

A figura da “Anulação Administrativa” no novo Código do Procedimento Administrativo de 2015

Marco Caldeira

Advogado

Assistente Convidado da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa

Investigador no Centro de Investigação de Direito Público

Sumário: **I.** Introdução; **II.** Análise da figura e do regime da anulação administrativa no novo CPA; **II.1.** Conceito ou Definição; **II.2.** Objecto; **II.3.** Iniciativa e Competência; **II.4.** Forma e Formalidades; **II.5.** Prazos e Condicionanismos; **II.6.** Efeitos; **II.7.** Consequências; **III.** Considerações Finais

I. Introdução

1. Através do Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de Janeiro, foi aprovado o novo Código do Procedimento Administrativo (doravante “CPA” ou “Código”), que constitui um anexo àquele diploma.

Nos termos do respectivo artigo 9.º, o Decreto-Lei n.º 4/2015 entrará em vigor no prazo de 90 dias após a sua publicação, sendo o disposto nas partes I e II, no capítulo III do título I da parte III e na parte IV do CPA aplicável aos procedimentos administrativos em curso à data da sua entrada em vigor e aplicando-se as restantes disposições do Código apenas aos procedimentos que se iniciem após aquela data (após 7 de Abril de 2015, portanto)¹.

O Decreto-Lei n.º 4/2015 revoga ainda o anterior CPA, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 442/91, de 15 de Novembro.

¹ É isto que resulta do n.º 1 do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 4/2015, dispondo o n.º 2 do mesmo preceito que o n.º 1 do artigo 176.º do novo CPA apenas passará a vigorar na 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, diploma esse que deverá ser aprovado no prazo de 60 dias a contar da data de entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 4/2015.

2. Atendendo às limitações de espaço e ao âmbito circunscrito do tema que nos propomos tratar, não cabe aqui, naturalmente, fazer qualquer apreciação global do novo CPA, assinalando as suas principais inovações e tecendo um juízo crítico sobre a generalidade das soluções agora consagradas pelo legislador.

De todo o modo, e apesar de, com a publicação do Decreto-Lei n.º 4/2015, o surgimento do novo CPA se apresentar à comunidade jurídica como um dado incontornável, sempre diremos que, por nós, continuamos a não estar convencidos da efectiva necessidade de um novo Código: com todo o respeito pelos membros da Comissão responsável pela elaboração deste diploma legal, e reconhecendo evidentemente ao legislador toda a legitimidade para, no âmbito da sua liberdade de conformação política, decidir pela aprovação deste CPA, somos da opinião de que o anterior Código cumpriu meritoriamente a sua função e que resistiu bem à passagem do tempo², carecendo apenas, hoje, de uma actualização que poderia ter sido conseguida, com muito mais proveito, através de alterações “cirúrgicas” [essencialmente para (i) assegurar a sua correcta articulação com outros diplomas legais entretanto publicados – *maxime*, o Código de Processo nos Tribunais Administrativos (“CPTA”) –, (ii) acompanhar a evolução do Direito da União Europeia, (iii) introduzir, aqui e ali, alguma benfeitoria reclamada pela doutrina – *v.g.*, regime dos regulamentos ou da invalidade e revogação dos actos administrativos – ou corrigir incongruências detectadas na sua aplicação prática e, por fim, para (iv) compatibilizar o regime do CPA com o figurino da moderna “Administração Pública electrónica”].

² Com apenas duas alterações (expressas) em mais de duas décadas de vigência, uma logo em 1996 e outra com o Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de Janeiro, que, além de aprovar o Código dos Contratos Públicos (“CCP”), revogou a Parte IV do CPA de 1991, respeitante, justamente, aos contratos administrativos.

No sentido de que o CPA de 1991 revelou uma “*grande capacidade de adaptação à evolução da realidade administrativa*”, cf. ANDRÉ SALGADO DE MATOS, “O projecto de revisão do Código do Procedimento Administrativo: uma revolução legislativa anunciada e as suas consequências”, in AA.VV., *Projeto de Revisão do Código do Procedimento Administrativo – Colóquio* (coord. RUI CHANCERELLE DE MACHETE, LUIS SOUSA DA FÁBRICA e ANDRÉ SALGADO DE MATOS), Universidade Católica Editora, Lisboa, 2013, página 8 (disponível em www.fd.lisboa.ucp.pt).

Neste sentido, preferiríamos que o legislador tivesse mantido o desiderato inicial (de rever o CPA existente, e não de aprovar um novo CPA), sendo que, numa ponderação de custo-benefício³, não nos parece que as vantagens trazidas pela aprovação do Código sejam tão significativas a ponto de justificarem os inconvenientes que inevitavelmente se farão sentir com o desaparecimento de um marco como o anterior CPA, com um imenso lastro histórico e um amplo rol de provas dadas na conformação da actividade administrativa⁴.

A estabilidade das leis é um valor importante; pelo que, sobretudo estando-se perante um Código que era um verdadeiro monumento jurídico, deveria ter-se pensado se valeria efectivamente a pena romper tão abruptamente com o passado, para mais quando as alterações trazidas pelo novo CPA, além de nem sempre se mostrarem felizes, em grande medida não são assim tão inovadoras⁵.

Seja como for, para o bem e para o mal, a emergência de um novo Código é a realidade que se impõe ao intérprete-aplicador, pelo que, feitas estas considerações prévias, será agora sobre o regime do CPA, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 4/2015, que passaremos a debruçar-nos nas páginas seguintes.

³ Que, neste caso, ignoramos que tenha sido feita.

Este é, de resto, um problema recorrente na elaboração de leis em Portugal, também em resultado, certamente, “*do facto de não existir uma cultura de avaliação das políticas públicas em Portugal até a adesão do país à então Comunidade Europeia*”: cf., neste sentido, por último, *Feitura das Leis – Portugal e a Europa* (coord. JOÃO CAUPERS, MARTA TAVARES DE ALMEIDA e PIERRE GUIBENTIF), Fundação Francisco Manuel dos Santos, Julho de 2014, páginas 201 e 202 (disponível em www.ffms.pt).

⁴ Diga-se que esta crítica que formulamos nada tem de original da nossa parte, visto que já durante o período de discussão pública diversas vezes se ergueram justamente para questionar a pertinência de uma revisão tão profunda do CPA existente – e que veio a culminar na aprovação de um novo Código. Cf., neste sentido, muito em especial, ANDRÉ SALGADO DE MATOS, “O projecto de revisão...”, cit., páginas 20 e seguintes, bem como FRANCISCO PAES MARQUES, “A relação jurídica procedimental no projecto de revisão do Código do Procedimento Administrativo”, in *E-Pública – Revista Eletrónica de Direito Público*, n.º 1, Janeiro de 2014, página 2 (disponível em www.e-publica.pt).

⁵ De resto, o próprio legislador reconhece que o o projecto final da revisão do CPA “*não efectuou um corte radical com o Código do Procedimento Administrativo aprovado pelo Decreto-Lei n.º 442/91, de 15 de novembro*”, embora depois tenha, a final, acabado por concluir que algumas das soluções constantes daquele projecto “*eram de tal forma inovatórias que se estava perante um novo Código*” (cf. n.º 2 do preâmbulo do Decreto-Lei n.º 4/2015).

II. Análise da figura e do regime da anulação administrativa no novo CPA

3. Como já resulta do título, o presente texto tem por objecto a análise da figura da “anulação administrativa” no novo CPA. Uma figura que, diga-se, representa – na sua denominação e no seu regime – uma das principais inovações agora introduzidas pelo legislador: como já foi afirmado na nossa doutrina, o regime “*em muito contrasta com o anterior*”⁶, ou seja, “*é quase todo novo*”⁷. Também por este motivo (isto é, para que melhor se apreenda o alcance das inovações trazidas pelo CPA de 2015), a descrição do novo regime far-se-á, sempre que tal se justifique, em paralelo (ou em confronto) com o regime do CPA de 1991, ainda vigente.

Tendo por base o regime legal plasmado na Secção IV do Capítulo II (artigos 165.º a 174.º) do novo CPA, traçaremos agora a caracterização e enquadramento da anulação administrativa, focando-nos sobre os seguintes pontos nucleares:

- (i) Conceito ou definição;
- (ii) Objecto;
- (iii) Iniciativa e competência;
- (iv) Forma e formalidades;
- (v) Prazos e condicionalismos;
- (vi) Efeitos; e
- (vii) Consequências.

II.1. Conceito ou Definição

4. A primeira novidade que nos traz a anulação administrativa prende-se, desde logo, com a respectiva **denominação**: enquanto, ao abrigo do CPA de 1991, a figura da revogação abrangia duas modalidades⁸

⁶ Cf. MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *Teoria Geral do Direito Administrativo: temas nucleares – O Novo Regime do Código do Procedimento Administrativo*, 2.ª edição, Almedina, Coimbra, 2015 página 334.

⁷ Cf. LUIZ CABRAL DE MONCADA, “O acto administrativo no Projecto de Revisão do CPA”, in *JURISMAT – Revista Jurídica do Instituto Superior Manuel Teixeira Gomes*, n.º 3, Portimão, Novembro de 2013, página 223.

⁸ Atentas as limitações de espaço impostas ao texto, bem como o facto de o mesmo incidir sobre um diploma recentíssimo e que ainda não entrou em vigor, desde já se adverte o leitor para a relativa parcimónia nas referências bibliográficas citadas.

Em todo o caso, em geral, sem prejuízo de outra bibliografia específica que também será citada ao longo deste texto, veja-se, para um tratamento doutrinário da figura da revogação (abrangendo também a revogação anulatória, hoje anulação) antes do CPA de 1991, MARCELLO CAETANO, *Manual de Direito Administrativo*, Volume I, Almedina, Coimbra, 10.ª reimpressão da 10.ª edição, 2010, páginas 531 e seguintes, IDEM, *Princípios Fundamentais do Direito Administrativo*, Almedina, Coimbra, 2010, páginas 158 e seguintes, ROGÉRIO EHRHARDT SOARES, *Interesse Público, Legalidade e Mérito*, Coimbra, 1955, páginas 409 e seguintes, JOSÉ ROBIN DE ANDRADE, *A revogação dos actos administrativos*, Biblioteca Jurídica Atlântida, Coimbra, 1969, JOSÉ OSVALDO GOMES, “Revogação de acto administrativo”, in *Revista da Ordem dos Advogados*, Ano 40, Volume I, Janeiro/Abril de 1980, páginas 153 a 171, JOSÉ MANUEL SÉRVULO CORREIA, *Noções de Direito Administrativo*, Volume I, Editora Danúbio, Lda., Lisboa, 1982, páginas 471 e seguintes, e MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA, *Direito Administrativo*, Volume I, Almedina, Coimbra, 1984, páginas 603 e seguintes.

Ao abrigo do CPA, cf. JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, “Revogação do acto administrativo”, in *Direito e Justiça*, VI, 1992, páginas 53 a 63, IDEM, “A «revisão» dos actos administrativos no direito português”, in *Legislação*, n.º 9/10, INA, 1994, páginas 185 a 202, IDEM, *Lições de Direito Administrativo*, 3.ª edição, Imprensa da Universidade de Coimbra, 2013, páginas 215 e seguintes (aqui especificamente sobre a anulação de actos inválidos), PEDRO COSTA GONÇALVES, “Revogação (de actos administrativos)”, in *Dicionário Jurídico da Administração Pública*, Volume VII, Lisboa, 1996, páginas 303 a 325, MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA, PEDRO COSTA GONÇALVES e J. PACHECO DE AMORIM, *Código do Procedimento Administrativo Comentado*, 2.ª edição, Almedina, Coimbra, 1997, páginas 666 e seguintes, JOSÉ ROBIN DE ANDRADE, “Revogação administrativa e a revisão do Código do Procedimento Administrativo”, in *Cadernos de Justiça Administrativa*, n.º 28, Julho/Agosto de 2001, páginas 37 a 49, FILIPA URBANO CALVÃO, “Revogação dos actos administrativos no contexto da reforma do Código do Procedimento Administrativo”, in *Cadernos de Justiça Administrativa*, n.º 54, Novembro/Dezembro de 2005, páginas 33 a 43, MARCELO REBELO DE SOUSA e ANDRÉ SALGADO DE MATOS, *Direito Administrativo Geral*, Tomo III, 2.ª edição, Dom Quixote, Alfragide, 2009, páginas 198 e seguintes, ANTÓNIO FRANCISCO DE SOUSA, *Direito Administrativo*, Prefácio, Lisboa, 2009, páginas 637 e seguintes, LUÍS FILIPE COLAÇO ANTUNES, “Anulação administrativa ou *nulla annulatio sine iudicio*?”, in *Cadernos de Justiça Administrativa*, n.º 79, Janeiro/Fevereiro de 2010, páginas 3 a 14, JOÃO CAUPERS, “O regime da revogação no CPA: uma revisão conveniente”, in *Cadernos de Justiça Administrativa*, n.º 82, Julho/Agosto de 2010, páginas 69 a 73, DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, Volume II, 2.ª edição, Almedina, Coimbra, 2014, páginas 464 e seguintes, FRANCISCO PAES MARQUES, “A revogação de acto administrativo multipolar”, in *Direito&Política*, n.º 1, Outubro-Dezembro de 2012, páginas 46 a 60, CARLA AMADO GOMES e RUI TAVARES LANCEIRO, “A revogação de actos administrativos entre o Direito nacional e a jurisprudência da União Europeia: um instituto a dois tempos?”, in *Revista do Ministério Público*, Ano 33, n.º 132, Outubro-Dezembro de 2012, páginas 11 a 69, TIAGO MACIEIRINHA, “Tutela da confiança e revogação de actos administrativos ilegais”, in *Estudos dedicados ao Professor Doutor Nuno José Espinosa Gomes da Silva*, Volume II, Universidade Católica Editora, Lisboa, 2013, páginas 573 a 599.

