



UNIVERSIDADE
CATÓLICA | FACULDADE
PORTUGUESA | DE DIREITO
ESCOLA DE LISBOA

PROJETO DE REVISÃO DO CÓDIGO DO PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO

COLÓQUIO
25 de junho de 2013

Coordenação Científica:

**Prof. Dr. Rui Chancerelle Machete | Prof. Doutor Luís
Sousa da Fábrica | Mestre André Salgado de Matos**



UNIVERSIDADE CATÓLICA EDITORA

Escola de Lisboa
da Faculdade de Direito
da Universidade Católica Portuguesa

**PROJETO DE REVISÃO DO
CÓDIGO DO
PROCEDIMENTO
ADMINISTRATIVO**



Universidade Católica Editora

Índice

- 4 Apresentação
- 6 Procedimento administrativo.
Conceito, âmbito e função (no Projeto do Código)
RUI MACHETE
- 17 O projecto de revisão do Código do Procedimento Administrativo:
uma revolução legislativa anunciada e as suas consequências
ANDRÉ SALGADO DE MATOS
- 46 Âmbito de aplicação e princípios gerais no projeto
de revisão do CPA
JORGE PEREIRA DA SILVA
- 72 O procedimento administrativo
VASCO PEREIRA DA SILVA
- 83 A validade e eficácia do ato administrativo
PEDRO MACHETE
- 95 Notas sobre a revogação no projecto de revisão do CPA
TIAGO MACIEIRINHA
- 105 O regime da execução do ato administrativo no Projeto de revisão
do Código do Procedimento Administrativo
FILIPA URBANO CALVÃO
- 113 Os procedimentos administrativos de controle
LUÍS SOUSA DA FÁBRICA
- 125 Implicações no âmbito dos contratos da administração pública
MARIA JOÃO ESTORNINHO
- 135 A revisão do CPA: balanço e perspetivas
DIOGO FREITAS DO AMARAL

O regime da execução do ato administrativo no Projeto de revisão do Código do Procedimento Administrativo

FILIPA URBANO CALVÃO*

Antes de iniciar a apreciação da parte do Projeto de Revisão do Código do Procedimento Administrativo que me foi atribuída, a execução do ato administrativo, permitam-me que reserve uma palavra para o projeto *em geral*, e que é de franco elogio. Independentemente de entender que, num ou noutro ponto, o texto pode ser melhorado, saúdo a nova sistematização e a intenção garantística dos direitos e interesses dos cidadãos presente na maior parte das alterações introduzidas.

No que especificamente diz respeito à execução do ato administrativo, esta vertente garantística faz-se sentir de modo particular. O que não poderia deixar de suceder, por aquela traduzir uma intervenção administrativa capaz de assumir contornos especialmente robustos na esfera dos cidadãos.

Em sete artigos – artigos 175.º-181.º –, poucos dos quais recuperam a redação dos artigos 149.º a 157.º do Código do Procedimento Administrativo (CPA), o projeto apresenta um conjunto de disposições *de um modo geral* claras e sobretudo “despidas” de confusões terminológicas associadas ao

* Professora Auxiliar da Escola do Porto da Faculdade de Direito da Universidade Católica Portuguesa

conceito de executoriedade (que na atual versão do CPA ainda persistem)¹. Sobretudo, revela uma nova perspetiva da execução do ato administrativo. Começemos, pois, por indicar as principais novidades que este projeto traz.

1. O princípio da legalidade e a tipicidade dos efeitos jurídicos suscetíveis de execução coerciva

No n.º 1 do artigo 175.º define-se o objeto da secção V do capítulo II da Parte IV do projeto: «o regime comum aplicável aos procedimentos administrativos dirigidos à obtenção, através de meios coercivos, da satisfação de obrigações e do respeito por limitações decorrentes de atos administrativos». E esse regime comum está, como melhor procurarei explicar em seguida, essencialmente centrado nos princípios que regem a atividade executiva da Administração, abrangendo também uma norma específica sobre o procedimento de execução e ainda a previsão de garantias contenciosas dos executados².

