

STVDIA IVRIDICA

86

COLLOQUIA — 15

RODRIGO ESTEVES DE OLIVEIRA

PROCESSO EXECUTIVO: ALGUMAS QUESTÕES



UNIVERSIDADE DE COIMBRA

COIMBRA EDITORA

PROCESSO EXECUTIVO: ALGUMAS QUESTÕES

RODRIGO ESTEVES DE OLIVEIRA

SUMÁRIO: Introdução. 1. Os princípios da judicialidade da execução da sentença e da auto-suficiência dos tribunais administrativos em sede executiva. 2. A execução das sentenças e a tutela jurisdiccional efectiva. 3. Singularidades da execução das sentenças na justiça administrativa. 4. Âmbito subjectivo de aplicação do processo executivo do CPTA. 4.1. Critério da natureza do sujeito condenado ou executado. 4.1.1. Casos especiais. 4.2. Critério da jurisdição condenadora ou executora. 5. Âmbito objectivo de aplicação do processo executivo do CPTA: os títulos executivos. 5.1. Os títulos executivos judiciais e afins. 5.2. Os títulos executivos administrativos. 5.2.1 O caso especial da execução judicial de actos administrativos contra particulares. 6. A obrigatoriedade das sentenças e o dever de seu cumprimento. 6.1. As consequências do decurso do prazo da acção executiva. 6.2. As causas legítimas de inexecução. 6.2.1. Em especial: o grave prejuízo para o interesse público. 6.2.2. A inexistência de causas legítimas na execução para pagamento de quantia pecuniária: um caso especial. 6.2.3. As consequências do reconhecimento de uma causa legítima de inexecução (e o problema das acções públicas e populares). 6.2.4. A questão da causa legítima antecipada de inexecução da sentença no seio do processo declarativo. 7. A extensão *ultra partem* dos efeitos das sentenças. 8. As sanções pecuniárias compulsórias.

INTRODUÇÃO

O tema do processo executivo é demasiado extenso e complexo para poder ser convenientemente tratado no curto período de tempo que um colóquio destes faculta ao palestrante.

Pensámos ser preferível, por isso, pôr de lado na medida do possível as generalidades, que pouco adiantam ao conhecimento obtido através da leitura dos preceitos do novo Código de Processo, e dedicar mais e melhor atenção

a alguns, apenas alguns, problemas do processo executivo, ora tradicionais, ora inéditos, só surgidos com o novo regime legal.

Como se sabe, a matéria do processo executivo nos tribunais administrativos — é dizer, dos processos ou acções “em que o autor requer as providências adequadas à reparação efectiva do direito violado” (art. 4.º/3 do Código de Processo Civil) — encontra-se regulada nos arts. 157.º e ss. do CPTA, primeiro por via de umas “disposições gerais” e depois, em especial, segundo a diferente *finalidade* do processo, começando pela execução para prestação de factos ou de coisas (arts. 162.º e ss.), passando pela execução para pagamento de quantia certa (arts. 170.º e ss.) e acabando na pouco «ortodoxa» execução de sentenças de anulação de actos administrativos (arts. 173.º e ss.).

Mas não só aí.

1. OS PRINCÍPIOS DA JUDICIALIDADE DA EXECUÇÃO DA SENTENÇA E DA AUTO-SUFICIÊNCIA DOS TRIBUNAIS ADMINISTRATIVOS EM SEDE EXECUTIVA

De facto, na sequência do disposto na alínea *n*) do art. 4.º/1 do ETAF, estabelece-se no art. 3.º/3 do CPTA que os tribunais administrativos *asseguram a execução das suas sentenças*, proposição de indiscutível importância teórica, por marcar, a um tempo, a independência dos tribunais administrativos face à Administração (*princípio da judicialidade da execução da sentença*) e, a outro, a independência desses tribunais face aos tribunais judiciais (*princípio da auto-suficiência dos tribunais administrativos em sede executiva*) (1).