– a revogação de actos válidos, por um lado⁹, e a revogação de actos inválidos, por outro¹⁰ –, o CPA de 2015 vem autonomizar esta segunda modalidade, dissociando-o do conceito de revogação e atribuindo-lhe um *nomen* específico. Ou seja, o que antes era uma sub-espécie da revogação passa, agora, a constituir uma “espécie” autónoma, reconduzindo-se a outro conceito distinto: a tradicional “revogação anulatória” deixa, a partir deste momento, de representar legalmente uma verdadeira e própria revogação¹¹.

De facto, à luz do novo CPA, a revogação passa a incluir unicamente a prática de actos com vista à cessação dos efeitos de actos “por razões de mérito, conveniência ou oportunidade”¹², sendo a anulação administrativa, por seu turno, definida como “o ato administrativo que determina a destruição dos efeitos de outro ato, com fundamento em invalidade”¹³.

Como o legislador expressamente reconhece, esta alteração de denominação visa essencialmente seguir a “*generalidade da doutrina dos países europeus*”¹⁴, confissão esta que, em sede de discussão pública do Projecto deste Código, logo motivou acesas críticas por parte de diversos

Autores, que sublinharam o seu “*sentido claramente estrangeirizante*”¹⁵ e elegeram este caso – de “*ruptura com a longa tradição existente no Direito Administrativo português*”¹⁶ – como um exemplo de alterações “*supérfluas ou que alteram pontos que foram sendo aperfeiçoados ou resolvidos, de forma mais ou menos pacífica, pela doutrina e pela jurisprudência (...), em nome de um suposto clamor incessante da doutrina e de uma leitura um tanto apressada das ordens jurídicas estrangeiras*”¹⁷, tendo um Autor chegado inclusivamente a afirmar estarmos perante o “*puro afastar da tradição nacional, num lamentável dobrar de joelhos perante a “doutrina dos países europeus”*”, numa “*conduta típica de um Estado que vive em regime de protetorado*”¹⁸.

Sem irmos tão longe nas críticas¹⁹, sempre diremos, porém, que a grande valia – mas também os inconvenientes – da figura da anulação

¹⁵ A expressão é de ANDRÉ SALGADO DE MATOS, que complementa esta crítica com o reparo de que “*as influências do projecto parecem em muitos casos não ter sido mediadas pela sua recepção nacional, que na maior parte dos casos nunca existiu, ou não ter tido em consideração as especificidades do direito administrativo português*” (cf. “O projecto de revisão...”, cit., página 11). O Autor acabaria assim por concluir que o Projecto representa um “*retrocesso na afirmação da identidade nacional, precisamente num momento histórico em que ela é, em todos os domínios, mais importante que nunca*” (cf. *ob. cit.*, página 31).

¹⁶ Cf. TIAGO MACIEIRINHA, “Notas sobre a revogação...”, cit., página 85.

¹⁷ Cf. FRANCISCO PAES MARQUES, “A relação jurídica procedimental...”, cit., página 3.

¹⁸ A afirmação, em tom assumidamente provocatório, foi proferida por PAULO OTERO, “O significado político do projeto de “revisão””, in *Boletim da Ordem dos Advogados*, n.º 105/106, Agosto/Setembro de 2013, página 16.

¹⁹ Mas também sem cairmos no extremo inverso, como nos parece ter sucedido com ANTÓNIO FRANCISCO DE SOUSA, o qual, mesmo sem nomear directamente o visado (PAULO OTERO), considerou – em termos que se nos afiguram absolutamente excessivos e até, porventura, impróprios do debate científico – a acusação de servilismo face à doutrina estrangeira um “*despautério*” próprio de quem “*nada entende de Direito Administrativo*” (cf. “Abertura e transparência no Projeto de Revisão do CPA”, in *Revista da Faculdade de Direito do Porto*, Volume X, 2013, página 65).

Poderá, é certo, notar-se que tão violenta reacção se compreende melhor à luz da posição de princípio de que parte o seu Autor: a de que “[a] nossa pequena dimensão enquanto comunidade juscientífica apenas vai chegando para acompanhar, muitas vezes mal e tardiamente, o que de melhor se vai fazendo na Europa” (cf. “Abertura...”, cit., página 65, nota 2). No entanto, igualmente aqui não o acompanhamos, pois, tal como RUI MEDEIROS, também nós “*recusamos em absoluto qualquer ideia de capitis diminutio do legislador; da doutrina e da jurisprudência portuguesas para forjar soluções originais e avançadas*” (cf. *A decisão de inconstitucionalidade – os autores, o conteúdo e os efeitos da decisão de inconstitucionalidade da lei*, Universidade Católica Editora, Lisboa, 1999, página 579).

Sobre o Projecto que antecedeu o CPA de 2015, cf. JOSÉ ROBIN DE ANDRADE, “O regime da revogação e da anulação administrativa no projecto do novo Código do Procedimento Administrativo”, in *Cadernos de Justiça Administrativa*, n.º 100, Julho/Agosto de 2013, páginas 70 a 79, TIAGO DUARTE e MIGUEL NEIVA DE OLIVEIRA, “A revogação e a anulação, numa primeira impressão”, in *Direito&Política*, n.º 4, Julho-Outubro de 2013, páginas 179 a 181, SANDRA LOPES LUÍS, “A revogação de actos administrativos (válidos) no projecto de revisão do código de procedimento administrativo”, in *Revista de Direito Público*, Coimbra, n.º 10, Julho-Dezembro de 2013, páginas 113 a 134, e TIAGO MACIEIRINHA, “Notas sobre a revogação no projecto de revisão do CPA”, in AA.VV., *Projeto de Revisão do Código do Procedimento Administrativo – Colóquio* (coord. RUI CHANCERELLE DE MACHETE, LUÍS SOUSA DA FÁBRICA e ANDRÉ SALGADO DE MATOS), Universidade Católica Editora, Lisboa, 2013, páginas 84 a 92 (disponível em www.fd.lisboa.ucp.pt).

Já sobre o novo CPA, cf. a recentíssima reedição da obra de MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *Teoria Geral...*, cit., páginas 313 e seguintes.

⁹ Cf. artigo 140.º do CPA de 1991.

¹⁰ Cf. artigo 141.º do CPA de 1991.

¹¹ Nas palavras do legislador, pretendeu-se “*concretizar e aprofundar a distinção entre a revogação propriamente dita e a revogação anulatória*” (cf. n.º 18 do preâmbulo do Decreto-Lei n.º 4/2015).

¹² Cf. artigo 165.º, n.º 1 do novo CPA.

¹³ Cf. artigo 165.º, n.º 2 do novo CPA.

¹⁴ Cf. o já citado n.º 18 do preâmbulo do Decreto-Lei n.º 4/2015.

administrativa agora introduzida reside no seu regime jurídico e nas consequências da sua aplicação, sendo que a alteração da denominação, em si mesma, constitui uma mera benfeitoria voluptuária ou, quando muito, útil²⁰, mas nunca necessária por parte do legislador. A relevância da questão nominal – da conversão da revogação anulatória para a

Mesmo sem recuar à fiscalização judicial (difusa) da constitucionalidade das leis, prevista na Constituição de 1911 e, nesse campo, pioneira a nível europeu (exemplo colhido em JORGE MIRANDA, *Manual de Direito Constitucional*, Volume I, Tomo I, 2, 10.ª edição revista e actualizada, Coimbra Editora, Coimbra, 2014, página 64; IDEM, *Manual de Direito Constitucional*, Volume III, Tomo VI, 4.ª edição revista e actualizada, Coimbra Editora, Coimbra, 2013, páginas 157 e 158), não precisamos de ir muito longe para encontrar demonstrações de arrojo por parte do nosso legislador: basta lembrarmos do CPTA ou do CCP (e respectiva regulamentação), apenas para citar dois blocos normativos recentes e que calmamente ombreiam com a legislação de qualquer outro país Europeu em matéria, respectivamente, de tutela jurisdicional dos administrados e de contratação pública electrónica. De resto, estamos em crer que, as mais das vezes, será precisamente a falta de confiança nas suas capacidades e a ausência de espírito crítico face ao que vem de fora que acabam por inibir o legislador de pensar por si mesmo, levando-o, ao invés, a copiar (mal) Códigos estrangeiros – sem atender minimamente às diferenças (económicas, sociais, culturais) existentes entre Portugal e os países que lhe servem de inspiração – e a limitar-se a traduzir (que não é sinónimo de transpor...) as Directivas comunitárias emanadas de Estrasburgo ou de Bruxelas.

Isto no que se refere ao legislador. Já quanto à doutrina, também não nos parece que a nossa “*comunidade juscientífica*” deva ter quaisquer complexos ou sentimentos de inferioridade face a quem quer que seja. A este propósito, não resistimos a recuperar aqui a – já antiga, mas sempre actual... – advertência contra “*certos preconceitos de que tudo o que vem de Ayamonte é bom, pelo simples facto de ser estrangeiro*”, sendo forçoso concordar que “*a língua em que se escreve ou em que se pensa não constitui certificado de qualidade científica*” (cf. PAULO OTERO, *Direito Administrativo – Relatório de uma disciplina apresentado no concurso para professor associado na Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*, Lisboa, 1998, página 460).

²⁰ Embora a figura da revogação anulatória ou por invalidade se encontrasse perfeitamente consolidada tanto na doutrina como na jurisprudência administrativas, que a aplicavam pacificamente e sem qualquer confusão com a revogação propriamente dita (de mérito) – como afirma ANDRÉ SALGADO DE MATOS, “*O conceito unitário de revogação não se revelou incompatível com a construção doutrinal da revogação e da anulação como figuras distintas*” (cf. “O projecto de revisão...”, cit., página 19) –, reconhece-se que a eliminação de qualquer referência à revogação no *nomen iuris* do conceito pode, de facto, ajudar a formar quadros mentais mais claros e inculcar de modo mais impressivo a ideia de que estamos perante institutos distintos. Já neste sentido, afirmando que a “*radical diversidade de função e fundamento entre as duas figuras (...) mereceria uma designação que fizesse sobressair aquelas diferenças*”, cf. FILIPA URBANO CALVÃO, “*Revogação dos actos administrativos...*”, cit., página 35.

anulação revogatória – acaba, pois, por se revelar mais *simbólica* do que substantiva²¹.

II.2. Objecto

5. Quanto ao **objecto** da anulação administrativa, decorre já da sua definição que o mesmo há-de ser um “*outro acto*”; e um “*outro acto*”, claro está, *inválido*, pois que só assim estaremos perante uma verdadeira *anulação* e não diante de uma revogação.

Não obstante, o que foi dito não significa que todo e qualquer acto inválido, só por o ser, possa ser anulado pela Administração. Tal como o CPA de 1991²², também o novo CPA prevê – como não poderia deixar de prever – a impossibilidade de anulação de determinados actos inválidos.

Assim, nos termos do artigo 166.º, n.º 1 do CPA, não podem ser objecto de anulação administrativa (nem, refira-se, de revogação):

- a) Os actos nulos;
- b) Os actos anulados contenciosamente; e
- c) Os actos revogados com eficácia retroactiva.

A razão de ser destas situações de impossibilidade legal de anulação é evidente e radica, em qualquer dos casos, na própria natureza das coisas.

Assim, quanto aos actos nulos, a explicação reside no facto de, atendendo ao desvalor de que enfermam, tais actos não produzirem

²¹ Neste sentido, considerando que a alteração da denominação da figura “*tem um alcance meramente teórico ou dogmático*” e não tem, por isso, “*importância de maior*”, cf. DIOGO FREITAS DO AMARAL, “*Breves notas sobre o Projecto de Revisão do Código do Procedimento Administrativo*”, in *Direito&Política*, n.º 4, Julho-Outubro de 2013, páginas 150 e 151. Em tom divergente, entendem porém TIAGO DUARTE e MIGUEL NEIVA DE OLIVEIRA que “[*a distinção operada não é apenas terminológica, já que (...) se encontram alterações relevantes ao nível de ambas [revogação e anulação]*” (cf. “*A revogação e a anulação...*”, cit., página 179).

De facto, se a alteração semântica, em si mesma, é relativamente inócua, já quanto às alterações do regime não se pode propriamente formular tal veredicto, isto apesar dos muitos pontos de contacto que o novo CPA (também nesta sede) mantém com o CPA de 1991.

²² Cf. artigo 137.º do CPA de 1991.

quaisquer efeitos jurídicos²³, pelo que não podem ser destruídos: esta a razão para os actos nulos apenas poderem ser objecto de declaração de nulidade, e não de anulação administrativa (ou judicial).

Já quanto aos actos anulados contenciosamente e os actos revogados com eficácia retroactiva, por seu turno, a explicação é mais prosaica: semelhantes actos não podem ser anulados porque os efeitos que produziram não só já cessaram como foram expurgados do ordenamento jurídico com eficácia retroactiva, tudo se passando, portanto, *em princípio*²⁴, como se tais actos nunca tivessem sido praticados.

Por conseguinte, só os actos que sejam ilegais – mas que sejam meramente anuláveis²⁵, isto é, que não incorram numa das ilegalidades *taxativamente* previstas no artigo 161.º do CPA e que, portanto, determinem a sua nulidade²⁶ – e que ainda se mantenham em vigor no

²³ Cf. artigo 162.º, n.º 1 do CPA, disposição que deverá ser lida *cum granu salis*, como de resto logo depois esclarece o n.º 3 do mesmo preceito legal.

