si mesmo outro tipo de considerações que já extravasam o mundo do Direito (*mormente* sociológicas e políticas).

No segundo capítulo, num texto mais curto, optámos por escolher as medidas de tutela da legalidade urbanística como exemplo dos poderes coercivos da Administração no Direito do Urbanismo. Começámos por caracterizar cada uma das medidas consagradas no texto legal sumariamente, para depois nos concentrarmos em algumas delas, tendo como critério a manifestação mais ou menos clara da autotutela executiva, sempre auxiliados pela luz orientadora da jurisprudência.

Em jeito de conclusão, com RUI GUERRA DA FONSECA, não podemos deixar de sublinhar que a autotutela executiva, servindo “(...) *uma intencionalidade política que, embora em grau variável, acaba sempre por ser imediatamente imputável à administração.*”, pelo que “(...) *choca sempre com a liberdade dos cidadãos: é esse choque com a liberdade que marca a excepcionalidade, da autotutela executiva como dever-ser.*”<sup>402</sup>.

---

<sup>402</sup> RUI GUERRA DA FONSECA, *O Fundamento da Autotutela Executiva da Administração Pública - Contributo para a sua Compreensão como problema Jurídico-Político, ob.cit.*, pp. 812 e 813.

## BIBLIOGRAFIA

ALMEIDA, Francisco Ferreira de

- *Direito Processual Civil, Volume II*, Almedina, Coimbra, 2015

ALMEIDA, Mário Aroso de

- “A execução das decisões administrativas no Direito Francês”, in *O poder de execução coerciva das decisões administrativas*, coord. de Diogo Freitas do Amaral, Almedina, Coimbra, 2011
- *Teoria geral do Direito Administrativo - O novo regime do Código do Procedimento Administrativo*, 2.<sup>a</sup> edição, Almedina, Coimbra, 2015
- *Manual de Processo Administrativo*, 2.<sup>a</sup> edição, Almedina, Coimbra, 2016

AMARAL, Diogo Freitas do

- *Direito Administrativo, Vol. III*, policop., Lisboa, 1989
- *Última Lição. A evolução do Direito Administrativo português nos últimos 50 anos*, Almedina, Coimbra, 2007
- “Breve introdução histórica”, in *O poder de execução coerciva das decisões administrativas*, coord. de Diogo Freitas do Amaral, Coimbra, Almedina, 2011
- *Curso de Direito Administrativo, Vol. II*, 4.<sup>a</sup> edição, Almedina, Coimbra, 2018

AMARAL, Maria Lúcia Abrantes

- “A execução dos actos administrativos no projecto de código de processo administrativo gracioso”, in *Estudos de Direito Público n.º 7*

ANDRADE, J. C. Vieira de

- “Algumas reflexões a propósito da sobrevivência do conceito de ‘acto administrativo’”, in *Estudos em homenagem ao Prof. Doutor Rogério Soares*, BFDUC, STVDIA IVRIDICA, n.º 61, Coimbra Editora, Coimbra, 2001
- “Actos de execução e procedimentos executivos”, in *Revista de Legislação e de Jurisprudência n.º 3922, Ano 134*
- “A 'via de facto' perante o juiz administrativo”, in *Revista CJA n.º 104, março/abril 2014*
- *Lições de Direito Administrativo*, 4.<sup>a</sup> edição, Imprensa da Universidade de Coimbra, Coimbra, 2016

ANTUNES, Maria João

- *Penas e Medidas de Segurança*, 1ª Edição, Almedina, Coimbra, 2017

BASTOS, Filipe Brito

- Anotação ao art. 21º (autotutela), in *Comentário ao Regime Jurídico do Património Imobiliário Público*, coord. João Miranda, Miguel Assis Raimundo, Ana Gouveia Martins, Marco Capitão Ferreira, Filipe Brito Bastos, Jorge Pação, Sara Azevedo, David Pratas Brito, Almedina, Coimbra, 2017
- Anotação ao art. 76º (Despejo), in *Comentário ao Regime Jurídico do Património Imobiliário Público*, coord. João Miranda, Miguel Assis Raimundo, Ana Gouveia Martins, Marco Capitão Ferreira, Filipe Brito Bastos, Jorge Pação, Sara Azevedo, David Pratas Brito, Almedina, Coimbra, 2017