O princípio da judicialidade da execução da sentença (2), que opera no plano da *separação de poderes*, significa que a execução das sentenças é «expressão do exercício da potestade jurisdicional», uma actividade própria e exclusiva da função judicial, e que cabe portanto aos tribunais, além de julgar, o poder (e dever) de executar o julgado, ou seja, de — na falta de cumprimento espontâneo por parte da Administração e na sequência de pedido for-

(1) Ver, em sentido próximo, Mário Esteves de Oliveira/Rodrigo Esteves de Oliveira, *Código de Processo nos Tribunais Administrativos Anotado*, 2004, pp. 130 e 131.

(2) O conceito de execução de sentença vai aqui utilizado, claro, em sentido estrito, enquanto algo que não prescinde de um processo executivo (regulado por lei), distinguindo-se assim do cumprimento espontâneo do julgado — sobre o conceito de execução no direito processual administrativo, v. Freitas do Amaral, *A execução das sentenças dos tribunais administrativos*, 1997, pp. 30 e ss.

mulado pelo interessado — garantir, no plano dos factos, a concretização do que foi determinado na sentença, o que pressupõe, além do mais, que o legislador os habilite com as *providências estruturalmente executivas* necessárias e adequadas para o efeito.

Por sua vez, o princípio da auto-suficiência ou da completude da tutela administrativa executiva — que releva no plano da *separação das jurisdições* — significa que as sentenças dos tribunais administrativos são executadas por eles mesmos, no seio portanto da jurisdição administrativa, qualquer que seja o sujeito executado e a espécie da obrigação inscrita na sentença exequenda.

O que, parecendo tautológico, precisa de ser encarecido, pois, como é sabido, vigorava até ao advento do CPTA solução diversa, vivia-se num regime de parcial dependência executiva dos tribunais administrativos face aos tribunais comuns, não só porque a execução das sentenças administrativas contra particulares corria nos tribunais cíveis, mas também porque se entendia (com base no art. 74.º da LPTA) que a execução das sentenças condenatórias da Administração devia correr junto desses tribunais no caso de o particular não conseguir obter a satisfação do seu crédito pecuniário através da movimentação de fundos públicos pelo Conselho Superior de Magistratura — embora mais recentemente o STA, com o apoio da doutrina ⁽³⁾, já admitisse a competência dos tribunais administrativos para a execução para pagamento de quantia pecuniária certa contra a Administração.

Hoje, as sentenças dos tribunais administrativas são, por disposição expressa da lei [art. 3.º/3 do CPTA e art. 4.º/1, alínea *n*), do ETAF], executadas por eles mesmos, sem mais.

2. A EXECUÇÃO DAS SENTENÇAS E A TUTELA JURISDI- CIONAL EFECTIVA

Para dar conta da importância do tema do processo executivo não são necessárias muitas palavras: basta dizer que a utilidade da via judicial “vale apenas o que valer a sua repercussão final nas situações reais da vida” ⁽⁴⁾.

Justamente por isso, a execução das sentenças é encarada hoje como um segmento fundamental da *universalidade* ou da *omnicompetência* da tutela

⁽³⁾ Ver, por exemplo, a anotação de Robin de Andrade ao Acórdão do STA de 14-11-1996 em *CJA*, n.º 5, pp. 13 e ss.

⁽⁴⁾ Freitas do Amaral, *A execução...*, cit., p. 9.

jurisdicional efectiva, ou seja, do direito subjectivo público reconhecido a todo e qualquer sujeito de poder agir judicialmente em defesa da sua esfera jurídica e de encontrar nas instâncias jurisdicionais uma providência adequada à protecção ou à efectivação/restauração dos seus direitos e interesses.

Assim, sendo imperioso que o legislador institua uma justiça administrativa capaz de garantir uma tutela efectiva em todos os planos ou momentos em que pode fazer-se sentir a carência de intervenção do tribunal, diríamos — como, de resto, se encontra plasmado no art. 2.º/1 do CPTA — que, se é necessário que haja mecanismos processuais com vista à *declaração do direito* para o caso concreto, mediante sentença com força de caso julgado (plano declarativo), e outros destinados a *acautelar a utilidade dessa sentença* (plano cautelar), é igualmente necessário que haja mecanismos destinados a assegurar a *concretização*, no plano jurídico-prático, *no plano dos factos*, daquilo que foi imperativamente declarado ou acautelado (plano executivo).