²⁴ Veremos adiante, com mais pormenor, o significado desta ressalva.

²⁵ Tal como o artigo 135.º do CPA de 1991, também o artigo 163.º, n.º 1 do CPA de 2015 consagra a anulabilidade como desvalor residual, como forma de invalidade apenas aplicável quando o acto viciado seja ilegal por “*ofensa dos princípios ou outras normas jurídicas aplicáveis, para cuja violação se não preveja outra sanção*”.

Notando que a opção legislativa pela consagração da anulabilidade como desvalor-regra e a nulidade como excepção debilita a força normativa do princípio da legalidade, cf. PAULO OTERO, *Legalidade e Administração Pública – O Sentido da Vinculação Administrativa à Juridicidade*, Almedina, Coimbra, 2003, páginas 964 e 1024. No sentido de que “*a anulabilidade acedeu ao centro do sistema de invalidade do acto administrativo sem ter demonstrado as suas credenciais*”, sendo por isso “paradoxal” a preferência da lei por este desvalor, cf. ANDRÉ SALGADO DE MATOS, “Algumas observações críticas acerca dos actuais quadros legais e doutrinários da invalidade do acto administrativo”, in *Cadernos de Justiça Administrativa*, n.º 82, Julho/Agosto de 2010, páginas 62 e 63. Igualmente em sentido crítico desta solução, cf., por último, LUIZ S. CABRAL DE MONCADA, *Autoridade e Liberdade na Teoria do Acto Administrativo – Contributo Dogmático*, Coimbra Editora, Coimbra, 2014, páginas 433 e seguintes.

²⁶ Sem poder desenvolver aqui o tema, diga-se porém que este constitui um dos principais focos de crítica do novo CPA, de resto várias vezes apontado durante o período de discussão pública: cf., nomeadamente, ANDRÉ SALGADO DE MATOS, “O projecto de revisão...”, cit., página 33, bem como PEDRO MACHETE, “A validade e eficácia do ato administrativo”, in AA.VV., *Projeto de Revisão do Código do Procedimento Administrativo – Colóquio* (coord. RUI CHANCERELLE DE MACHETE, LUIS SOUSA DA FÁBRICA e ANDRÉ SALGADO DE MATOS), Universidade Católica Editora, Lisboa, 2013, páginas 78 e 79.

Ao invés, defendendo e justificando a opção do legislador, cf. MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *Teoria Geral...*, cit., páginas 263 e seguintes.

ordenamento jurídico podem vir a ser objecto de anulação administrativa, com vista à destruição dos seus efeitos. Passe a aparente redundância, a *anulação* apenas pode incidir sobre actos *anuláveis*, e não sobre actos nulos.

Interessante é ainda saber se, além dos actos previstos no artigo 166.º, n.º 1, também nos actos (ou nos casos) a que se refere o artigo 163.º, n.º 5 do CPA estamos perante situações de “insusceptibilidade” (ou *impossibilidade legal*) de anulação administrativa.

Na verdade, no que constitui uma limitação inédita entre nós a nível legislativo²⁷, depois de configurar a anulabilidade como desvalor-regra (e, simultaneamente, residual, por exclusão de partes) e de estabelecer que o acto anulável produz efeitos jurídicos, que podem ser destruídos com eficácia retroactiva mediante anulação administrativa ou judicial, dispõe o legislador, surpreendentemente, que “[*n*]ão se produz o efeito *anulatório*” quando se verifique uma das seguintes três situações:

- a) O conteúdo do acto anulável não possa ser outro, por o acto ser de conteúdo vinculado ou por a apreciação do caso concreto apenas permitir identificar uma única solução como legalmente possível;
- b) O fim visado pela exigência procedimental ou formal preterida tenha sido alcançado por outra via; ou
- c) Se comprove, sem margem para dúvidas, que, mesmo sem o vício que o torna anulável, o acto teria sido praticado com o mesmo conteúdo.

Estamos, portanto, perante o acolhimento expresso, na lei, do princípio do aproveitamento do acto administrativo, aqui consagrado como fonte de limitação da anulação. O que não deixa de suscitar duas perplexidades.

²⁷ Assinalando, na fase da discussão pública, que esta constituía “[*a*] grande novidade” do Projecto do CPA em matéria de anulação de actos administrativos, cf. PEDRO MACHETE, “A validade e eficácia...”, cit., página 80.

Sobre a matéria, à luz do Projecto, cf. RUI CHANCERELLE DE MACHETE, “Breves notas sobre as sanções dos vícios procedimentais e de forma no projecto de revisão do Código do Procedimento Administrativo (PCPA)”, in *Estudos em Homenagem a António Barbosa de Melo*, Almedina, Coimbra, 2013, páginas 803 a 815.

A primeira tem que ver com a própria *opção de fundo* do legislador, ao acolher expressamente um tal princípio e a dar-lhe foro de lei, ou seja, estamos perante uma *auto-derrogação legislativa*, mediante a qual um diploma procede à degradação da força jurídica da lei e admite que a violação do bloco legal aplicável à Administração possa não gerar a invalidade dos actos com aquele desconformes. E é esta opção tanto mais surpreendente quando se sabe que, apesar da origem jurisprudencial deste princípio, a própria jurisprudência administrativa, aqui e ali, tem vindo a tentar restringir as possibilidades da sua invocação por parte da Administração, tendo mesmo o Supremo Tribunal Administrativo, em aresto célebre, afirmado claramente que,

*“Estando as entidades públicas subordinadas ao princípio da legalidade (art.º 266, n.º 2, da CRP e art.º 3 do CPA) é seu dever estrito cumprir escrupulosamente aquela determinação legal, e não colocar-se, como se verifica amiudadas vezes, (...), numa posição marginal ao escolher, arbitrariamente, as situações em que cumpre e aquelas outras em que decide não cumprir, para depois vir invocar princípios jurisprudenciais”*²⁸.

Se é certo que a Administração, quando demandada em juízo, mesmo sem apoio claro na lei, já fazia frequentemente apelo a este princípio, com o novo CPA a Administração ganha assim renovado fôlego para ensaiar esta linha de defesa, agora com inequívoco respaldo legal^{29 30}.

²⁸ Cf. Acórdão de 5 de Março de 2009, proferido no processo n.º 01129/08, disponível em www.dgsi.pt.

²⁹ Também no artigo 3.º, n.º 2 do CPA se vislumbra um reconhecimento legal do princípio do aproveitamento do acto administrativo, ali se estabelecendo que “[o]s actos administrativos praticados em estado de necessidade, com preterição das regras estabelecidas no presente Código, são válidos, desde que os seus resultados não pudessem ter sido alcançados de outro modo”.

Confrontando as várias alíneas do n.º 5 do artigo 163.º do CPA com o n.º 2 do artigo 3.º do mesmo diploma, e excepção feita aos casos previstos no n.º 2 do artigo 161.º, pode dizer-se, sem ironia, que, para o legislador do CPA, desde que o acto não pudesse ser outro, será sempre válido (ou não será anulável), tenha ou não sido praticado em estado de necessidade...

³⁰ Para uma certa crítica à consagração legal deste princípio e acentuando o seu “efeito contrapedagógico”, na medida em que “aquilo que se pretende ser uma válvula de escape contra o desperdício procedimental converter-se-á quase inevitavelmente

Já a segunda perplexidade, por seu turno, tem que ver com a identificação dos destinatários-aplicadores deste princípio. Aquando da discussão pública do Projecto, houve quem considerasse estarmos perante “normas de direito processual administrativo”, “normas exclusivamente processuais” “dirigidas exclusivamente ao juiz administrativo” – e daí retirasse a conclusão de que, assim sendo, seria questionável a sua inserção no CPA³¹. Pela nossa parte, concordando inteiramente quando à conclusão, não temos tantas certezas quanto às premissas: é que, na verdade, se no Projecto se referia efectivamente que o efeito anulatório poderia ser afastado *pelo juiz administrativo*, o que é certo que é que esse segmento do preceito não vingou na versão final do CPA, pelo que, hoje, nada no respectivo artigo 163.º aponta para o facto de estarmos perante normas apenas aplicáveis pelo juiz administrativo (pelo contrário, o elemento histórico apontaria precisamente no sentido inverso).

Por outro lado, e contrariamente ao que tantas vezes é afirmado na jurisprudência, o princípio do aproveitamento do acto “[n]ão é um princípio processual”³². Acresce que, não só o preceito em causa abrange os Tribunais Administrativos e a Administração como, além disso, o número antecedente àquele que consagra este princípio do aproveitamento dirige-

numa regra de conduta da administração, que passará a actuar em função das possíveis consequências do vício” (actuação esta que, mais do que pôr em causa o formalismo, a curto prazo ameaça o próprio princípio da legalidade), cf. ANDRÉ SALGADO DE MATOS, “A invalidade do acto administrativo no projecto de revisão do CPA”, in *Cadernos de Justiça Administrativa*, n.º 100, Julho/Agosto de 2013, página 66.

Criticando os termos “excessivos” com que a jurisprudência utiliza o princípio do aproveitamento do acto administrativo “*como alibi para a desculpabilização dos respectivos vícios formais*” e pugnando pela necessidade de “*travar o ímpeto jurisprudencial habituado a décadas de servilismo*”, cf. LUIZ S. CABRAL DE MONCADA, *Autoridade e Liberdade...*, cit., páginas 452 e 453.

Reconhecendo os riscos envolvidos mas aplaudindo esta inovação legal, cf. MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *Teoria Geral...*, cit., páginas 274 e seguintes.

³¹ Cf. PEDRO MACHETE, “A validade e eficácia...”, cit., página 80.

³² Cf. RUI CHANCERELLE DE MACHETE, “A relevância processual dos vícios procedimentais no novo paradigma da Justiça Administrativa Portuguesa”, in *Estudos Jurídicos e Económicos em Homenagem ao Prof. Doutor António de Sousa Franco*, Volume III, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2006, página 876.

Apontando, em termos mais amplos, que este princípio “*tem relevância substantiva, procedimental e processual*”, cf. LUIZ S. CABRAL DE MONCADA, *Autoridade e Liberdade...*, cit., página 448.

-se unicamente à Administração: ora, a sequência e ordenação sistemática dos preceitos, não sendo elementos decisivos, são porém sugestivos³³. Fica assim colocada a dúvida de saber se também a Administração será destinatária-aplicadora do princípio em causa³⁴.

II.3. Iniciativa e Competência

6. No que se refere à **iniciativa** da anulação administrativa, dispõe o artigo 169.º, n.º 1 do CPA que a mesma pode ser levada a cabo oficiosamente, por iniciativa espontânea da Administração, ou na sequência de pedido nesse sentido formulado por interessados. Nesta segunda hipótese, o pedido anulatório deve ser deduzido através de reclamação ou recurso administrativo³⁵: na verdade, se é certo que, por um lado, a lei confere aos interessados o direito de impugnar os actos administrativos perante a Administração, nomeadamente solicitando a sua anulação³⁶, por outro lado impõe que tal direito seja exercido mediante reclamação ou recurso, consoante os casos³⁷.

³³ Com efeito, não pode pura e simplesmente ignorar-se o facto de ser logo a seguir ao n.º 4 do artigo 168.º, que estabelece que os actos anuláveis podem ser anulados pela Administração, que o n.º 5 logo acrescenta que, em algumas situações, “[n]ão se produz o efeito anulatório”.

³⁴ O que, conjugado com a equívoca redacção da lei – “[n]ão se produz o efeito anulatório” –, leva ainda a uma outra questão: terá o legislador pretendido, com esta ressalva, estabelecer uma verdadeira *proibição de anulação administrativa*, sempre que se verifique um dos casos previstos no artigo 168.º, n.º 5 do CPA?

³⁵ Cf. mesmo artigo 169.º, n.º 1, parte final, do CPA.

Esta previsão deve ser compaginada com a primeira parte do n.º 3 do artigo 163.º (que dispõe que “*Os actos anuláveis podem ser impugnados perante a própria Administração*”) e com os artigos 184.º a 198.º do CPA (que estabelecem o regime da reclamação e dos recursos administrativos).

³⁶ Como resulta do artigo 184.º, n.º 1, alínea a) do CPA.

³⁷ Cf. artigo 184.º, n.º 2 do CPA.

De notar, no entanto, que os interessados não podem pedir a anulação administrativa dos actos que se tenham tornado inimpugnáveis por via jurisdicional e que se enquadrem nos casos previstos nos números 1 e 4 do artigo 168.º do CPA (a que nos referiremos no ponto seguinte), pois, aí, diz-nos o n.º 5 desse preceito, tais actos só podem ser objecto de anulação administrativa oficiosa.

Já no que respeita à **competência**, por seu turno, resulta do artigo 169.º do CPA que são competentes para proceder à anulação administrativa os seguintes órgãos:

- a) O órgão que o praticou e o respectivo superior hierárquico (n.º 3)³⁸;
- b) O órgão delegante ou subdelegante, bem como o delegado ou subdelegado, relativamente a actos praticados ao abrigo de delegação ou subdelegação de poderes (n.º 4); e
- c) O órgão que exerça poderes de superintendência ou de tutela sobre o órgão autor do acto, mas isto apenas quando a lei expressamente o permita (n.º 5)³⁹; e
- d) O órgão competente para a prática do acto, nos casos de actos administrativos praticados por órgão incompetente (n.º 6)⁴⁰.

II.4. Forma e Formalidades

7. No que toca à **forma** e às **formalidades** da anulação administrativa, o CPA é relativamente parco, consagrando, no essencial, um princípio de *paridade* ou *equiparação* de formas (entre o acto anulado e o acto que procede à sua anulação)⁴¹.