Com o CPA, ficou claro que a autotutela executiva de que a Administração Pública dispõe está subordinada ao princípio da legalidade³. Embora não indo tão longe como propugnava boa parte da doutrina, o artigo 149.º, n.º 2 do CPA, veio reconhecer o poder genérico de execução coerciva da Administração Pública, vinculando-a a observar os termos e formas de execução previstos no código ou em lei especial. É precisamente em relação à

¹ Para uma clarificação dos vários sentidos imputados à expressão, *vide* ROGÉRIO SOARES, *Direito Administrativo*, Lições ao Curso Complementar de Ciências Jurídico-Políticas da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra no ano lectivo de 1977/78, Coimbra, 1978, pp. 191-219.

² A opção por esta contenção regulatória do procedimento comum de execução poderá estar na base da definição de procedimento administrativo contida no artigo 1.º do projeto, que deixa de fora os atos e formalidades destinados à execução dos atos administrativos. Com efeito, o novo conceito abrange os procedimentos organizatórios, consultivos e os decisórios, mas, se bem interpreto o disposto na alínea c) do n.º 1, não os de execução. Esta solução de excluir do conceito do procedimento administrativo, que serve de base à delimitação do objeto do próprio Código, o de execução só é compreensível se pensarmos que, precisamente, o CPA, nesta nova versão, não pretende regular as formas e procedimentos de execução. Ainda assim, na medida em que define os princípios e algumas regras gerais àqueles aplicáveis, julgo que se justificava a inclusão deste tipo de procedimento naquele artigo.

³ Sobre o tema, v. DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, vol. II (com a colaboração de Pedro Machete e Lino Torgal), 2.ª ed., Coimbra, 2011, pp. 518-521.

extensão do princípio da legalidade, ou a medida do espaço próprio de decisão da Administração Pública quanto à execução coerciva, que o projeto em análise se revela inovador. Aquela habilitação legal geral, que deixa espaço para regimes jurídicos especiais, desaparece agora.

Mas vejamos em pormenor como se encontra disciplinada no projeto a execução dos atos administrativos.

Ao consagrar o princípio da legalidade da execução administrativa, o n.º 1 do artigo 176.º do projeto determina que a Administração Pública só pode executar coercivamente as obrigações ou outras limitações impostas por ato administrativo nos casos, e segundo as formas e termos, expressamente previstos na lei. Ora, a novidade do regime revela-se na consagração do princípio da tipicidade dos efeitos jurídicos suscetíveis de execução coerciva – a execução administrativa coerciva só pode ocorrer quando exista norma específica a prevê-la. Este preceito não é, pois, suficiente para servir de habilitação legal para a execução coerciva, ao contrário do que sucede com o n.º 2 do artigo 149.º do CPA⁴.

Como primeira consequência, não se encontra no projeto a identificação dos atos administrativos suscetíveis de execução coerciva pela Administração e daqueles que o não são. Donde a necessidade ou conveniência de uma norma – como a do artigo 181.º do projeto – a esclarecer que, sempre que os atos administrativos não sejam suscetíveis de execução coerciva pela Administração, ela deve solicitar a execução ao tribunal administrativo competente.

A segunda consequência desta opção legislativa manifesta-se na circunstância de o projeto não regular as formas de execução, ao contrário do que sucede no atual texto do CPA (com exceção da norma respeitante à execução de obrigações pecuniárias, a qual, porém, é essencialmente uma norma de remissão para legislação especial, tal como já sucede atualmente com o

⁴ Seguindo-se assim a posição defendida por boa parte da doutrina portuguesa, de que me permito destacar ROGÉRIO SOARES, *op. cit., ibidem*; J. M. SÉRVULO CORREIA, *Noções de Direito Administrativo*, I, p. 337-343; VASCO PEREIRA DA SILVA, *Em busca do ato administrativo perdido*, Coimbra, 1996, pp. 646 e ss.; CARLA AMADO GOMES, *Contributo para o estudo das operações materiais da Administração Pública e do seu controlo jurisdicional*, Coimbra, pp. 91 e ss.; e mais recentemente, MARCELO REBELO DE SOUSA/ ANDRÉ SALGADO DE MATOS, *Direito Administrativo Geral*, tomo III – *Actividade Administrativa*, Lisboa, 2009, p. 233. Em sentido diferente, v., entre outros, FREITAS DO AMARAL, *ob. cit.*, pp. 519-520. Sobre o tema, mais recentemente, v. DIOGO FREITAS DO AMARAL (coordenador e co-autor), *O poder de execução coerciva das decisões administrativas nos sistemas de tipo francês e inglês e em Portugal*, Coimbra, 2011, e RUI GUERRA DA FONSECA, *O fundamento da autotutela executiva da Administração Pública*, Coimbra, 2012.

artigo 155.º do CPA). E bem. Pois, se não há uma regra geral de execução coerciva, o projeto não tem de definir um verdadeiro regime geral de procedimento de execução, onde se indiquem as formas admissíveis de execução coerciva.