BRITO, Miguel Nogueira de

- “Direito de Polícia”, in *Tratado de Direito Administrativo Especial, Volume I*, coord. Paulo Otero e Pedro Gonçalves, Almedina, Coimbra, 2009

CADILHA, Carlos Alberto Fernandes/ALMEIDA, Mário Aroso de

- *Comentário ao Código de Processo nos Tribunais Administrativos*, 4.ª edição, Almedina, Coimbra, 2018

CALVÃO, Filipa Urbano

- “O regime da execução do ato administrativo no Projeto de revisão do Código do Procedimento Administrativo, in *Projecto de revisão Código do Procedimento Administrativo*, coord. de Rui Chancerelle de Machete, Luís Sousa Fábrica e André Salgado de Matos, 2013

CANOTILHO, J. J. Gomes/MOREIRA, Vital

- *Constituição da República Portuguesa Anotada, Artigos 1º a 107º*, Coimbra Editora, Coimbra, 4ª Edição, 2007

CARVALHO, RAQUEL

- “Medidas de tutela da legalidade urbanística e regularização de operações urbanísticas: a legalização”, in *A Revisão do Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação*, coord. Cláudio Monteiro, Jaime Valle e João Miranda, Almedina, Coimbra, 2016

CAUPERS, João

- *Introdução ao Direito Administrativo*, Âncora, Lisboa, 9ª edição, 2007

CORREIA, Cecília Anacoreta

- “A tutela executiva dos particulares no novo Código de Procedimento Administrativo”, in *Comentários ao Novo Código do Procedimento Administrativo - Volume II*, coord. de Carla Amado Gomes, Ana Neves e Tiago Serrão, 4.ª edição, AAFDL Editora, Lisboa, 2018

CORREIA, Fernando Alves

- *Alguns Conceitos de Direito Administrativo*, Almedina, Coimbra, 1998
- *Manual de Direito do Urbanismo*, Vol. II, Coimbra, Almedina, 2010
- *Manual de Direito do Urbanismo*, Vol. III, Coimbra, Almedina, 2010
- “Evolução do Direito do Urbanismo em Portugal de 2012 a 2017”, in *Revista do CEDOUA*, Ano XXI, N.º 41 (2018)

FERRARA, Francesco

- *Interpretação e Aplicação das Leis*, 4ª ed, Arménio Amado - Editor Sucessor Coimbra, 1987

FERREIRA, Susana Carvalho

- “As Medidas de Tutela da Legalidade Urbanística”, in *O Urbanismo, o Ordenamento do Território e os Tribunais*, Almedina, Coimbra, 2010

FOLQUE, André

- *Curso de Direito da Urbanização e da Edificação*, Coimbra Editora, Coimbra, 2007
- “Medidas de Tutela da Legalidade Urbanística e de Regularização de Operações Urbanísticas”, in *A Revisão do Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação*, coord. Cláudio Monteiro, Jaime Valle e João Miranda, Almedina, Coimbra, 2016

FONSECA, Rui Guerra da

- *O Fundamento da Autotutela Executiva da Administração Pública - Contributo para a sua Compreensão como problema Jurídico-Político*, Almedina, Coimbra, 2012
- “A imparcialidade como *indisponibilidade* do facto: ou o critério essencial da distinção entre administração e juiz”, in *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Jorge Miranda*, IV, FDUL, Coimbra Editora, 2012
- “A execução do acto administrativo no Projecto de revisão do Código do Procedimento Administrativo”, in *Direito & Política*, n.º 5, 2013

- “O fim do modelo de administração executiva?”, in *Comentários ao Novo Código do Procedimento Administrativo - Volume I*, coord. de Carla Amado Gomes, Ana Neves e Tiago Serrão, 4.ª edição, AAFDL Editora, Lisboa, 2018

FREITAS, José Lebre de

- *A Ação Executiva à luz do Código de Processo Civil de 2013*, GESTLEGAL, Coimbra, 2017, 7ª edição

GARCIA, Maria Glória F. P. D.