³⁸ De referir que, ao contrário do que sucedia ao abrigo do disposto no artigo 142.º, n.º 1 do anterior CPA, o novo CPA não ressalva a competência exclusiva do subalterno, o que significa que o superior hierárquico, não podendo revogar um acto praticado por um subalterno no exercício de uma competência exclusiva (como resulta do artigo 169.º, n.º 2, parte final), pode porém anulá-lo, como se retira implicitamente da redacção do artigo 169.º, n.º 3 do CPA – em especial, em contraste com a redacção do número anterior do mesmo preceito – e, expressamente, do artigo 197.º, n.º 1 do CPA.

³⁹ O que, como notam TIAGO DUARTE e MIGUEL NEIVA DE OLIVEIRA, só costuma suceder em (alguns) casos de tutela, mas não de superintendência: cf. “A revogação e a anulação...”, cit., página 181.

⁴⁰ Durante a fase de discussão pública, foi afirmado, e bem, que esta solução, sendo correcta “*no plano dos princípios*”, apresenta porém inconvenientes práticos não negligenciáveis, podendo mesmo “*causar graves perturbações ao funcionamento da actividade administrativa e, em particular, à hierarquia administrativa, permitindo, em tese, que um director-geral anule um acto de um ministro, ou que um vereador anule um acto da Câmara Municipal, invocando ser o órgão competente para decidir naquelas matérias*”: cf. TIAGO DUARTE e MIGUEL NEIVA DE OLIVEIRA, “A revogação e a anulação...”, cit., página 181.

⁴¹ Continua, portanto, a vigorar o “*velho princípio de que os actos se desfazem pela mesma forma por que são feitos*”, conforme já ensinava MARCELLO CAETANO, *Princípios Fundamentais...*, cit., página 165. No mesmo sentido, cf. DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, Volume II, cit., página 496.

Assim, em princípio e salvo o disposto em norma especial, o acto de anulação administrativa deve revestir a forma legalmente prescrita para o acto anulado⁴², sendo que, caso a lei não estabeleça forma alguma para o acto anulado ou este tenha revestido forma mais solene do que a legalmente prevista, o acto de anulação administrativa deve observar a mesma forma adoptada pelo acto anulado⁴³.

Quanto às formalidades, o aludido princípio da paridade ou da equiparação não é levado tão longe, uma vez que o Código não parece impor que na anulação sejam observadas *todas* as formalidades exigidas para a prática do acto anulado, mas tão-somente aquelas “*que se mostrem indispensáveis à garantia do interesse público ou dos direitos e interesses legalmente protegidos dos interessados*”⁴⁴. Esta disposição não deixa de gerar alguma insegurança e perplexidade, seja porque nem sempre será fácil identificar as formalidades “*indispensáveis*” em cada caso (a utilização de conceitos indeterminados gera uma abertura interpretativa que aqui se mostra desaconselhável), seja porque deste modo, por via da anulação administrativa, se permite a preterição de formalidades que foram ou deveriam ter sido observadas na prática do acto anulado⁴⁵.

II.5. Prazos e Condicionalismos

8. Porém, o aspecto mais marcante do regime da anulação administrativa no novo CPA, e o que mais radicalmente se afasta do regime legal da revogação anulatória previsto no artigo 141.º do CPA de 1991, encontra-

⁴² Cf. artigo 170.º, n.º 1 do CPA.

⁴³ Cf. artigo 170.º, n.º 2 do CPA, que todavia ressalva, e bem, o disposto no artigo 169.º, n.º 6, ou seja, os casos em que o acto praticado por órgão incompetente é anulado administrativamente pelo órgão competente para a sua prática.

⁴⁴ Cf. artigo 170.º, n.º 3 do CPA.

⁴⁵ Pense-se no caso da anulação de um acto por incompetência (prevista no já referido artigo 169.º, n.º 6): fará sentido que, ao anular um acto da sua competência praticado por outro órgão, um órgão da Administração Pública possa conduzir um procedimento mais desformalizado do que aquele que necessariamente adoptaria se tivesse de praticar um acto naquela matéria e não tivesse havido interferência do órgão incompetente (ou seja, se estivesse a decidir pela primeira vez e não a rever a decisão já tomada por outro órgão)? Temos dúvidas de que o facto de estarmos perante um procedimento administrativo *de segundo grau* (isto é, que versa sobre um acto já praticado) justifique – pelo menos, em todos os casos – o aligeiramento nas formalidades procedimentais.

-se no artigo 168.º, que, sob a epígrafe “*Condicionalismos aplicáveis à anulação administrativa*”, consagra uma multiplicidade de **prazos** nos quais um acto administrativo pode ser anulado pela Administração. Com efeito, se é certo que “[*o*]s actos anuláveis [só] podem ser anulados pela Administração nos prazos legalmente estabelecidos”⁴⁶, a verdade é que tais prazos, como se verá de imediato, variam consoante uma diversidade de factores, como sejam (i) o vício que inquina o acto, (ii) o facto de estarmos (ou não) perante um acto constitutivo de direitos, (iii) a circunstância de o acto ter ou não sido impugnado jurisdicionalmente ou (iv) a boa ou má fé do beneficiário do acto.

Vejamos, então, de que forma(s) estes factores se combinam e entrecruzam no regime – claramente mais complexo – do novo CPA.

À luz do disposto nos números 1 a 4 do artigo 168.º, um acto administrativo pode ser anulado pela Administração nos seguintes prazos:

- a) **Seis meses** – contados desde a data do conhecimento, pelo órgão competente, da causa de invalidade, ou, nos casos de invalidade resultante de erro do agente, desde o momento da cessação do erro –, desde que ainda não tenham decorrido cinco anos desde a respectiva prática (n.º 1);
- b) **Um ano**, no caso de actos constitutivos de direitos (n.º 2), prazo este que – salvo se a lei ou o Direito da União Europeia estabelecerem prazo diferente – será, no entanto, de **cinco anos** a contar da data da respectiva prática (n.º 4), quando:
 - (b.1) O beneficiário tenha utilizado artifício fraudulento com vista à prática do acto (alínea a)⁴⁷);
 - (b.2) O direito atribuído pelo acto respeite à obtenção de prestações periódicas, no âmbito de uma relação continuada (alínea b)⁴⁸; ou quando

⁴⁶ Cf. artigo 163.º, n.º 4 do CPA.

⁴⁷ A expressão “intuito fraudulento” deve ter-se aqui como empregue em sentido não técnico-juridicamente rigoroso, pois, caso o particular incorra na prática do crime de fraude para conduzir a Administração a praticar um acto com determinado conteúdo, estaremos já no âmbito da nulidade, nos termos do disposto no artigo 161.º, n.º 2, alínea c) do CPA, e não no da mera anulabilidade.

⁴⁸ Neste caso, porém, estabelece o artigo 168.º, n.º 4, alínea b) do CPA que a anulação administrativa apenas pode ter eficácia para o futuro.

(b.3) Estejamos perante actos constitutivos de direitos de conteúdo pecuniário cuja legalidade, nos termos da legislação aplicável, possa ser objecto de fiscalização administrativa para além do prazo de um ano, com imposição do dever de restituição das quantias indevidamente auferidas (alínea c));

c) **Até ao encerramento da discussão** no âmbito do processo judicial de impugnação que tenha sido instaurado contra o acto (n.º 3).

A análise destes prazos gerais, em conjugação com outros aspectos que de seguida referiremos, permite extrair, pelo menos, **oito principais ilações** relativamente ao novo quadro legal.

A *primeira ilação* é a de que o legislador veio confirmar e reiterar uma ideia que, de todo o modo, já era relativamente pacífica: a de que o mero decurso do prazo de impugnação de um acto inválido, por si só, não sana a ilegalidade de que o mesmo padece⁴⁹. Com efeito, ao estabelecer que a Administração pode anular um acto anteriormente praticado, mesmo após decorrido o prazo de três meses previsto na lei processual para a impugnação contenciosa de actos anuláveis⁵⁰, o legislador assume

⁴⁹ De resto, uma ideia que já resultava, nomeadamente, do artigo 38.º, n.º 1 do CPTA, ao permitir a invocação da ilegalidade de um acto administrativo no contexto de uma acção administrativa comum, a título incidental, desde que – ressalva o n.º 2 do mesmo preceito legal – da procedência desse vício não resulte, para o autor, o mesmo efeito que resultaria da anulação do acto. Isto significa, como bem nota VASCO PEREIRA DA SILVA, que “o decurso do prazo apenas possui efeitos processuais, (...) mas sem que daí resulte qualquer efeito substantivo, de natureza convalidatória” (cf. “Revisitando a questão do pretense «caso decidido» no Direito Constitucional e no Direito Administrativo Português”, in *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Jorge Miranda*, Volume III, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Lisboa, 2012, páginas 806 e 807).

Ainda sobre o sentido e implicações do artigo 38.º, n.º 2 do CPTA, cf., com muito interesse, as considerações de ANTÓNIO LEITÃO AMARO, “A estabilização dos efeitos dos actos administrativos anuláveis pelo decurso do tempo”, in *Direito e Justiça*, Volume XIX, Tomo II, 2005, páginas 132 e seguintes.

⁵⁰ Cf. artigo 58.º, n.º 2, alínea b) do CPTA.

A este propósito, cumpre assinalar que o Anteprojecto de revisão do CPTA prevê alterações no modo de contagem dos prazos para a impugnação contenciosa de actos administrativos, as quais, todavia, se revelam extremamente criticáveis: sobre este ponto, cf. as justas observações de JOSÉ DUARTE COIMBRA, “A impugnabilidade de atos administrativos no Anteprojecto de Revisão do CPTA”, in AA.VV., *O Anteprojecto de revisão do Código de Processo nos Tribunais Administrativos e do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais em debate* (coord. CARLA AMADO GOMES, ANA FERNANDA NEVES e TIAGO SERRÃO), Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa, Lisboa, 2014, páginas 372 a 374.

inequivocamente que a ilegalidade permanece e continua a inquinare o acto viciado mesmo após este se tornar inimpugnável⁵¹. A única limitação à anulação de actos administrativos que já se tornaram insusceptíveis de impugnação judicial parece prender-se com a *iniciativa*, dispondo o n.º 5 do artigo 168.º que, em tais casos, a anulação apenas pode decorrer de iniciativa *oficiosa* por parte da própria Administração, e não, portanto, a pedido dos interessados⁵².

A *segunda ilação* prende-se com a constatação de que o legislador ainda não avançou com a consagração expressa de um *dever legal de anulação de actos ilegais*. De facto, a utilização do verbo “*poder*” nos

⁵¹ De facto, o prazo mais longo para a impugnação de actos anuláveis é, como se sabe, o prazo de um ano aplicável às acções impugnatórias promovidas pelo Ministério Público (cf. artigo 58.º, n.º 2, alínea a) do CPTA).

Ora, na medida em que o artigo 168.º, n.º 1 do CPA permite que a Administração anule um acto dentro do prazo máximo de cinco anos desde a data da respectiva prática (desde que não tenham passado mais de seis meses desde o conhecimento do vício ou da cessação do erro), é perfeitamente possível que, quando a Administração decida anular o acto, o mesmo já se tenha tornado contenciosamente inimpugnável, por já ter decorrido até o prazo de um ano ao dispor do Ministério Público.

⁵² Se bem interpretamos, a *ratio* deste preceito será a de impedir que um contra-interessado que não impugnou tempestivamente o acto nos Tribunais Administrativos venha depois, decorrido o prazo de impugnação contenciosa, procurar “contornar” a caducidade do seu direito de acção e (i) obter junto da Administração o mesmo efeito que obteria caso tivesse cumprido o ónus de recorrer às vias jurisdicionais ou, em caso de indeferimento do pedido anulatório, (ii) “ressuscitar” as suas possibilidades de reapreciação jurisdicional da validade do acto consolidado, ainda que por via indirecta, através da impugnação da decisão administrativa de indeferimento do pedido anulatório. Neste sentido, se bem interpretamos, cf. MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *Teoria Geral...*, cit., páginas 335, 336, 346 e 347.

De todo o modo, diga-se que o problema que o artigo 168.º, n.º 5 visa evitar, em regra, não chegará sequer a colocar-se, pois, como os particulares apenas podem pedir a anulação administrativa através de reclamação ou de recurso (cf. artigo 169.º, n.º 1, *in fine*, do CPA), cujos prazos de interposição são de 15 dias – para a reclamação (cf. artigo 191.º, n.º 3) – ou de três meses – para o recurso (*rectius*, o mesmo prazo para a impugnação contenciosa: cf. artigo 193.º, n.º 2) –, de duas, uma: (i) ou o particular lançou mão, correctamente, dos meios de impugnação administrativa e, nesse caso, ainda não terá decorrido o prazo para a impugnação contenciosa do acto (o qual, aliás, se suspende, nos termos do disposto no artigo 59.º, n.º 4 do CPTA – e, agora, também no artigo 190.º, n.º 3 do CPA, que, redundantemente, reproduz aquela primeira norma), ou (ii) o particular deixou passar os prazos para reclamar ou recorrer administrativamente e, nesse caso, a sua pretensão deverá ser indeferida, simplesmente, por intempetividade, não tendo a Administração de invocar o artigo 168.º, n.º 5 do CPA para se recusar a atender o pedido anulatório extemporaneamente formulado pelo particular.

números 1 a 5 do artigo 168.º do CPA não deixa grandes dúvidas de que, pelo menos à luz da lei, e independentemente do entendimento da doutrina a este respeito, a Administração não está legalmente obrigada a anular um acto administrativo, mesmo depois de verificar que o mesmo enferma de ilegalidade: quando muito, **poderá**, se assim quiser, fazê-lo, desde que ainda não tenham decorrido os prazos legalmente fixados para este efeito⁵³ (e, eventualmente, também – questiona-se –, desde que não estejamos perante qualquer das situações previstas no artigo 163.º, n.º 5 do CPA, conforme a dúvida que acima se deixou equacionada)⁵⁴.