Todavia, esta nova configuração do regime da execução dos atos administrativos não é tão radical quanto à primeira vista poderia parecer. Seja porque, em termos práticos, o seu impacto fica reduzido pela existência, em certas áreas de atuação administrativa, de legislação específica habilitante da execução coerciva – como sucede com a atividade de polícia⁵ –, seja porque o projeto prevê, no artigo 176.º, n.º 2, uma importante exceção à tipicidade do poder de execução coerciva: *as situações de extrema urgência*.

Na verdade, o projeto apresenta aqui uma “válvula de escape”, permitindo que a Administração Pública proceda à execução coerciva de obrigações se entender estar perante uma situação de extrema urgência, sem para o efeito depender de autorização legal específica. Por esta via, abre-se um espaço considerável de intervenção administrativa discricionária, na medida em que o conceito impreciso “situações de extrema urgência” comete à Administração o poder de decisão concreta de atuação.

É claro que este é um pressuposto aparentemente novo no nosso ordenamento jurídico, não coincidente com o estado de necessidade administrativo. E cujo preenchimento vai suscitar dúvidas várias. De todo o modo, num Estado de Direito como o nosso, essa decisão tem de estar fundamentada.

Além disso, o poder administrativo encontra-se delimitado, já que aquelas situações têm de se referir à execução de «obrigações impostas em estrita aplicação de determinações contidas em comandos normativos». A exigência de que a imposição dos deveres tenha base em lei ou regulamento administrativo é, apesar de tudo, uma limitação importante deste poder, assim restringido, se bem vejo as coisas, à execução de atos administrativos vinculados. Faço, todavia, notar que o facto de a imposição da obrigação poder assentar em previsão meramente regulamentar aconselha algumas cautelas, em face da possibilidade de as obrigações impostas pela Administração afectarem, em maior ou menor medida, direitos, liberdades e garantias dos executados.

O que o preceito parece afastar, ao referir-se a obrigações impostas *em estrita aplicação* de normas, é a hipótese de uma decisão administrativa

⁵ Em relação às medidas de polícia de coação direta, o n.º 2 do artigo 175.º ressalva que a ela não se aplicam as regras constantes do CPA, remetendo para legislação especial.

impositiva tomada em estado de necessidade ser também executada coercivamente com fundamento na situação de extrema urgência. Conclusão que parece reforçada pelo cuidado revelado na adoção de uma expressão não coincidente com o conceito “estado de necessidade”.

2. A decisão de proceder à execução e o título executivo

O projeto não esgota as suas novidades nos elementos descritos no ponto anterior. Dá ainda um especial destaque à *decisão de proceder à execução*. Embora esta já fosse referida no artigo 152.º do CPA, o artigo 177.º, n.º 2, do projeto vem agora tornar claro ter toda a execução administrativa de ser antecedida de uma decisão autónoma de proceder à execução (salvo estado de necessidade), para além do próprio ato administrativo exequendo. Será portanto nela que se apresenta a fundamentação da execução, bem como o conteúdo e termos da mesma⁶.

A autonomia da decisão de proceder à execução em relação ao administrativo exequendo vem reforçada pelo facto de a notificação destes dois atos ter de ocorrer em momentos distintos. Termina, pois, a possibilidade do “dois em um” que o n.º 2 do artigo 152.º do CPA admite ainda, destacando-se, assim, a intenção de fortalecimento da posição do executado perante a Administração, em prejuízo da eficiência administrativa. Pretende-se que o interessado seja notificado, primeiro, do dever de agir ou não agir (e de um prazo para cumprir voluntariamente o dever) e, num segundo momento, da decisão de execução da obrigação, com especificação do prazo razoável para o seu cumprimento, sob pena de execução coerciva. Apenas no caso de se verificar estado de necessidade numa atuação administrativa imediata, ficará Administração dispensada da decisão de proceder à execução e da respetiva notificação, como decorre do n.º 2 do artigo 177.º do projeto.