- *Breve reflexão sobre a execução coactiva dos actos administrativos*, Lisboa, Centro de Estudos Fiscais da Direcção-Geral das Contribuições e Impostos, 1983
- “A execução das decisões administrativas no Direito Alemão”, in *O poder de execução coerciva das decisões administrativas*, coord. de Diogo Freitas do Amaral, Coimbra, Almedina, 2011

GOMES, Carla Amado

- *Contributo para o estudo das operações materiais da Administração Pública e do seu controlo jurisdicional*, Coimbra Editora, Coimbra, 1998
- “Era uma vez... uma execução coerciva: o caso *Société Immobilière de Saint Just* revisitado”, in *CJA n.º 15*, 1999
- “Embargos e demolições : entre a vinculação e a discricionariedade”, in *CJA, n.º19 (Jan.-Fev. 2000)*, Braga
- “Omissão de pronúncia ou excesso de pronúncia? Refracções substantivas e processuais de uma execução coerciva”, in *CJA n.º 86*, 2011
- “A execução do acto administrativo no novo CPA: tudo como dantes...?”, in *Revista do Ministério Público 143: julho-setembro 2015*
- “Revisitando a teoria da 'via de facto'”, in *Nos 20 anos dos CJA, Braga, junho de 2017*

GONÇALVES, Pedro

- *Entidades Privadas com Poderes Públicos*, Almedina, Coimbra, 2005
- *Ensaio sobre a figura da inação administrativa oficiosa*, in *Nos 20 Anos dos CJA*, Braga, 2017

HENRIQUES, António Políbio/SARDINHA, José M./CORREIA, Sérvulo/ALMEIDA, Mário Aroso de/ANDRADE, J. C. Vieira de/QUADROS, Fausto de/MACHETE, Rui Chancerelle de/GARCIA, Maria da Glória F. P. D.

- *Comentários à Revisão do Código do Procedimento Administrativo*, Coimbra, Almedina, 2016

LEITE, Ana

- “Demolição vs Legalização - Não demolir, sem transigir - que solução?”, in *O Urbanismo, o Ordenamento do Território e os Tribunais*, Almedina, Coimbra, 2010

LOPES, Dulce

- “Medidas de Tutela da Legalidade Urbanística”, *Revista CEDOUA*, n.º 14 (2004)

LUCAS NETO, Dora

- “O processo executivo nos Tribunais Administrativos”, in *Comentários à revisão do ETAF e do CPTA*, coord. de Carla Amado Gomes, Ana Neves e Tiago Serrão, 3.ª edição, Lisboa, AAFDL Editora, 2017

MACHETE, Pedro

- “Eficácia e execução do ato administrativo”, in *CJA n.º 100*, 2013

MACHETE, Rui

- “Privilégio da execução prévia”, in *Separata do VI Volume Dicionário Jurídico da Administração Pública*, 1994
- “Algumas notas sobre a chamada presunção de legalidade dos atos administrativos”, in *Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Pedro Soares Martínez*, Vol. I, Almedina, Coimbra, 2000
- “A execução do acto administrativo. Alguns tópicos”, in *Estudos de Direito Público*, Coimbra Editora, Coimbra, 2004

MONCADA, Luiz S. Cabral de

- *Novo Código do Procedimento Administrativo Anotado*, 1ª Edição, Coimbra Editora, Coimbra, 2015

MONTEIRO, Cláudio

- *O Embargo e a Demolição no Direito do Urbanismo*, policopiado, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 1995
- “O embargo de obras no regime jurídico da urbanização e da edificação”, in *Homenagem ao Professor Doutor Diogo Freitas do Amaral*, Almedina, Coimbra, 2011

MOREIRA, Vital

- *Administração Autónoma e Associações Públicas*, Coimbra Editora, Coimbra, 2001

NEVES, A. Castanheira

- *Curso de Introdução ao Estudo do Direito*, Coimbra, 1976

OLIVEIRA, Fernanda Paula

- “Ordem de demolição: Acto confirmativo da ordem de embargo?”, in *Revista CEDOUA*, nº 2, 1998
- *Direito do Urbanismo: Curso de Especialização em Gestão Urbanística*, 2ª ed. Coimbra, 2004
- *Direito do Urbanismo – Do Planeamento à Gestão*, AEDREL, Braga, 2018

OLIVEIRA, Fernanda Paula/DIAS, José Eduardo Figueiredo

- *Noções Fundamentais de Direito Administrativo*, 3.ª edição, Almedina, Coimbra, 2015

OLIVEIRA, Fernanda Paula/LOPES, Dulce

- *Implicações Notariais e Registais das Normas Urbanísticas*, Almedina, Coimbra, 2004
- *Direito do Urbanismo - Casos Práticos Resolvidos*, Almedina, Coimbra, 2010