E diríamos também, em consequência, que qualquer juízo global sobre a reforma da justiça administrativa dependerá sempre do que de bom ou de mau se passar também no processo ou momento executivo.

3. SINGULARIDADES DA EXECUÇÃO DAS SENTENÇAS NA JUSTIÇA ADMINISTRATIVA

Comungando de muitos dos problemas que atingem outros ramos do processo executivo — e que desembocam quase sempre na questão geral da sua efectividade —, a matéria da execução das sentenças proferidas contra a Administração apresenta porém especialidades que, não se verificando ali, acabam em parte por constituir a (uma) justificação para a sua *regulação autónoma* no CPTA e, conseqüentemente, por dificultar a admissibilidade, nesta matéria, de uma remissão integral para as regras e princípios do direito processual civil.

A primeira dessas singularidades está no facto de, mais do que qualquer outro momento processual, a execução da sentença representar a *pedra de toque da submissão do poder administrativo ao poder judicial* e de, por causa disso, ser justamente aí que muitas vezes existem “atritos institucionais”, “resistências administrativas”, em suma, um jogo de forças que, dependendo do lado para que pender o prato da balança, significará ou a coroação do Estado de Direito ou a sua infeliz negação.

A segunda especialidade consiste em a regulação legal do processo executivo dever respeitar a *separação de poderes*, evitando a ingerência do judicial em assuntos próprios (“domésticos”) do administrativo. A instituição de uma verda-

deira justiça administrativa e a afirmação da tutela jurisdicional efectiva não determinam nem pressupõem a judicialização de toda e qualquer matéria administrativa, nem sequer no plano executivo. Com efeito, se “julgar a Administração é verdadeiramente julgar”, isso só acontece quando o julgamento assente na averiguação do cumprimento pela Administração das normas e princípios jurídicos que a vinculam (art. 3.º/1 do CPTA). Por isso, tal qual sucede no processo declarativo (quando se trata de ajuizar a legitimidade de actos e comportamentos administrativos), também em sede de execução de sentenças os espaços de valoração próprios do exercício da função administrativa funcionam como uma *heterolimitação* dos poderes de especificação executiva do juiz — facto que não passou despercebido ao legislador, como pode comprovar-se por uma breve leitura dos arts. 168.º/2 e 179.º/1 do CPTA. Só faltou dizer (embora também esteja aí implícito) que, não obstante a existência *prima facie* dessas valorações ou juízos próprios da função administrativa, quando a apreciação do caso concreto, em sede executiva, permita identificar apenas uma solução como legalmente possível («redução da discricionariedade a zero», «atrofia do poder discricionário»), o tribunal retoma os seus poderes de plena jurisdição (e especificação).

Em terceiro lugar, temos o facto — com que lidaremos melhor adiante — de o *interesse público* aparecer aqui, em certos casos e sob certas condições, como *causa justificativa* (legitimadora) da *inexecução da sentença*, ou seja, de a Administração poder alegar o grave prejuízo para o interesse público no cumprimento dos deveres inscritos (directa ou indirectamente) na sentença como meio legítimo de obstar a esse cumprimento.

A *natureza eminentemente burocrática* da actividade administrativa representa também uma especialidade do processo executivo, a que há que atender para vários efeitos (por exemplo, em matéria de fixação judicial de prazos para o cumprimento da sentença). É que as formalidades legais (a cargo, às vezes, de autoridade ou órgão diferente daquele que foi demandado) — por exemplo, obtenção de autorizações administrativas ou financeiras, pedido de pareceres, cumprimento das regras sobre convocação e funcionamento de órgãos colegais, etc. — devem ser observadas mesmo em sede de execução das sentenças, e essa exigência pode prejudicar a prontidão e celeridade desejadas nesta matéria.