Uma das novidades do projeto passa pelo reconhecimento da força de título executivo a este ato administrativo que contém a decisão de proceder à execução. E, com isto, a negação de tal qualidade ao ato administrativo exequendo. Ora, este é um aspeto que me suscita dúvidas.

⁶ A este propósito, sugeriria que o disposto no n.º 1 do artigo 177.º fosse deslocado para o artigo 176.º, por me parecer que a exigência de que a execução seja precedida do correspondente ato administrativo é ainda manifestação do princípio da legalidade. E, deste modo, o artigo 177.º fica limitado ao seu objeto próprio: a decisão de proceder à execução.

Por um lado, não posso deixar de manifestar alguma estranheza em ver negado ao ato administrativo impositivo (e eficaz) aquela que era uma sua característica típica, a da executividade – pois, se ela significa a suscetibilidade de execução, natural seria residir o título executivo naquele que define os efeitos jurídicos a executar⁷. O paralelismo entre o ato administrativo e a sentença judicial, tão útil na teorização do ato administrativo, vai assim esfumando-se cada vez mais. E o ato administrativo exequendo fica, nesta medida, remetido a um mero pressuposto da decisão de proceder à execução.

Por outro lado, esta solução não é homogênea, isto é, não vale para todos os atos administrativos impositivos. Com efeito, tal característica apenas vem reconhecida aos atos exequendos suscetíveis de execução coerciva pela Administração. Porque, quanto aos restantes, o artigo 181.º parece manter como título executivo o ato exequendo. Trata-se, pois, de uma incongruência, ou pelo menos de uma diferença de regime, para a qual não alcanço justificação.

A que acresce a circunstância de, nos procedimentos de execução de obrigações pecuniárias, a executividade estar atribuída a um outro ato jurídico: a certidão emitida pelo órgão administrativo competente e remetida por este à Administração tributária. A falta de uniformidade da natureza de título executivo nos diferentes procedimentos administrativos de execução é aspeto que merece, na minha perspetiva, reapreciação.

3. Os procedimentos administrativos de execução sujeitos a regulação específica

Como resulta do que afirmei atrás, o projeto exceciona do regime comum, ou de algumas normas do regime comum, determinados procedimentos administrativos de execução.

O primeiro diz respeito à execução de medidas policiais de coação direta – sujeito a legislação própria, como determina o n.º 2 do artigo 175.º. O segundo, previsto no n.º 2 do artigo 176.º, prende-se com as situações de extrema urgência, pressuposto a que já aludi. O terceiro resulta da ressalva contida no início do n.º 2 do artigo 177.º: o estado de necessidade, que justifica não só a decisão e atuação executiva, como também a compressão ou dispensa de um procedimento de execução a iniciar-se com a decisão de proceder à execução e respetiva notificação. Finalmente, o quarto diz respeito

⁷ Sobre o conceito de executividade, v. ROGÉRIO SOARES, *op. cit.*, p. 199, e FREITAS DO AMARAL, *op. cit.*, pp. 319-320.

às obrigações pecuniárias, especificamente excepcionado no n.º 3 do artigo 176.º do projeto.

Detenho-me um pouco mais neste último procedimento, para chamar a atenção para dois ou três aspetos, que, em meu entender, merecem afinamento.

Começo pela referência à execução de obrigações pecuniárias no artigo 176.º. O n.º 3 do artigo 176.º determina que «a execução coerciva de obrigações pecuniárias é sempre possível, nos termos do artigo 179.º». Esta disposição quererá significar que os princípios e regras por que se pauta a execução coerciva de obrigações pecuniárias são específicos e encontram-se definidos no artigo 179.º. Mas a verdade é que esta previsão legal enquadra-se num artigo cuja epígrafe é «Legalidade da execução» e, portanto, parece apresentar-se como exceção ao princípio da legalidade da execução coerciva da Administração Pública, tal como ele está consagrado no n.º 1 do mesmo artigo (nos termos do qual as obrigações e limitações decorrentes de atos administrativos «só podem ser impostos coercivamente pela Administração nos casos e segundo as formas e termos expressamente previstos na lei»). Quando, realmente, o artigo 179.º do projeto remete a regulação deste tipo de execução para legislação especial, com o que também aqui a execução coerciva das obrigações só pode ocorrer nos casos e termos previsto na lei. Outra perspetiva, de que o n.º 3 é exceção ao disposto no n.º 1, pelo facto de o artigo 179.º aparentemente regular uma forma de execução, afigura-se ilusória: ao ter mantido parte da redação do artigo 155.º do CPA, o artigo 179.º contém, além da norma de remissão, uma mera indicação de tramitação procedimental inicial. Não mais do que isso.