Curiosamente, a única excepção – mas que, por o ser, reforça o sentido prescritivo da regra – consiste numa situação específica de desconformidade de um acto administrativo com o Direito da União Europeia. De facto, dispõe o n.º 7 do artigo 168.º do CPA⁵⁵ que, “[d]esde que ainda o possa fazer, a Administração tem o dever de anular o ato administrativo que tenha sido julgado válido por sentença transitada em julgado, proferida por um tribunal administrativo com base na interpretação do direito da União Europeia, invocando para o efeito nova interpretação desse direito

em sentença posterior, transitada em julgado, proferida por um tribunal administrativo que, julgando em última instância, tenha dado execução a uma sentença de um tribunal da União Europeia vinculativa para o Estado português”. Repare-se no rigor da expressão – “*tem o dever de anular*” –, que não consente quaisquer dúvidas quanto ao teor imperativo desta anulação, em contraste com a mera permissão conferida à Administração nos demais casos previstos no artigo 168.º do CPA. E note-se que se trata de um dever *qualificado*, pois que incide sobre um acto que **já foi julgado válido por sentença transitada em julgado** – o que não deixa de constituir uma situação-limite, de abalo extremo para a estabilidade do ordenamento jurídico e para a posição dos beneficiários do acto⁵⁶, mesmo que o legislador (provavelmente, para evitar a eventual propositura de uma acção por incumprimento contra a República) aqui tenha pretendido tirar todas as consequências da prolação de “*uma sentença de um tribunal da União Europeia vinculativa para o Estado português*”⁵⁷.

Como *terceira ilação*, regista-se que o legislador, consagrando um prazo de seis meses para a Administração anular um acto anterior, faz

⁵³ A este propósito, e apesar de concordar que do artigo 168.º do CPA não se retira que o “poder” de anulação administrativa seja um poder vinculado, observa MÁRIO AROSO DE ALMEIDA que o preceito em causa também não tem a pretensão de esclarecer tal dúvida, tendo o seu escopo o “*alcance bem mais modesto (...) de impor condicionalismos temporais ao exercício do poder de anulação administrativa*”: cf. *Teoria Geral...*, cit., página 341.

Isto não significa, no entanto, que, em diversas situações, a Administração não esteja efectivamente obrigada a anular administrativamente o acto praticado e que, em qualquer caso, uma vez detectada a ilegalidade do acto, seja lícito à Administração “cruzar os braços” e nada fazer: sobre as várias possibilidades colocadas a este respeito, cf. os sempre interessantes desenvolvimentos daquele Autor (*ob. cit.*, páginas 342 a 363).

⁵⁴ Também não esclarece a lei se, tratando-se de um acto anulável mas passível de ratificação, reforma ou conversão (cf. artigo 164.º, n.ºs 1, 4 e 5 do CPA), deverá a Administração preferir uma destas alternativas à da anulação do acto, em nome do princípio do aproveitamento que, agora, goza de inequívoca base legal.

Defendendo, se bem interpretamos, que a ratificação, reforma ou conversão constituem meras faculdades, cf. MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *Teoria Geral...*, cit., páginas 351 e seguintes.

⁵⁵ Numa norma que nos parece deslocada, uma vez que, em rigor, não respeita propriamente nem a “prazos” nem a “condicionalismos” da anulação administrativa, constituindo, antes, uma manifestação de um *dever específico de anulação*, a ser exercido dentro dos prazos gerais. A bem da coerência interna do diploma, preferiríamos, portanto, que o legislador tivesse conferido a esta norma outra localização sistemática.

⁵⁶ Em termos que suscitam, inclusivamente, dúvidas quanto à constitucionalidade desta disposição, visto que nem mesmo a declaração, com força obrigatória geral, da inconstitucionalidade de uma norma afecta os casos julgados, salvo as excepções especificamente previstas no n.º 3 do artigo 282.º da Constituição. Por outro lado, até por razões axiológicas – e pelo menos para quem, como é o nosso caso, entenda que o direito da União Europeia não tem primado sobre o nosso Direito Constitucional interno –, mostra-se discutível que para a Administração resulte um dever agravado de revisão de actos administrativos em função da mudança da interpretação do direito da União Europeia, quando não existe um semelhante dever (ou algo sequer próximo disso) em caso de alteração da interpretação da Constituição.

De todo o modo, mesmo que se conclua pela conformidade do artigo 168.º, n.º 5 do CPA face à nossa Lei Fundamental, afigura-se que o princípio da “*cooperação leal*” com a União Europeia (agora expressamente consagrado no artigo 19.º do CPA) não obrigava a tanto...

⁵⁷ Atendendo ao teor da disposição citada, ocorre-nos a seguinte dúvida: se é assim quando o acto foi impugnado e julgado válido, não deverá ser assim, *por maioria de razão*, quando o acto nunca foi impugnado e, portanto, a sua validade nunca foi declarada, com força de caso julgado, por um Tribunal? Será o sentido do artigo 168.º, n.º 7 do CPA mais amplo do que aparenta, constituindo, não uma excepção, (insusceptível de aplicação analógica, mas passível de interpretação extensiva, como resulta do artigo 11.º do Código Civil), mas um afloramento de uma regra geral de que, desde que esteja em prazo, a Administração deve anular todos os actos que se mostrem em contrariedade com o Direito da União Europeia, tenham ou não tais actos sido objecto de impugnação contenciosa?

agora depender o início da contagem desse prazo, já não da data da sua prática⁵⁸, mas sim da data (i) do conhecimento da causa da sua invalidade por parte do órgão competente ou, nos casos de invalidade resultante de erro do agente, (ii) da data da cessação desse erro. Este novo paradigma, claramente inspirado no §48(4) da Lei do Procedimento Administrativo Alemã⁵⁹, era também reclamado entre nós por alguma doutrina – e, a nosso ver, com inteira razão. Na verdade, tendo em conta que à Administração “*não é suposto conhecer o Direito Administrativo, como o conhecem os tribunais e os administrativistas*”⁶⁰ e que “*nem sempre é visível, mesmo ao especialista, o carácter evidente da infracção*”⁶¹, é perfeitamente possível que, mesmo empregando o grau de zelo e diligência exigível, a Administração não detecte o(s) vício(s) que inquina(m) o acto e a ilegalidade permaneça, portanto, despercebida por um lapso temporal indefinido. Ora, neste sentido, fixar a data da prática do acto como termo inicial do prazo para a sua consolidação é ignorar a complexidade acima referida e imputar à inércia da Administração durante aquele período de tempo um significado (conformação com a ilegalidade) que a mesma não tem: como lapidarmente se afirmou na nossa doutrina, o decurso do prazo

⁵⁸ Marco que continua a ser relevante, sim, para a contagem do prazo máximo de cinco anos, após o qual o acto ilegal deixa de poder ser anulado.

⁵⁹ Que dispõe que os actos administrativos inválidos só podem ser revogados com esse fundamento no prazo de um ano “*contado da data em que a autoridade tomou conhecimento dos factos que determinam a invalidade*”. De notar que esta regra não se aplica quando o acto anulável foi praticado na sequência de “*engano doloso, ameaça ou suborno*”, conforme resulta da remissão no n.º (4) para o n.º (2), ponto 1 do mesmo §48.

Para este texto consultámos a tradução de ALBERTO AUGUSTO ANDRADE DE OLIVEIRA, *Código do Procedimento Administrativo Alemão – Tradução e Notas*, Livraria da Universidade de Coimbra, 1996.

⁶⁰ Como notam MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA, PEDRO COSTA GONÇALVES e J. PACHECO DE AMORIM, *Código do Procedimento Administrativo Comentado*, cit., página 682.

⁶¹ Cf. LUIS FILIPE COLAÇO ANTUNES, *A Teoria do Acto e a Justiça Administrativa – O Novo Contrato Natural*, Almedina, Coimbra, 2006, página 250 (de notar que o Autor se pronuncia relativamente a vícios geradores de nulidade do acto). Cf. ainda, para um recente apelo à consideração do carácter manifesto (ou não) do vício que afecta os actos no campo específico do Direito do Urbanismo, ANTÓNIO DUARTE DE ALMEIDA, “A influência do novo regime da legalização na determinação das consequências da nulidade dos atos de gestão urbanística”, in AA. VV., *A Revisão do Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação* (coord. CLÁUDIO MONTEIRO, JAIME VALLE e JOÃO MIRANDA), Almedina, Coimbra, 2015, páginas 197 e 198.

“*só deve conduzir na prática à sanção tácita do acto quando significar uma inércia consciente da Administração após conhecer a ilegalidade cometida*”, pelo que, não sendo a ilegalidade do acto conhecida, “*não se pode inferir do simples decurso do prazo qualquer significado jurídico*”⁶².

A justiça desta solução – sem prejuízo do que mais adiante se dirá sobre os seus inconvenientes, que também os tem – só é obnubilada pela ausência na lei de qualquer exigência quanto à culpa da Administração no desconhecimento do vício invalidante do acto. Na verdade, a solução adoptada só cobra inteiro sentido nos casos em que a Administração desconhecia *sem culpa* o vício determinante da ilegalidade, mas já não quando aquela tinha o dever de o conhecer – caso em que não pode ser “*premiada*” pela ignorância indesculpável da ilegalidade cometida. De resto, a omissão deste requisito torna-se mais gritante quando, para o legislador, o particular beneficiário do acto só pode ser indemnizado pelos prejuízos decorrentes da anulação do acto se desconhecer “*sem culpa a exigência da invalidade*” (cf. artigo 168.º, n.º 6). Em qualquer caso, a bondade do princípio que se encontra subjacente a este novo quadro legal leva-nos a propor que o legislador vá mais longe e, no futuro, venha a estender este mesmo regime (o de fazer coincidir o início do prazo com a data do conhecimento do vício, quando este estava oculto ou não era facilmente perceptível, em termos que tornassem objectivamente desculpável a sua não detecção atempada) à impugnação contenciosa, por parte de particulares, de actos anuláveis^{63 64} e mesmo

⁶² Citamos JOSÉ ROBIN DE ANDRADE, “O regime da revogação e da anulação administrativa...”, cit., página 76. No mesmo sentido, cf. MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *Teoria Geral...*, cit., página 337.

⁶³ Visto que a solução proposta para o início da contagem do prazo para a anulação administrativa no CPA não tem – tanto quanto se sabe à luz da versão conhecida do Anteprojecto de revisão do CPTA – correspondência com o modo de contagem do prazo para a instauração em juízo de acções administrativas especiais com vista à anulação do acto e apenas vale, por conseguinte, para a iniciativa da própria Administração. Neste sentido, cf. também MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *Teoria Geral...*, cit., páginas 335 e 336.

⁶⁴ Tem aqui pleno cabimento a observação de ANDRÉ SALGADO DE MATOS de que “*a regra do começo do prazo de impugnação no momento da notificação [art. 59.º, n.º 3, alínea a), do CPTA] assenta numa presunção ficta de que o momento da cognoscibilidade do vício coincide com o momento da cognoscibilidade do acto administrativo viado e de que este, por sua vez, coincide com o momento da notificação*”, presunção essa que “*está, todavia, desfasada da realidade[.] sobretudo em domínios de grande complexidade*

de actos nulos, quando se trate de nulidades *atípicas* ou *mistas*, sujeitas a um prazo de preclusão⁶⁵.

Paralelamente, observa-se que o legislador se absteve de tratar da *invalidade superveniente*, tema clássico⁶⁶ e que, apesar de algo esquecido⁶⁷, tem contudo merecido crescente atenção por parte da nossa doutrina⁶⁸.

técnica”: cf. “Algumas observações críticas...”, cit., páginas 67 e 68. O Autor defende, por isso, uma solução mais próxima da que se encontra consagrada no Direito Privado (veja-se, em especial, o artigo 287.º, n.º 1, *in fine*, do artigo do Código Civil).

Apesar de arrancar de um ponto de partida diferente do nosso – por entender que “a causa de invalidade devia desde logo ser conhecida da Administração” –, também LOURENÇO VILHENA DE FREITAS considera que a mesma solução deveria ser estendida aos particulares no que respeita ao respectivo prazo de impugnação contenciosa: cf. “Comentários ao Projeto de Revisão do Código do Procedimento Administrativo”, in *Direito&Política*, n.º 4, Julho-Outubro de 2013, página 163.

⁶⁵ Estamos a pensar, particularmente, nos actos que devam ser impugnados através do processo de contencioso pré-contratual, previsto nos artigos 100.º e seguintes do CPTA e cujo prazo de accionamento (um mês: cf. artigo 101.º do CPTA), de acordo com a jurisprudência maioritária (mas com oposição da doutrina), é também aplicável à impugnação de actos nulos.

Ressalva-se, aliás, que também aqui a nossa proposta não tem qualquer originalidade, visto que assumidamente nos limitamos a aderir à posição já anteriormente expressa por RODRIGO ESTEVES DE OLIVEIRA, Autor que defende que, “em todas as situações em que a causa de nulidade se não revele no texto do acto, não resulte do simples confronto do seu autor, dos seus pressupostos e motivos (explícitos), do seu conteúdo e formalidades, com o bloco legal, em suma, quando se trate de uma causa de nulidade oculta ou velada, o prazo só começa a contar do conhecimento do motivo invalidante”: cf. “O contencioso urgente da contratação pública”, in *Cadernos de Justiça Administrativa*, n.º 78, Novembro/Dezembro de 2009, página 11.