Por último, a existência de *momentos declarativos no processo de execução das sentenças anulatórias* (ou declarativas da nulidade) de actos administrativos introduz um factor de relativa perturbação na lógica inerente ao processo executivo, na medida em que este é suposto assentar num título (executivo) donde consta a *obrigação específica* a que está sujeita determinada pessoa. Não acontece assim, como se sabe, naquelas sentenças ditas justamente de

mera cassação, cuja execução pede por isso uma prévia etapa declarativa, complementar do próprio processo impugnatório, destinada a determinar que conduta ou acto as normas substantivas convocadas pelo tribunal para decretar a anulação do acto administrativo mandam observar ⁽⁵⁾ ⁽⁶⁾.

4. ÂMBITO SUBJECTIVO DE APLICAÇÃO DO PROCESSO EXECUTIVO DO CPTA

4.1. Critério da natureza do sujeito condenado ou executado

Do ponto de vista subjectivo, há duas questões a resolver para definir o âmbito de aplicação do processo executivo regulado no CPTA. Primeira, se o processo executivo do CPTA será aplicável a todas as sentenças proferidas pelos tribunais administrativos, seja contra quem for (problema da *natureza do sujeito condenado* ou *executado*)? Segunda, se ele só se aplica às sentenças proferidas pelos tribunais administrativos (problema da *qualidade da jurisdição condenadora* ou *executora*)?

Sobre o primeiro problema, tudo depende de se tratar da execução de uma sentença proferida contra “entidades públicas” ou contra “particulares”. Ali, o processo executivo será regulado pelas normas do CPTA (art. 157.º/1), aqui, pelas normas da lei processual civil (art. 157.º/2) — apesar de, também neste caso, o processo correr nos tribunais administrativos.

O problema está em saber o que deva entender-se por “entidades públicas”: são só pessoas colectivas públicas e órgãos administrativos? Ou são também entidades administrativas ditas privadas ou fictícias (como sucede com as «sociedades de mão pública») e particulares no exercício de poderes públicos? Em suma, “entidade pública”, para este efeito, é conceito que deve ser entendido em sentido estrito (abrangendo apenas pessoas colectivas de direito público e órgãos administrativos) ou em sentido lato, abrangendo qualquer sujeito no exercício de poderes administrativos ou no cumprimento de tarefas administrativas (atribuídas por título jurídico público), que tenha sido demandado e “condenado” nos tribunais administrativos, ou seja, qualquer *persona que esteve no processo declarativo como se fosse Administração?*

⁽⁵⁾ Ver Vieira de Andrade, *A justiça administrativa*, 2004, pp. 353, 371 e 388.

⁽⁶⁾ As normas substantivas convocadas pelo tribunal, claro, mas também as que sejam “convocadas” por aquelas.

É que o conceito de “entidade pública” não tem um sentido técnico rigoroso. No entanto, apesar disso e de ao legislador não dever ser reconhecida a liberdade terminológica ou conceitual própria da doutrina, porque isso acaba, muitas vezes, por suscitar fundadas (mas evitáveis) dúvidas ao intérprete — não se compreendendo, por exemplo, que, depois de ter utilizado o conceito de “pessoa colectiva de direito público” nas alíneas *b), g), i), j), m)* do n.º 1 e na alínea *d)* do n.º 2 do art. 4.º do ETAE, o legislador de repente mude a agulha e, no mesmo preceito, se refira ao conceito de “entidade pública” nas alíneas *f)* e *l)*, se queria, como parece, reportar-se à mesma realidade —, apesar de tudo isso, pensamos que, mais do que uma opção verbal ou literal, a questão em apreço envolve uma opção de fundo, directamente relacionada com a própria razão de ser da separação feita nos n.ºs 1 e 2 do art. 157.º

Por nós, a intenção subjacente ao comando legal de aplicar as regras processuais civis (art. 157.º/2) é a de que a execução das sentenças proferidas contra particulares se processe segundo as regras executivas que lhes são naturais ou próprias, digamos assim, porque pensadas e concebidas justamente para sentenças proferidas contra privados, do mesmo modo que a razão de ser da determinação legal do art. 157.º/1 se funda no facto de se ter entendido que as regras executivas do CPTA foram desenhadas para um específico *sujeito* e em consideração da natureza da *função* por ele exercida, mostrando-se por isso sensíveis às especificidades (de diversa ordem) que essas circunstâncias implicam. Revelam-no, entre tantos outros, o caso da «infuncionabilidade administrativa» (7) — um imperativo judicial administrativo, resultante de o tribunal não poder substituir-se à Administração quando estejam em causa valorizações próprias da função administrativa —, o caso da inexecução da sentença por motivos imperiosos de interesse público (um “privilégio” ou *commoda* administrativo) e o da aplicação de sanções pecuniárias compulsórias (um *incommoda* da mesma natureza) (8).