Em relação ao disposto no artigo 179.º, aproveito para recordar que o ato impositivo de obrigações pecuniárias, nos termos do atual CPA – que remete para a lei processual tributária –, é um ato insuscetível de execução coerciva pela Administração. O projeto mantém, à primeira vista, a mesma conceção. Simplesmente, em virtude de alteração legislativa ocorrida há cerca de três anos, a execução coerciva de obrigações tributárias faz-se agora sem a intervenção decisória de um juiz. Nessa medida, a mera remissão, contida no n.º 1 do artigo 179.º, para o processo de execução fiscal tal como regulado na legislação do processo tributário, acaba por não retratar com rigor a realidade com que se deparam os executados.

Uma última crítica quanto à redação do artigo 179.º do projeto. Embora nesta parte o projeto se limite a reproduzir a redação do n.º 1 do artigo 155.º do CPA, é para mim incompreensível a que ato jurídico se refere a norma quando menciona a ordem da pessoa coletiva. Passo a explicar a minha

dúvida. O texto do n.º 1 do artigo 179.º estatui que «[q]uando, por força de um ato administrativo, devam ser pagas prestações pecuniárias a uma pessoa coletiva, ou por ordem desta, segue-se [...]». Ora, se bem leio a norma, as obrigações pecuniárias que hajam de ser cumpridas perante uma pessoa coletiva são constituídas por força de um ato administrativo. A possibilidade, em alternativa, de tais obrigações serem constituídas por ordem da pessoa coletiva mostrase redundante, pois que a ordem é ainda um ato administrativo (com efeitos externos, porque dirigida a uma pessoa jurídica diferente). Não conseguindo atinar com o significado desta referência, aproveito a oportunidade para sugerir a sua eliminação ou, pelo menos, a sua correção para que um normal declaratório seja capaz de apreender o seu significado.

4. Considerações finais

A terminar, importa destacar que o projeto prevê no artigo 180.º o conjunto de *garantias contenciosas* que o executado tem ao seu dispor. Este é um preceito de grande utilidade para os particulares. Aqui se enunciam os meios processuais adequados à tutela dos interesses daqueles que são afetados por medidas de execução coativa ou temem vir a sê-lo. E destaca-se a ação de impugnação não apenas do ato administrativo exequendo, como também de outros atos administrativos adotados no procedimento de execução, como seja a decisão de proceder à execução, por vícios de legalidade próprios, *i.e.*, não reconduzíveis à ilegalidade do ato exequendo. Indica-se ainda a possibilidade de lançar mão da ação administrativa comum para prevenir operações materiais de execução lesivas ou para eliminar as alterações de facto por elas entretanto provocadas. Neste ponto, enunciam-se mesmo as circunstâncias em que uma operação material de execução pode ser tida por ilegal e, portanto, suscetíveis de fundamentar a propositura da ação. A que acresce, em ambos os tipos de ação, a indicação das providências cautelares adequadas.

No mais, o projeto não introduz alterações significativas. Mantém-se a subordinação do procedimento de execução ao princípio da proporcionalidade e a específica limitação da coação direta pelo respeito pelos direitos fundamentais e pelo princípio da dignidade da pessoa humana, agora reunidos no artigo 178.º

Resta-nos, pois, esperar para verificar em concreto qual o verdadeiro impacto da principal inovação nesta matéria, a dependência de uma previsão legal específica para a execução coerciva pela Administração.

© Universidade Católica Editora | Lisboa 2013
Edição Universidade Católica Editora, Unipessoal
Revisão editorial Helena Romão
Composição Magda Macieira Coelho
Data Novembro 2013
ISBN 978-972-54-0397-6

Universidade Católica Editora, Unipessoal, Lda.
Palma de Cima – 1649-023 LISBOA
tel. (351) 217 214 020 fax (351) 217 214 029

www.uceditora.ucp.pt | uce@uceditora.ucp.pt