⁶⁶ Cf. o tratamento já dado à matéria por ROGÉRIO EHRHARDT SOARES, *Interesse Público, Legalidade e Mérito*, cit., páginas 379 e seguintes.

⁶⁷ Cf. LUÍS FILIPE COLAÇO ANTUNES, *A Teoria do Acto...*, cit., página 275.

⁶⁸ Cf. FILIPA URBANO CALVÃO, “Revogação dos actos administrativos...”, cit., páginas 39 e 40, LUÍS FILIPE COLAÇO ANTUNES, *A Teoria do Acto...*, cit., páginas 275 e seguintes, CARLA AMADO GOMES, “Da aceitação de um regime de modificação do acto administrativo por alteração superveniente dos pressupostos, e do controlo jurisdicional desta competência: pistas de reflexão”, in *Revista da Ordem dos Advogados*, Volume III, Dezembro de 2007, páginas 1046 a 1049, LUÍS PEREIRA COUTINHO, “Notas sobre a Alteração da Licença Urbanística”, in *Revista de Direito do Ambiente e Ordenamento do Território*, n.º 14/15, 2009, páginas 22 a 25.

Para uma referência ao tema no âmbito dos contratos administrativos, cf. RAQUEL CARVALHO, *As Invalidades Contratuais nos Contratos Administrativos de Solicitação de Bens e Serviços*, Almedina, Coimbra, 2010, páginas 81 a 86, bem como CLÁUDIA SAAVEDRA PINTO, *O Facto do Príncipe e os Contratos Administrativos – Reflexão sobre o Instituto do Facto do Príncipe e a Tutela do Cocontratante da Administração em caso de Extinção do Contrato Administrativo*, Almedina, Coimbra, 2012, páginas 90 a 92.

O único local em que se descortina no CPA um afloramento desta questão encontra-se no já acima referido artigo 168.º, n.º 7, a propósito da desconformidade superveniente de um acto administrativo com o Direito da União Europeia – e, mesmo aí, apenas de forma lateral, não se estando rigorosamente perante uma situação de invalidade superveniente, pois que o que muda após a prática do acto não é o respectivo parâmetro de validade, mas sim o entendimento que lhe é dado pelos Tribunais, a “nova interpretação desse direito em sentença posterior, transitada em julgado”.

Uma *quarta ilação*, bastante positiva, respeita à relevância que o legislador passou a conferir à boa-fé do particular, enquanto elemento a ter em conta no decurso e na contagem do prazo para a consolidação do acto de que aquele é destinatário. Também aqui o novo CPA se mostra largamente tributário da Lei do Procedimento Administrativo Alemã, cujo §48, já acima mencionado, prevê, no seu n.º (2), que o particular não pode contrapor à anulação a sua confiança na manutenção do acto quando o mesmo foi obtido através de engano doloso, ameaça ou suborno (ponto 1), ou com base em dados no essencial inexactos ou incompletos (ponto 2), bem como quando o particular conhecia a invalidade do acto ou não a conhecia por culpa grave (ponto 3). Trata-se de uma reivindicação antiga da nossa doutrina⁶⁹, sendo que, como já foi afirmado, “o valor da segurança jurídica apenas deve ser prosseguido para protecção da confiança do administrado na actuação da Administração, e não para premiar fraudes ou consolidar o resultado de crimes perpetrados pelo administrado!”⁷⁰.

⁶⁹ Sobretudo de JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE (cf. “Revogação...”, cit., páginas 59 e 60; IDEM, “A «revisão»...”, cit., páginas 195 e 196; IDEM, *Lições...*, cit., páginas 218 e 219), mas também, entre outros, de JOSÉ ROBIN DE ANDRADE (cf. “Revogação administrativa...”, cit., páginas 46 e 47; IDEM, “O regime da revogação e da anulação administrativa...”, cit., página 76), de FILIPA URBANO CALVÃO (cf. “Revogação dos actos administrativos...”, cit., páginas 36 e 37), de PEDRO MACHETE (cf. “O princípio da boa fé”, in *Boletim da Faculdade de Direito do Porto*, Ano VII, 2010, página 486), de TIAGO MACIEIRINHA (cf. “Tutela da confiança...”, cit., *maxime* páginas 594 e seguintes) e, por último, de LUISA NETO (cf. “O princípio da protecção da confiança em tempo de crise”, in *Revista do Centro de Estudos Judiciários*, 2014 – I, página 251).

⁷⁰ As palavras são de JOSÉ ROBIN DE ANDRADE, “Revogação administrativa...”, cit., página 47.

A quinta ilação concerne a necessária e finalmente concretizada compatibilização do regime de revogação anulatória estabelecido no ordenamento jurídico interno face ao Direito da União Europeia. De facto, desde há muito se havia constatado que o regime nacional da revogação de actos administrativos era incompatível com as exigências europeias nesta matéria, sendo que – como aliás decorre da abundante jurisprudência administrativa sobre revogação de subvenções financeiras atribuídas para execução de programas comunitários – o Direito da União Europeia integra o bloco de legalidade a que as Administrações nacionais estão vinculadas e, por conseguinte, caso um acto administrativo viole uma norma europeia, será o Direito da União Europeia a determinar o prazo de revogação/anulação desse acto, já não o Direito interno do Estado-membro⁷¹.

Não obstante, assinala-se que “no ordenamento jurídico comunitário a revogação anulatória (anulação)”, além de apenas ser “admitida num prazo de tempo razoável”, implica ainda “uma justa ponderação dos interesses públicos e privados envolvidos”, devendo ser tidos em conta “os princípios da boa-fé e da protecção da confiança”⁷². Ora, o legislador não prevê que haja lugar a qualquer ponderação de interesses na anulação administrativa, seja com fundamento em contrariedade face ao Direito da União Europeia, seja com qualquer outro fundamento: aqui, afastando-se

⁷¹ Sobre a matéria, cf., em particular, RAVI AFONSO PEREIRA, “O direito comunitário posto ao serviço do direito administrativo – uma leitura da jurisprudência do STA sobre reposição de ajudas comunitárias”, in *Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra*, Volume LXXXI, Coimbra, 2005, páginas 673 a 725, FILIPA URBANO CALVÃO, “Revogação dos actos administrativos...”, cit., páginas 37 e 38, JOÃO CAUPERS, “Regime da revogação...”, cit., páginas 70 a 73, FAUSTO DE QUADROS, “A relevância para o contencioso administrativo nacional do acto administrativo comunitário e do acto nacional contrário ao Direito da União Europeia”, in *Em Homenagem a Diogo Freitas do Amaral* (org. AUGUSTO DE ATHAYDE, JOÃO CAUPERS e MARIA DA GLÓRIA F. P. D. GARCIA), Almedina, Coimbra, 2010, *maxime* páginas 1045 a 1054, CARLA AMADO GOMES e RUI TAVARES LANCEIRO, primeiro em “A revogação de actos administrativos...”, cit., *maxime* páginas 31 e seguintes, depois no artigo “Em busca do prazo de revogação das decisões de concessão de apoios da União Europeia”, in *Cadernos de Justiça Administrativa*, n.º 104, Março/Abril de 2014, páginas 3 a 10, e MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *Teoria Geral...*, cit., páginas 339 a 341.

⁷² Cf. LUÍS FILIPE COLAÇO ANTUNES, *A Teoria do Acto...*, cit., páginas 259 e 268.

da solução alemã⁷³, o nosso CPA não atribui à posição dos particulares interessados na manutenção do acto qualquer relevância; quando muito, poderão esses particulares ser merecedores de uma indemnização pelos danos anormais que sofram com a anulação do acto⁷⁴, mas não é o seu interesse oponível ao interesse da Administração, a ponto de justificar a não anulação⁷⁵.

A sexta ilação incide sobre o alargamento do prazo para a anulação administrativa quando o acto em causa foi objecto de impugnação contenciosa e o processo judicial ainda se encontra a correr os seus termos, sem que o Tribunal de primeira instância se tenha ainda pronunciado sobre o mérito da pretensão anulatória. Com efeito, enquanto o artigo 141.º, n.º 1 do CPA de 1991 previa que “*Os actos administrativos que sejam inválidos só podem ser revogados com fundamento na sua invalidade e dentro do prazo do respectivo recurso contencioso ou até à resposta da entidade recorrida*”, o artigo 168.º, n.º 3 do novo CPA permite que a anulação administrativa tenha lugar até ao “*encerramento da discussão*”, o que constitui um alargamento há muito reclamado pela doutrina⁷⁶

⁷³ Dispõe o n.º (2) do §48 da Lei do Procedimento Administrativo Alemã, com efeito, que “*Um acto administrativo inválido que concede ou que é condição de uma prestação pecuniária instantânea ou duradoura não pode ser revogado por invalidade se o beneficiário confiou na estabilidade do acto administrativo, e a sua confiança, ponderando o interesse público na revogação, é digna de protecção. Em regra, a confiança é digna de protecção se o beneficiário consumiu as prestações concedidas ou se delas celebrou um negócio dispositivo, negócio que já não pode anular ou apenas o pode fazer em condições demasiado gravosas*”.

⁷⁴ Cf. artigo 168.º, n.º 6 do CPA. Mais adiante, no capítulo II.7., regressaremos a este preceito.

⁷⁵ Não obstante, o mesmo não sucede com os beneficiários de actos consequentes do acto anulado, cuja posição pode, em alguns casos, ser protegida e permanecer imune aos efeitos da anulação: cf. artigo 172.º, n.º 3 do CPA, a que adiante voltaremos a fazer referência.

Defendendo que “*a Administração deve ter espaço para ponderar a decisão de revogação anulatória*”, sendo que, caso não seja “*essencial para o interesse público, a eliminação do acto anulável não deve ter lugar*” ou, pelo menos, “*impor-se-á que os prejuízos sofridos pelo particular sejam compensados*”, cf. FILIPA URBANO CALVÃO, “Revogação dos actos administrativos...”, cit., página 37.

⁷⁶ Cf., por último, JOÃO CAUPERS, que defendia dever este prazo ser alargado “*até ao termo do prazo para as alegações finais do réu ou, mesmo, até à decisão final do tribunal*” (“A Reforma do Contencioso Administrativo e as Necessárias Reformas do Código do Procedimento Administrativo. Uma velha necessidade cuja satisfação tarda inexplicavelmente”, in AA.VV., *Temas e Problemas de Processo Administrativo*, 2.ª edição revista e actualizada, 2011, página 352, disponível em www.icjpt.pt).

e que, por conseguinte, agora cumpre aplaudir, seja por clarificar uma questão controvertida que se colocava a propósito da articulação entre o artigo 141.º, n.º 1 do CPA e o artigo 64.º, n.º 1 do CPTA⁷⁷, seja por, independentemente disso, o legislador ter consagrado “a melhor opção”⁷⁸.

Em sentido negativo (*sétima ilação*), embora possa apontar-se ser uma consequência necessária das melhorias introduzidas no regime legal, torna-se forçoso concluir que estamos agora perante um novo quadro que, incorporando a combinação de múltiplas variantes, se mostra incomparavelmente mais **complexo** do que o regime do CPA de 1991, complexidade esta que, repetimos, mesmo sendo inevitável no contexto de um regime que se pretende mais abrangente, não deixa de acarretar

Em qualquer caso, refira-se que, com todas as suas deficiências, a previsão do artigo 141.º, n.º 1 do CPA de 1991 representava já um avanço face ao entendimento, mais restritivo, de MARCELLO CAETANO, que considerava que, pertencendo o exame da legalidade do acto “*primacialmente ao tribunal*”, uma vez chamado este a intervir, “*cessa a autoridade de qualquer outro órgão para se pronunciar a seu respeito*”: cf. *Princípios Fundamentais...*, cit., página 163. Em sentido próximo, considerando “[e]xcessivo” e “*pouco equitativo*” “*admitir que a Administração possa intervir sobre o acto impugnado judicialmente durante todo o lapso de tempo em que o processo esteja pendente*”, cf. LUÍS FILIPE COLAÇO ANTUNES, *A Teoria do Acto...*, cit., página 275.

⁷⁷ Mais concretamente, a questão era a de saber se a segunda norma citada revogava ou não, tacitamente, a primeira: apresentando o problema, com referências bibliográficas e jurisprudenciais, cf. MIGUEL ASSIS RAIMUNDO, “Circulando entre o substantivo e o adjectivo – brevíssimas notas sobre a articulação entre a(s) reforma(s) do CPA e do CPTA”, in AA.VV., *O Anteprojecto de revisão do Código de Processo nos Tribunais Administrativos e do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais em debate* (coord. CARLA AMADO GOMES, ANA FERNANDA NEVES e TIAGO SERRÃO), Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa, Lisboa, 2014, página 290.

⁷⁸ Concordamos assim com MIGUEL ASSIS RAIMUNDO, que explica e desenvolve a sua posição nos seguintes termos, que transcrevemos e acompanhamos:

“*Não pensamos que a questão da validade de um acto administrativo seja sempre linear ou que seja uma questão insusceptível de ser discutida e objecto de diferentes posições. A prática administrativa em Portugal é, o mais das vezes, dirigida à defesa intransigente, pela Administração, dos actos que praticou, mesmo quando considera que estão errados: uma vez impugnado um acto, a Administração prefere deixar a decisão ao juiz, com base no entendimento de que revogar o acto impugnado é “perder a face”. Trata-se, a nosso ver, de uma perspectiva equivocada.*

Por isso não nos choca que a Administração, na contestação, defenda a validade do acto e venha, mais tarde, no decurso do processo, a anulá-lo. Na verdade, em muitos casos só após a fase dos articulados estar completa e por vezes mesmo só com a fase de produção de prova se verifica se é plausível a defesa da validade do acto (...): cf. “Circulando...”, cit., página 290.

graves inconvenientes para a segurança jurídica, tanto mais quando lidamos com uma matéria – prazos para o exercício de uma competência por parte da Administração – que se desejaria que fosse o mais objectiva e transparente possível. Idealmente, deveria ser relativamente simples saber quando é que um determinado acto administrativo ainda (ou já não) pode ser anulado; o facto de tal data não ser fácil de determinar e de o seu apuramento depender até de operações jurídicas com alguma sofisticação não deixa, pois, de representar um resultado a censurar ao novo regime.