As perguntas são por isso as seguintes: deve ou não uma sociedade de capitais públicos incumbida de tarefas administrativas, ou um concessionário de obras públicas dominiais, por exemplo, poder alegar a existência de motivos imperiosos de interesse público para justificar a inexecução legítima da sentença? E devem ou não esses sujeitos ou entidades sujeitar-se à aplicação de sanções pecuniárias compulsórias, quando deixarem de cumprir deveres inscritos ou resultantes da sentença?

(7) O conceito é de Vieira de Andrade.

(8) Aspectos, os dois últimos, que, em certa medida, põem em xeque a tão propalada “neutralidade” do direito processual.

Pensamos que sim, que devem valer para estas entidades, por estrita identidade de razão, as mesmas regras (seus *commoda* e *incommoda*) aplicáveis às pessoas colectivas públicas.

Afinal, trata-se apenas de, no momento executivo, sujeitar às normas que valem para a Administração quem esteve no processo declarativo como se fosse Administração — e que actua, no plano do direito substantivo, em «substituição» desta ⁽⁹⁾.

4.1.1. Casos especiais

Mesmo quem não adopte a solução atrás avançada, há-de aceitar que, quando se trate de sentenças anulatórias (ou declarativas da nulidade) de actos administrativos praticados por sujeitos privados, a sua execução deve processar-se de acordo com as normas dos arts. 157.º e ss. do CPTA, por inadequação das regras executivas do processo civil ⁽¹⁰⁾.

Por outro lado, no caso da execução de sentenças condenatórias tiradas em processo em que haja litisconsórcio passivo de particulares com entidades públicas, não podendo ela correr segundo regimes jurídicos diferentes (o da lei processual civil e o do CPTA), impõe-se (impõe-no o *princípio da resolução global do litígio*) que se seleccione apenas um deles — que deverá ser o regime do CPTA ⁽¹¹⁾, salvo, eventualmente, se o interessado puder instaurar o processo de execução apenas contra um dos obrigados, aplicando-se então o regime correspondente.

4.2. Critério da jurisdição condenadora ou executora

Reportando-nos agora ao segundo problema suscitado a propósito da delimitação do âmbito subjectivo de aplicação da disciplina do processo executivo do CPTA, a saber, ao problema da jurisdição condenadora ou execu-

⁽⁹⁾ Não estando liminarmente de lado a hipótese de se entender que só as entidades administrativas privadas deveriam ser consideradas entidades públicas, já não os particulares no exercício de poderes públicos (na medida em que aquelas primeiras integram a Administração pública em sentido organizatório), a verdade é que nos parece uma distinção redutora e um pouco artificial, além de partir de uma concepção eminentemente estatutária da justiça administrativa, no sentido de uma justiça ligada mais à fiscalização da Administração do que à fiscalização da função administrativa, quando a concepção prevalente é justamente a contrária.

⁽¹⁰⁾ Assim, Rui Machete, “Execução de sentenças administrativas”, nos *Cadernos de Justiça Administrativa*, n.º 34, p. 60.

⁽¹¹⁾ Neste sentido, Rui Machete, “Execução...”, cit., p. 60.

tora, há apenas que dizer que essa disciplina ou regime, valendo para a execução das sentenças dos tribunais administrativos — e dos tribunais arbitrais constituídos ao abrigo da lei administrativa — que sejam proferidas contra entidades públicas (no sentido atrás assinalado), vale também (salvo disposição especial em contrário) para a execução das sentenças de outros tribunais, de diferente jurisdição, quando lhes seja atribuída competência em matéria jurídico-administrativa (art. 192.º do CPTA) ⁽¹²⁾.