OLIVEIRA, Fernanda Paula/NEVES, Maria José Castanheira/LOPES, Dulce

- *Regime Jurídico da Urbanização e Edificação Comentado*, 4.ª Edição, Almedina, Coimbra, 2018

OLIVEIRA, Mário Esteves de/GONÇALVES, Pedro/AMORIM, Pacheco de

- *Código do Procedimento Administrativo: Comentado*, Almedina, Coimbra, 2010

OTERO, Paulo

- *Vinculação e Liberdade de Conformação Jurídica do Setor Empresarial do Estado*, Coimbra Editora, Coimbra, 1998
- “O significado "político" da revisão do Código do Procedimento Administrativo, intervenção proferida na Sessão de Encerramento do Colóquio sobre *O Projecto de Revisão do Código de Procedimento Administrativo*, 2013
- *Direito do Procedimento Administrativo I - Volume I*, Almedina, Coimbra, 2016
- “Problemas constitucionais do novo Código do Procedimento Administrativo - uma introdução”, in *Comentários ao Novo Código do Procedimento Administrativo - Volume I*, coord. de Carla Amado Gomes, Ana Neves e Tiago Serrão, 4.ª edição, AAFDL Editora, Lisboa, 2018

PACHECO, Ana Isabel/BARBOSA, Luís Alvarez

- *Código das Expropriações Anotado e Comentado*, Almedina, Coimbra, 2013

PAÇÃO, Jorge

- “Novidades em sede de jurisdição dos tribunais administrativos - em especial, as três novas alíneas do artigo 4.º, n.º1 do ETAF”, in *Comentários à Revisão do ETAF e do CPTA*”, coord. Carla Amado Gomes, Ana Fernanda Neves e Tiago Serrão, 3.ª Edição, AAFDL Editora, Lisboa, 2017

PEREIRA, Ravi Afonso

- “A execução do acto administrativo administrativo no Direito Português”, in *O poder de execução coerciva das decisões administrativas*, coord. de Diogo Freitas do Amaral, Almedina, Coimbra, 2011

PINHEIRO, Alexandre Sousa/SERRÃO, Tiago/ CALDEIRA, Marco/COIMBRA, José Duarte

- *Questões fundamentais para a aplicação do CPA*, Almedina, Coimbra, 2016

QUADROS, Fausto de

- “A revisão do Código do Procedimento Administrativo: principais inovações”, in *O Novo Código de Procedimento Administrativo. Conferências do CEJ 2014-2015*, Lisboa, Centro de Estudos Judiciários, 2016

RAIMUNDO, Miguel Assis

- Anotação ao art. 31º (Formas de aquisição), in *Comentário ao Regime Jurídico do Património Imobiliário Público*, coord. João Miranda, Miguel Assis Raimundo, Ana Gouveia Martins, Marco Capitão Ferreira, Filipe Brito Bastos, Jorge Pação, Sara Azevedo, David Pratas Brito, Almedina, Coimbra, 2017

REIS, João Pereira/LOUREIRO, Margarida/LIMA, Rui

- *Regime Jurídico da Urbanização e Edificação Anotado*, 3ª ed., Almedina, Coimbra, 2008

ROCHA, Joaquim Freitas da

- *Lições de Procedimento e Processo Tributário*, Coimbra, Almedina, 2019, 7ª Edição

ROQUE, Miguel Prata

- “O direito sancionatório público enquanto bissetriz (imperfeita) entre o direito penal e o direito administrativo: a pretexto de alguma jurisprudência constitucional”, in *Revista de concorrência e regulação*, nºs 14/15, 2013

SILVA, Vasco Pereira da

- *Em busca do acto administrativo perdido*, Almedina, Coimbra, 1996
- *Para um contencioso administrativo das decisões*, Almedina, Coimbra, 2005

SOARES, Rogério Ehrhardt

- *Direito Administrativo*, Coimbra, 1978

SOUSA, Marcelo Rebelo de

- “Regime Jurídico do acto administrativo, Comunicações portuguesas ao Colóquio Luso-Espanhol sobre ‘Codificação do Procedimento Administrativo’”, in *Separata LEGISLAÇÃO. Cadernos de Ciência de Legislação, INA, n.º 9/10 - janeiro/junho*, 1994

SOUSA, Marcelo Rebelo de/MATOS, André Salgado de

- *Direito administrativo geral. Tomo III Actividade administrativa*, 2.ª edição, Dom Quixote, Lisboa, 2009