Uma outra crítica a assinalar – *oitava ilação* – prende-se com a (incontornável) conclusão de que a tónica subjacente ao regime da anulação administrativa do novo CPA reside na **maior dificuldade na consolidação dos actos administrativos**⁷⁹, mesmo os constitutivos de direitos, traduzindo-se isto num claro **reforço da Administração dita “agressiva”** e na consequente **precarização da esfera jurídica dos interessados**.

Independentemente da posição e tutela destes últimos, o facto de, em geral, a Administração poder anular actos que já se tornaram insusceptíveis de impugnação contenciosa e dentro de um prazo máximo que pode ir até cinco anos^{80 81} abre a porta para uma permanente instabilidade na definição das situações jurídicas reguladas ou afectadas por cada acto administrativo – especialmente se tivermos em conta que a decisão de anulação não obedece a uma ponderação de interesses, que não há (em princípio) reconhecimento de efeitos produzidos pelo acto anulado⁸², que

⁷⁹ Com efeito, à luz do novo CPA, o decurso do prazo de um ano desde a sua emissão não mais confere aos actos administrativos “*qualquer garantia de intangibilidade*”: cf. PAULO OTERO, “O significado político...”, cit., página 17.

⁸⁰ Ainda que, como bem nota MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, no que se refere aos actos não constitutivos de direitos, este prazo apenas se aplique “*quando o conhecimento pelo órgão competente da causa de invalidade ou a cessação do erro apenas ocorram após terem decorrido mais de quatro anos e meio desde a prática do acto*”: cf. *Teoria Geral...*, cit., página 337.

⁸¹ E que, como acima se referiu, no caso muito específico previsto no artigo 168.º, n.º 7, pode inclusivamente abranger actos que já foram julgados válidos por sentença transitada em julgado, o que significa que a Administração, invocando um motivo superveniente relacionado com a nova interpretação do Direito da União Europeia, irá afectar situações jurídicas que, dir-se-ia, gozam (ou deveriam gozar, atenta a protecção conferida pelo caso julgado) de uma estabilidade *reforçada*.

⁸² Criticando este aspecto do regime, sobretudo em comparação com o regime da nulidade, no qual (cf. artigo 162.º, n.º 3 do CPA), apesar de tudo, se prevê a atribuição de efeitos jurídicos a situações de facto decorrentes do acto ilegal, cf. TIAGO DUARTE e MIGUEL NEIVA DE OLIVEIRA, “A revogação e a anulação...”, cit., página 180.

só os danos anormais provocados pela anulação são indemnizáveis e que não foi aprovada qualquer norma transitória que acautelasse as situações já existentes à data da entrada em vigor do CPA e que, por conseguinte, tais prazos se aplicam também “aos atos administrativos que, expressando relações jurídicas de execução continuada, ainda hoje produzem efeitos”⁸³. Mesmo que se procure justificar este (substancial) alargamento dos prazos e situações em que é permitida a anulação administrativa com apelo ao princípio da legalidade, a verdade é que, nesse caso, sempre se poderá contrapor que, por um lado, (i) também outros princípios, como os da protecção da confiança e da segurança jurídica, gozam de dignidade constitucional idêntica à daquele primeiro princípio e, por outro lado, (ii) tal ênfase na protecção da legalidade e na reconstituição do ordenamento jurídico violado não se manifestou de forma coerente ao longo de todo o CPA, não tanto pela manutenção da anulabilidade como desvalor-regra do acto administrativo ilegal (cf. nota 25 *supra*) ou pela ausência de consagração expressa de um dever de anulação do acto (cf. *supra*), mas pela consagração expressa do princípio do aproveitamento do acto administrativo (cf. artigo 163.º, n.º 5) e, sobretudo, pela eliminação das chamadas “nulidades por natureza”, mediante a supressão da cláusula geral de nulidade anteriormente prevista no artigo 133.º, n.º 1 do CPA de 1991 (cf. nota 26 *supra*)⁸⁴.

II.6. Efeitos

9. Quanto aos **efeitos** da anulação administrativa, a regra é a de que a mesma produz efeitos retroactivos⁸⁵, eliminando todos os efeitos produzidos pelo acto anulado desde o momento da sua prática. O que se compreende facilmente, já que só assim se cumpre o desiderato de

⁸³ A crítica à ausência de disposições transitórias pertence a PAULO OTERO, “O significado político...”, cit., página 17, que coloca mesmo a dúvida sobre a eventual inconstitucionalidade desta solução legislativa.

⁸⁴ Assinalando a contradição entre a maior flexibilidade do regime da revogação e da anulação administrativas (aparentemente inspirada por JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE) face à eliminação da cláusula geral de nulidade (que parece basear-se no entendimento mais recente de MÁRIO AROSO DE ALMEIDA), cf. ANDRÉ SALGADO DE MATOS, “O projecto de revisão...”, cit., página 14.

⁸⁵ Cf. artigo 171.º, n.º 3.

“reconstituir a situação que existiria se o ato anulado não tivesse sido praticado”, como resulta do novo artigo 172.º, n.º 1 do CPA. Por isso se diz que os actos anulatórios gozam de uma *retroactividade natural ou por natureza*, em obséquio ao princípio da legalidade⁸⁶.

Importa também fazer aqui referência a determinados casos em que a anulação administrativa tem obrigatoriamente e só pode ter eficácia retroactiva: referimo-nos os actos cujos efeitos tenham caducado ou se encontrem esgotados, os quais, como esclarece o artigo 166.º, n.º 2 do CPA⁸⁷, só podem, obviamente, ser objecto de anulação administrativa (ou de revogação) com eficácia retroactiva, pois, de outra forma, a anulação administrativa estaria desprovida de objecto. Na verdade, só faz sentido anular um acto se se pretende destruir os seus efeitos; se estes efeitos já cessaram, a anulação apenas cobra sentido útil se for retroactiva, isto é, se abranger os efeitos passados do acto, também aqui se procurando, uma vez mais, reconstituir a situação que existiria caso aquele (acto) nunca houvesse sido praticado.

A retroactividade da anulação administrativa produz efeitos repristinatórios, sendo que, quando o acto anulado seja um acto revogatório, em princípio o acto revogado será também repristinado, a menos que o contrário resulte expressamente da lei ou que o próprio acto de anulação disponha em sentido diverso⁸⁸.

⁸⁶ Cf. LUÍS FILIPE COLAÇO ANTUNES, *A Ciência Jurídica Administrativa*, Almedina, Coimbra, 2012, página 340.

⁸⁷ Parece-nos que a inserção sistemática desta norma no Código é infeliz, e por isso tratamos da matéria no presente ponto: como é evidente, nos actos cujos efeitos tenham caducado ou se encontrem esgotados não está em causa – contrariamente ao que a epígrafe do artigo 166.º poderia sugerir – qualquer insusceptibilidade de anulação administrativa, mas sim a impossibilidade da sua anulação *somente para o futuro*. Ora, até tendo em conta que a regra é a anulação ter efeitos retroactivos, a norma (para nós, incorrectamente) constante do n.º 2 do artigo 166.º deveria antes localizar-se num dos números do artigo 171.º, como disposição impositiva de eficácia retroactiva obrigatória em determinados casos, como norma especial que reforça em situações particulares a regra geral de retroactividade da anulação.

⁸⁸ Cf. artigo 171.º, n.º 3.

Na curiosa expressão de LUIZ CABRAL DE MONCADA, com esta limitação visa-se “*não ressuscitar um acto monstruoso que mais vale continuar morto*”: cf. “O acto administrativo...”, cit., página 224. O Autor considera ainda, na mesma passagem, ser esta solução legal tributária “*da maleabilidade dos efeitos repristinatórios das decisões de inconstitucionalidade do Tribunal Constitucional*”, prevista no artigo 282.º, n.º 4 da Constituição.

Porém, como “*as coisas reais não se encaixam facilmente em esquemas lógicos construídos de forma abstracta*” e como “[h]á necessidades substanciais a atender”⁸⁹, o CPA admite que a anulação não tenha eficácia retroactiva quando solução diferente seja estabelecida em “*disposição especial*”⁹⁰ ou quando o autor da anulação determine, na própria decisão, atribuir-lhe (à anulação) eficácia meramente para o futuro, se o acto se tiver “*tornado inimpugnável por via jurisdicional*”⁹¹.

Sem prejuízo de esta flexibilidade conferir à Administração uma maior capacidade de modelar os efeitos do acto anulatório em função das circunstâncias do caso concreto e representar, por isso mesmo, uma solução materialmente mais justa do que um esquema rígido que impusesse, *sempre e em qualquer caso, a todo o custo*, a retroactividade na anulação administrativa⁹², a verdade é que o facto de a anulação nem sempre ter efeitos retroactivos – aliado ao facto, que não analisaremos aqui, de a revogação poder ter esses efeitos⁹³ –, acaba por, novamente,

⁸⁹ É esta a explicação de LUIZ CABRAL DE MONCADA para justificar o regime flexível da lei quanto aos efeitos da anulação administrativa: cf. “O acto administrativo...”, cit., página 224.

⁹⁰ Como a primeira parte do n.º 3 do artigo 171.º começa por ressaltar.

⁹¹ Cf. artigo 171.º, n.º 4.

Há quem diga que, neste caso, a lógica é a de minorar os prejuízos provocados ao ordenamento jurídico pela prática de um acto ilegal: já que “*os efeitos passados se consolidaram ao menos que se eliminem os futuros*” (cf., neste sentido, LUIZ CABRAL DE MONCADA, “O acto administrativo...”, cit., página 224). Mas parece-nos que estará também aqui em causa a protecção da confiança depositada pelos particulares na manutenção dos efeitos já produzidos pelo acto anulável, de resto por maioria de razão face ao que resulta do disposto no artigo 162.º, n.º 3 do CPA quanto aos actos nulos (cf. nota 82 *supra*).

⁹² Revelando assim o CPA, nesta parte, uma “*prudente cedência às realidades complexas do direito administrativo*”, como afirma LUIZ CABRAL DE MONCADA, “O acto administrativo...”, cit., página 224.

Criticando o CPA de 1991 por não permitir à Administração “*modelar a retroactividade*” dos efeitos da revogação anulatória, ao contrário do que sucederia em sede judicial, cf. LUÍS FILIPE COLAÇO ANTUNES, *A Teoria do Acto...*, cit., página 272. Aplaudindo, pelo mesmo motivo, a inovação do CPA de 2015 a este propósito, cf. MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *Teoria Geral...*, cit., página 316, Autor que salienta ser através deste mecanismo que o legislador “*dá resposta à preocupação acrescida de proteger a confiança dos beneficiários de boa fé, nos casos em que foi mais longo o período de tempo decorrido desde que o acto ilegal foi emitido*” (cf. *ob. cit.*, página 360).

⁹³ Pois, como resulta do artigo 171.º, n.º 1 do CPA, embora, em regra, a revogação apenas produza efeitos para o futuro, poderá o autor da revogação atribuir-lhe eficácia retroactiva “*quando esta seja favorável aos interessados ou quando estes concordem expressamente com a retroatividade e não estejam em causa direitos ou interesses disponíveis*”.

aproximar as figuras da anulação administrativa e da revogação *stricto sensu* (que o novo CPA veio justamente autonomizar), de algum modo dando razão aos Autores que defendem que, “*do ponto de vista da sua natureza jurídica, apesar de fundados em fins diferentes e de produzirem, tendencialmente, efeitos com alcance diverso, quer a revogação, quer a anulação, reconduzem-se à mesma categoria ou tipo de acto administrativo*”, pois, “[e]m ambos os casos, trata-se sempre de praticar um acto administrativo destinado a fazer cessar os efeitos de um acto anterior, a qual pode ou não implicar a extinção dos efeitos jurídicos já produzidos”⁹⁴.

II.7. Consequências

10. Por fim, no que concerne às **consequências** da anulação administrativa, o legislador dedica todo um preceito a regular o tema. Contudo, fá-lo sem particular originalidade, na medida em que, confrontando o artigo 172.º do CPA, facilmente se verifica que a sua redacção praticamente replica, com uma ou outra alteração menor, o disposto no artigo 173.º do CPTA. Por conseguinte, parece poder presumir-se que, com esta “*duplicação*” de normas, o legislador terá essencialmente pretendido reiterar que as consequências resultantes (para a Administração, mas não só) da anulação de um acto administrativo são fundamentalmente **idênticas**, independentemente de a anulação resultar de um acto da própria Administração ou de decisão jurisdicional proferida por um Tribunal administrativo e transitada em julgado.

Apesar de, como acabou de se referir, os vários números do artigo 172.º do CPA se encontrarem na mesma sequência das disposições similares contidas no artigo 173.º do CPTA, não concordamos inteiramente com a “*ordem*” seguida pelo legislador, pelo que iremos agora ocupar-nos das consequências da anulação administrativa, mas procurando dar-lhes uma “*arrumação*” sistemática mais coerente e apreensível.