Parece-nos, porém, que a extensão da aplicabilidade do CPTA decretada por esse seu art. 192.º se limita, nesta matéria, à execução de sentenças proferidas por outros tribunais contra entidades públicas (no sentido atrás assinalado), com exclusão daquelas que sejam proferidas contra particulares, respeitando-se assim a intenção legislativa subjacente aos n.ºs 1 e 2 do art. 157.º.

5. ÂMBITO OBJECTIVO DE APLICAÇÃO DO PROCESSO EXECUTIVO DO CPTA: OS TÍTULOS EXECUTIVOS

Do ponto de vista objectivo, o que importa saber é que *títulos* são passíveis de execução por via judicial administrativa, ou seja, que documentos dispõem de força legalmente bastante para demonstrar e invocar uma dada situação jurídica e, como tal, se consideram aptos por si sós para fundar uma execução judicial.

5.1. Os títulos executivos judiciais e afins

Como se sabe, o processo executivo está posto primacialmente para a execução de *sentenças condenatórias* — é dizer, para as sentenças que, conhecendo do mérito da causa, condenam o demandado na prestação de uma coisa ou de um facto, ou que condenam as partes em custas — e que tenham *transitado em julgado*, não admitindo já recurso ordinário (art. 160.º/1 do CPTA), incluindo as proferidas por um *tribunal arbitral* (art. 48.º/2 do CPC) ⁽¹³⁾.

Mas não só.

(12) Atendendo a este preceito — que, por motivos óbvios, devia constar igualmente do Código de Processo Civil —, o CPTA até podia designar-se como Código do Processo Administrativo, apesar de já termos um outro CPA (o do procedimento).

(13) Como os tribunais arbitrais são destituídos de *ius imperii*, a execução das suas decisões ou sentenças (incluindo as homologatórias de transacções) corre nos tribunais administrativos de círculo, por aplicação adaptada do art. 30.º da Lei n.º 31/86 — assim, Sêrvulo Correia, *A arbitragem voluntária no domínio dos contratos administrativos*, p. 257.

Consideram-se também passíveis de execução as *sentenças constitutivas* ou meramente *declarativas* — como é o caso das sentenças de anulação ou declaração da nulidade de actos administrativos (arts. 157.º e ss. do CPTA) —, as *sentenças homologatórias* de transacções, de casos de auto-composição do litígio⁽¹⁴⁾, bem como as sentenças que decretam uma *providência cautelar*, qualquer que seja a sua natureza (art. 127.º), sem esquecer a chamada «execução provisória» de sentenças objecto de recurso a que tenha sido atribuído, nos termos dos n.ºs 3 e ss. do art. 143.º, efeito meramente devolutivo (art. 160.º/2).

Além das sentenças, são títulos executivos judiciais os *despachos e quaisquer outras decisões ou actos da autoridade judicial que condenem no cumprimento de uma obrigação* (art. 48.º/1 do CPC), como sucede com os despachos que condenem no pagamento de uma indemnização ou de uma multa (*vg.*, por litigância de má fé ou na sequência de uma sanção pecuniária compulsória), ou que fixem os honorários a peritos.

5.2. Os títulos executivos administrativos

Valendo para as sentenças (e outros actos equiparados da autoridade judicial), o processo de execução do CPTA serve igualmente para as restantes espécies de títulos executivos, como é o caso dos *títulos executivos negociais* [nos termos das alíneas *b*) e *c*) do art. 46.º do Código de Processo Civil] e dos *títulos executivos administrativos*. Em relação a estes últimos, merece especial referência o disposto no art. 157.º/3 do CPTA, nos termos do qual, “quando haja acto administrativo inimpugnável de que resulte um direito para um particular e a que a Administração não dê a devida execução [...], pode o interessado lançar mão das vias previstas no presente título para obter a correspondente execução judicial” — significando assim que o acto administrativo constitui um título executivo⁽¹⁵⁾.

O conceito de “acto administrativo inimpugnável”, que hoje não é unívoco, tem aqui, claro, o sentido de *decisão reguladora* insusceptível de impugnação em concreto por via da acção administrativa especial (*vg.*, por decurso do respectivo prazo de acção), e não de acto administrativo insusceptível de

⁽¹⁴⁾ Como o juiz se limita, nas sentenças homologatórias, a sancionar a composição dos interesses ditada pelas próprias partes litigantes, há quem as classifique como “títulos executivos parajudiciais” (Anselmo de Castro) ou “títulos judiciais impróprios” (Alberto dos Reis).

⁽¹⁵⁾ Mesmo se nem sempre de modo imediato.

impugnação judicial em abstracto, como sucede com os chamados *meros actos de autoridade* ou *actos paritários* ⁽¹⁶⁾.

Tratando-se então de um acto administrativo (em sentido próprio), de regulação autoritária de um caso da vida, e tendo-se o mesmo consolidado na ordem jurídica por já não ser passível de impugnação judicial, o interessado que beneficie da medida nele inscrita pode, no caso de a Administração não lhe dar sequência jurídica ou prática (num prazo razoável e eventualmente depois de interpelada para o efeito), lançar mão do correspondente processo executivo — sem prejuízo de, se o entender conveniente, poder optar também pelo processo declarativo, pedindo ao tribunal, em acção administrativa comum, que condene a Administração ao cumprimento dos deveres de prestar que tenham sido constituídos pelo tal acto administrativo [segunda parte da alínea e) do art. 37.º/2], ou então em acção administrativa especial, quando o dever em que se materialize o cumprimento do acto administrativo se traduzir na prática de um outro acto administrativo (regulador).

Mesmo se com algumas dúvidas, parece-nos que a faculdade inscrita no art. 157.º/3 vale igualmente a favor de um terceiro *interessado* na execução de um acto administrativo contra o respectivo destinatário, inadimplente, independentemente de esse acto ser executório ou não. Imagine-se, por exemplo, que, a instâncias de um particular, a Administração decreta a demolição de um imóvel, ilegalmente construído, e que, além de o respectivo destinatário não lhe dar cumprimento no prazo fixado, a Administração se “desinteressa” do assunto. O particular queixoso, lesado nos seus direitos ou interesses, poderá prevalecer-se da existência desse título executivo, desse acto administrativo não cumprido nem executado por via administrativa, e instaurar o processo de execução para a prestação de facto.

Além de outros, o problema está em saber se alguém pode realmente prevalecer-se de um título que não lhe confere (subjectivamente) a qualidade de credor.

É igualmente duvidoso se, nesse caso, o processo executivo teria como parte contrária só a Administração, esta e o destinatário do acto administrativo ou apenas este. Nesta última hipótese, parece que o processo executivo deverá seguir os termos da lei processual civil, por aplicação analógica do art. 157.º/2.

5.2.1. O caso especial da execução judicial de actos administrativos contra particulares

Vimos que os actos administrativos inimpugnáveis são passíveis de execução judicial a pedido do interessado na concretização jurídica e prática da medida nele inscrita.

(16) Sobre o assunto, ver, entre nós, Aroso de Almeida, *Anulação de actos administrativos e relações jurídicas emergentes*, 2002, p. 89.

O que agora se procura saber agora é qual o processo que deve aplicar-se à execução (judicial) de actos administrativos inimpugnáveis contra particulares, melhor, contra as pessoas obrigadas ao cumprimento dos deveres ou encargos determinados por acto de autoridade pública, quando este, por falta de executoriedade, não possa ser executado por via administrativa (v. arts. 149.º/2 e 115.º e ss. do CPA).

Em geral a execução desses actos administrativos (não-executórios) tem lugar nos tribunais administrativos embora nos termos do processo executivo civil — para respeitar, uma vez mais, a *ratio* subjacente ao art. 157.º/2 —, salvo se se tratar de acto impositivo de uma prestação pecuniária, de uma quantia certa, porque então manda o art. 155.º do CPA que se aplique o processo de execução fiscal regulado no Código do Procedimento e do Processo Tributário, a instaurar pela repartição de finanças (hoje designada por serviço periférico local) do domicílio ou sede do devedor e a correr junto dos tribunais tributários.