⁹⁴ Cf. TIAGO MACIEIRINHA, “Notas sobre a revogação...”, cit., páginas 85 e 86. De acordo com o Autor, com esta aproximação do regime dos efeitos da revogação e da anulação administrativa, o próprio legislador estaria a reconhecer que “*a definição proposta não tem correspondência integral com o regime fixado*” (cf. *ob. cit.*, página 86).

Assim, em termos sucintos, dispõe o artigo 172.º, n.º 1 do CPA que a anulação administrativa constitui a Administração nos seguintes dois deveres:

- a) Por um lado, no dever (a que já acima se aludiu) de reconstituir a situação que existiria caso o acto anulado não tivesse sido praticado; e
- b) Por outro lado, no dever de dar cumprimento aos deveres que não tenha cumprido com fundamento naquele acto, por referência à situação jurídica e de facto existente no momento em que deveria ter actuado.

Seguidamente, concretiza o n.º 2 do mesmo artigo que o cumprimento daqueles dois deveres pode fazer recair sobre a Administração, concretamente, as obrigações de:

- (i) Praticar actos com eficácia retroactiva (desde que não envolvam a imposição de deveres, encargos, ónus ou sujeições, a aplicação de sanções ou a restrição de direitos ou interesses legalmente protegidos);
- (ii) Anular, reformar ou substituir os actos consequentes sem dependência de prazo⁹⁵; e

⁹⁵ De sublinhar, não obstante, que a situação jurídica dos beneficiários de actos consequentes que tenham sido praticados há mais de um ano e que se encontrem (os beneficiários, claro) de boa-fé não pode ser posta em causa se, cumulativamente, (i) os danos sofridos em consequência da anulação forem “*de difícil ou impossível reparação*” e se (ii) for “*manifesta a desproporção existente entre o seu interesse na manutenção da situação e o dos interessados na concretização dos efeitos da anulação*” (cf. artigo 172.º, n.º 3, segunda parte, do CPA).

Ainda que dependa da verificação de pressupostos exigentes, esta situação representa inquestionavelmente um importante limite à possibilidade (e obrigatoriedade) de anulação dos actos consequentes, na sequência da anulação administrativa do acto que lhes servia de base. Diga-se, aliás, que já antes da aprovação do CPA defendera TIAGO MACIEIRINHA que “[a] solução encontrada pelo CPTA, em sede de execução das sentenças de anulação de actos consequentes, em razão da necessidade da tutela da confiança do favorecido, deve, assim, por analogia, ser aplicada à revogação dos actos administrativos com duplo efeito a que chamei de incontestáveis” (isto é, os actos cuja validade não foi questionada durante o procedimento administrativo e cuja impugnação contenciosa não era expectável ou veio a ocorrer após o investimento de confiança pelo particular): cf. “Tutela da confiança...”, cit., página 599.

Por outro lado, esta previsão do artigo 172.º, n.º 3 do CPA não pode também ser desligada da eliminação, do rol dos actos nulos, dos “*actos consequentes de actos administrativos anteriormente anulados ou revogados*”, constante da alínea i) do n.º 2 do artigo 133.º do CPA de 1991 mas que não encontra correspondência no artigo 161.º do novo CPA (alteração aplaudida por PEDRO MACHETE, “A validade e eficácia...”, cit., página 79).

- (iii) Alterar as situações de facto entretanto constituídas, cuja manutenção seja incompatível com a necessidade de reconstituir a situação que existiria se o acto anulado não tivesse sido praticado⁹⁶.

No entanto, a lei também esclarece que nem os deveres e obrigações ali previstos (e acima elencados) nem a eventual pendência de um processo judicial prejudica a possibilidade, se a houver, de a Administração praticar um novo acto administrativo⁹⁷, seja procedendo à ratificação, reforma ou conversão do acto anteriormente praticado⁹⁸, seja alterando esse acto ou substituindo-o por um acto válido com o mesmo conteúdo⁹⁹. Esta substituição – que na verdade, e como acaba por ser reconhecido pelo legislador (no artigo 173.º, n.º 3), corresponde a uma *renovação* – sana os efeitos produzidos pelo acto anulável, bem como os respectivos actos consequentes¹⁰⁰.

O legislador teve, todavia, o louvável cuidado de ressaltar que, quando o acto anulável tiver implicado a imposição de deveres, encargos, ónus ou sujeições, a aplicação de sanções ou a restrição de direitos ou interesses legalmente protegidos, nem a sua ratificação, reforma ou a conversão, por um lado¹⁰¹, nem a sua renovação, por outro, impedem a Administração de anular os efeitos lesivos produzidos durante o período de tempo que

⁹⁶ Como resulta depois do artigo 172.º, n.º 4, esta última obrigação sofre uma refracção no caso muito específico de um trabalhador que tenha obtido a anulação de um acto administrativo mas a cuja reintegração ou recolocação se oponha a existência de terceiros com um interesse legítimo na manutenção de situações incompatíveis (com a anulação, ou melhor, com a retirada de todos os corolários da mesma), constituídas por acto administrativo praticado há mais de um ano.

Neste caso, esclarece-nos a norma citada, “*o trabalhador que obteve a anulação tem direito a ser provido em lugar ou posto de trabalho vago e na categoria igual ou equivalente àquele em que deveria ter sido colocado, ou, não sendo isso imediatamente possível, em lugar ou posto de trabalho a criar no quadro ou mapa de pessoal da entidade onde exercerá funções*”.

⁹⁷ É o que decorre da primeira parte do n.º 1 do artigo 172.º do CPA.

⁹⁸ Cf. artigo 164.º, n.º 1 do CPA.

⁹⁹ Cf. artigo 173.º, n.ºs 1 e 2 do CPA.

¹⁰⁰ Cf. artigo 173.º, n.º 2, parte final.

¹⁰¹ Que, “[d]esde que não tenha havido alteração ao regime legal, (...) retroagem os seus efeitos à data dos atos a que respeitam” (cf. artigo 164.º, n.º 5 do CPA).

precedeu a substituição do acto em causa¹⁰². O que faz todo o sentido, pois, mesmo havendo *juridicamente* retroactividade, do ponto de vista *fáctico* é impossível escamotear que, durante um determinado período de tempo, o particular foi lesado por um acto ilegal (mesmo que depois tenha deixado de o ser).

Esta consideração leva-nos, aliás, a perguntar se, em vez da mera “possibilidade”, não deveria o legislador ter consagrado uma verdadeira *obligatoriedade* de eliminação, pela Administração, dos efeitos lesivos produzidos pelo acto anulável enquanto não sobreveio a sua ratificação, reforma, conversão ou renovação.

Por outro lado, parece-nos evidente que um acto anulável que – independentemente de lhe impor ou não “*deveres, encargos, ónus ou sujeições*” – tenha provocado danos a um particular faz incorrer a Administração em responsabilidade civil extracontratual pela prática de um acto ilícito¹⁰³, não podendo a ratificação, reforma, conversão ou renovação constituir mecanismos de eliminação retroactiva da ilicitude para efeitos de impedir o lesado de peticionar o pagamento de uma indemnização pelos danos sofridos. Isto sem prejuízo, naturalmente, de (i) o particular apenas poder ser indemnizado pelos danos remanescentes que não tenham sido reparados pela eliminação dos efeitos lesivos produzidos pelo acto¹⁰⁴ e de (ii) a procedência do pedido indemnizatório depender da verificação, cumulativa, de todos os pressupostos da responsabilidade civil, sendo certo que, no caso da renovação, sendo possível a prática de um acto válido com o mesmo conteúdo, o pressuposto da ilicitude (na formulação ampla que lhe é dada pela parte final do artigo 9.º, n.º 1 do RRCEEP¹⁰⁵) e do nexo de causalidade (na sua vertente de “causalidade

normativa”, também dita de “teoria do escopo da norma”) poderão mostrar-se de difícil – mas não impossível...¹⁰⁶ – preenchimento.

Noutro plano, cumpre ainda assinalar que a anulação administrativa pode igualmente acarretar para a Administração, em alguns casos, o dever de indemnizar os interessados que tenham sido lesados em virtude do desaparecimento do acto anulado¹⁰⁷.

Nos termos do CPA, esta obrigação ressarcitória surge, pelo menos, em dois casos distintos.

Em primeiro lugar, a Administração deve indemnizar no caso de anulação de um acto constitutivo de direitos; no entanto, apenas serão ressarcidos os beneficiários que (i) *desconhecessem sem culpa* a existência da invalidade e (ii) tenham *auferido, tirado partido ou feito uso da posição de vantagem* em que o acto anulado os colocava. Além disso, o montante da indemnização apenas cobrirá os danos *anormais* que aqueles beneficiários tenham sofrido em consequência da anulação¹⁰⁸.

Concordamos inteiramente com ALEXANDRA LEITÃO quando esta Autora afirma que “*a exigência de que a ilegalidade ofenda direitos ou interesses legalmente protegidos para ser equiparada à ilicitude pode traduzir-se, na prática, na confusão entre ilicitude e dano*” (cf. “Duas questões a propósito da responsabilidade extracontratual por (f)actos ilícitos e culposos praticados no exercício da função administrativa: da responsabilidade civil à responsabilidade pública. Ilicitude e presunção de culpa”, in *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Jorge Miranda*, Volume IV, Coimbra Editora e Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Lisboa, 2012, página 54). Apesar do seu extremo interesse, uma apreciação mais detalhada deste conceito amplo de ilicitude extravasa todavia o âmbito deste texto.

¹⁰⁶ Isto porque, por muito contra-intuitiva que a afirmação subsequente possa soar numa primeira leitura, a verdade é que não está excluída a possibilidade de a Administração incorrer em responsabilidade civil pela prática de actos ilegais, *mesmo quando essa ilegalidade é de carácter meramente formal*.

Para uma breve resenha da doutrina e jurisprudência nacionais sobre o tema, cf. o nosso “Da legitimidade activa no contencioso pré-contratual – em especial, os pedidos impugnatórios baseados na ilegalidade das peças procedimentais”, in *Revista do Ministério Público*, n.º 134, Ano 34, Abril/Junho de 2013, página 294, nota 52.

¹⁰⁷ Como está bom de ver, este problema não se confunde com aquele de que se tratou no parágrafo antecedente, pois uma coisa é a indemnização pelos danos provocados pelo acto anulável ratificado, reformado, convertido ou renovado e que não foram eliminados por essas ratificação, reforma, conversão ou renovação; outra coisa, completamente distinta, é a indemnização pela anulação do acto anulável, isto é, pelo seu desaparecimento do ordenamento jurídico.

¹⁰⁸ Cf. artigo 168.º, n.º 6 do CPA.

¹⁰² Cf., com formulações muito próximas, os artigos 164.º, n.º 5 e 173.º, n.º 3 do CPA.

¹⁰³ Cf. artigo 9.º, n.º 1 do Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e Demais Entidades Públicas (“RRCEEP”), aprovado pela Lei n.º 67/2007, de 31 de Dezembro.

¹⁰⁴ Se a esta tiver havido lugar, claro está, já que, como referimos, se trata de uma mera possibilidade mas não de uma obrigação legal para a Administração.

¹⁰⁵ Referimo-nos ao facto de a ilicitude, para efeitos de responsabilidade civil da Administração, não se bastar com a mera violação de “*disposições ou princípios constitucionais, legais ou regulamentares*” ou a infracção de “*regras de ordem técnica ou deveres objectivos de cuidado*”, sendo ainda exigível, para que possa falar-se de um acto ilícito, que dessas violação ou infracção “*resulte a ofensa de direitos ou interesses legalmente protegidos*”.

Em segundo lugar, a Administração deverá também indemnizar os beneficiários de boa-fé de actos consequentes (do acto anulado) praticados há mais de um ano, pelos danos que sofram em consequência da anulação¹⁰⁹, excepto, claro, se estes danos forem “*de difícil ou impossível reparação*” e se um juízo de ponderação de interesses determinar que a sua situação jurídica não pode ser posta em causa pela anulação, nos termos já acima melhor explicados (cf. nota 95 *supra*).

III. Considerações Finais

Como decorre do acima exposto, o novo regime da anulação administrativa – descontada a alteração semântica –, se é certo que em vários passos se apresenta em continuidade com o regime da revogação (anulatória) prevista no CPA de 1991, em diversos outros traz, porém, soluções de ruptura e abre ao intérprete novos e estimulantes desafios.

Em termos gerais, estamos agora perante um quadro legal consideravelmente mais completo – mas também mais complexo –, cuja orientação de fundo parece apontar para a primazia do princípio da legalidade sobre a estabilidade das situações jurídicas (e a consequente confiança nelas depositada pelos destinatários do acto anulado e dos actos consequentes).

O regime da anulação plasmado no CPA de 2015 constitui assim o resultado de uma confluência de duas fontes de inspiração distintas, ambas claramente identificáveis. De facto, analisando o disposto nos artigos 165.º a 174.º do CPA, revela-se notória, por um lado, a prevalência da “Escola de Coimbra” sobre a “Escola de Lisboa” e, por outro lado, a passagem do nosso sistema de “francês” para “alemão”.

Sinal dos tempos?...

Com a formulação empregue, parece ter-se pretendido apelar, nesta sede, à figura da responsabilidade civil por actos lícitos, fazendo menção à *anormalidade* dos danos ressarcíveis (o artigo 16.º do RRCEEP também exige o requisito da *especialidade*, mas talvez o legislador do CPA tenha considerado que esse requisito estaria *in casu* automaticamente preenchido por se estar a falar na indemnização devida aos beneficiários do acto anulado).

¹⁰⁹ Cf. artigo 172.º, n.º 3 do CPA.