Note-se, porém, que, apesar de o legislador assinalar natureza judicial ao processo de execução fiscal (art. 103.º da Lei Geral Tributária), os actos que são aí praticados pelo juiz encontram-se taxativamente enumerados no art. 151.º do CPPT, pelo que é a Administração que tem a competência genérica nessa matéria — facto que leva Casalta Nabais a afirmar que há, relativamente aos actos de direito fiscal impositivos de prestações pecuniárias, uma situação de semi-executoriedade.

6. A OBRIGATORIEDADE DAS SENTENÇAS E O DEVER DE SEU CUMPRIMENTO

A *obligatoriedade* das decisões judiciais, afirmada no art. 158.º do CPTA, tem como corolários directos a *prevalência* (ou preeminência) e a *imperatividade* das sentenças dos tribunais administrativos.

A prevalência significa que as sentenças dos tribunais constituem um parâmetro jurídico de referência primária e obrigatória para as autoridades administrativas, implicando, por isso, a *nulidade* (não apenas dos actos administrativos, como se estabelece no art. 158.º/2 do CPTA, mas) de quaisquer actos jurídicos ou operações materiais praticados em desrespeito do caso julgado ⁽¹⁷⁾ e a *responsabilidade civil, disciplinar e criminal* dos autores desses actos ou operações.

⁽¹⁷⁾ Dos actos praticados em desrespeito da sentença (actos desconformes), que são nulos, distinguem-se aqueles que mantenham, sem fundamento válido, a situação ilegal (ver, por exemplo, segunda parte do art. 164.º/3), que são meramente anuláveis.

Da imperatividade resulta, por sua vez, o *dever de cumprimento* das sentenças dos tribunais pela Administração, o dever de adoptar todos os actos jurídicos ou operações materiais necessários à sua concretização.

O cumprimento da sentença há-de ser *tempestivo* (a observar após o trânsito em julgado da sentença ⁽¹⁸⁾ e dentro de certo prazo) ⁽¹⁹⁾, *integral* ou *pontual* (princípio da identidade entre o julgado e o executado), *escripulosos* (feito de boa fé, sem dilações injustificadas e estando proibida a adopção de quaisquer actos ou operações que mantenham ou dêem por existente a situação sancionada pelo tribunal), *efectivo* (sendo proibidas quaisquer formas de inexecução indirecta, como sucede com o cumprimento aparente ou fictício, simulado, fraudulento, elusivo) e *consistente* ou *intangível* (no sentido de que, depois de cumprir, há que acatar o cumprido: a situação resultante do cumprimento da sentença condiciona a actividade futura da Administração, é uma situação consolidada e para respeitar, salvo, eventualmente, a ocorrência superveniente de circunstâncias excepcionais de interesse público, como pode acontecer em matéria de organização dos serviços públicos).

E trata-se também de um dever de cumprimento *espontâneo*, independente de interpelação judicial e de requerimento do interessado, que não tem qualquer *onus* de requerer à Administração a execução da sentença para a colocar em *mora*.

Decorrido o prazo para o cumprimento espontâneo, então sim, a lei reconhece ao interessado o direito (mas também lhe impõe o ónus) de dar início ao processo de execução propriamente dito, mediante petição de execução a apresentar no tribunal que tenha proferido a sentença em primeiro grau de jurisdição no prazo de 6 meses a contar do termo daquele primeiro prazo ou da notificação da invocação de causa legítima de inexecução (v. arts. 164.º/2, 170.º/2 e 176.º/2) ⁽²⁰⁾.

6.1. As consequências do decurso do prazo da acção executiva

Quid iuris, se o interessado não observar o prazo (de 6 meses) posto por lei para a apresentação em juízo da dita petição de execução?

Tratando-se de um prazo de caducidade do direito de acção (executiva), o seu termo ou ocorrência implica a inexigibilidade judicial da pretensão exe-

⁽¹⁸⁾ Ver o disposto no art. 160.º/1 e a hipótese excepcional da execução provisória, prevista no respectivo n.º 2.

⁽¹⁹⁾ Ver, consoante os casos, arts. 162.º, 170.º/1 e 175.º.

⁽²⁰⁾ No direito anterior, o interessado disponha, para o efeito, de um prazo bastante mais alargado, de 3 anos, que foi agora reduzido a 1/6 — excessivamente, em nossa opinião.