

Atas da Conferência sobre

Iniciativas Legislativas de Reforma do Processo Administrativo e Tributário

EDUARDO PAZ FERREIRA | VASCO PEREIRA DA SILVA
ANA PAULA DOURADO | JOÃO MIRANDA
NUNO CUNHA RODRIGUES
ANA GOUVEIA MARTINS
(Coordenadores)





Atas da Conferência sobre

Iniciativas Legislativas de Reforma do Processo Administrativo e Tributário

EDUARDO PAZ FERREIRA
VASCO PEREIRA DA SILVA
ANA PAULA DOURADO
JOÃO MIRANDA
NUNO CUNHA RODRIGUES
ANA GOUVEIA MARTINS
(Coordenadores)

Edição

Instituto de Ciências Jurídico-Políticas
Centro de Investigação de Direito Público

-

www.icjp.pt

icjp@fd.ulisboa.pt

-

Março de 2019

ISBN: 978-989-8722-35-5



FACULDADE DE DIREITO
UNIVERSIDADE DE LISBOA

Alameda da Universidade

1649-014 Lisboa

www.fd.ulisboa.pt

-

Produzido por:

OH! Multimédia

mail@oh-multimedia.com



Índice

5 Nota prévia

9 Programa da conferência

I - A reforma da organização e do funcionamento da jurisdição administrativa e fiscal

12 Introdução à reforma do contencioso tributário.

Nuno Cunha Rodrigues

19 Debate sobre a reforma da organização e funcionamento da jurisdição administrativa e fiscal: a especialização e a assessoria.

Carlos Carvalho

38 Notas sobre algumas medidas propostas ao nível da organização e funcionamento da jurisdição fiscal.

Fernanda Esteves

47 Organização e funcionamento da jurisdição administrativa, em especial, o âmbito da jurisdição e a criação de tribunais administrativos especializados.

Ana Gouveia Martins

II - A reforma do Código de Processo nos Tribunais Administrativos

70 Breve apontamento sobre algumas alterações ao Código de Processo nos Tribunais Administrativos previstas na Proposta de Lei nº168/XIII .

Mário Aroso de Almeida

- 84** (Algumas) breves notas acerca da Proposta de Lei nº 168/XIII/4ª (Gov).
João Raposo
- 97** A arbitragem administrativa no quadro da revisão do Código de Processo nos Tribunais Administrativos: algumas notas .
José Luís Esquível
- 108** Breves reflexões sobre (mais) uma alteração da legislação processual administrativa.
João Miranda

III - A reforma do Código de Procedimento e Processo Tributário

- 123** As propostas de alteração ao Código de Procedimento e de Processo Tributário (CPPT).
Dulce Neto
- 137** O processo de oposição judicial à execução fiscal à luz da reforma do processo tributário.
Paulo Marques

IV - Tendências futuras da Justiça administrativa e Fiscal

- 146** “Do útil, do supérfluo e do erróneo”.
Breves apontamentos sobre as propostas de revisão do Contencioso Administrativo e Fiscal.
Vasco Pereira da Silva
- 160** Tendências futuras da justiça administrativa e fiscal.
Vítor Gomes
- 168** Sobre os Autores

Breve apontamento sobre algumas alterações ao Código de Processo nos Tribunais Administrativos previstas na Proposta de Lei n.º 168/XIII

MÁRIO AROSO DE ALMEIDA¹

1. Considerações gerais

Na exposição de motivos da Proposta de Lei n.º 168/XIII, é reconhecido que “a jurisdição administrativa e fiscal constitui um pilar estruturante do Estado de Direito, por ser a sede, por excelência, onde são dirimidos os litígios que opõem o Estado aos cidadãos e onde se discute, muitas vezes, a defesa dos direitos fundamentais e, bem assim, a legalidade da atuação da Administração Pública”. E que, no entanto, a jurisdição se debate com “um preocupante fenómeno de estrangulamento [...] ao qual está associado um aumento dos tempos de resposta dos tribunais e, bem assim, uma tendência para a acumulação de pendências”.

Diz-se, entretanto, na exposição de motivos que a capacidade de resposta dos tribunais administrativos e fiscais “não tem conseguido acom-

¹ Mário Aroso de Almeida Professor da Faculdade de Direito da Universidade Católica Portuguesa



panhar o crescimento dos litígios verificados nesta área”. Mas a verdade é que em nenhum momento, desde a instituição do regime democrático em Portugal, o poder político disponibilizou os meios necessários para que “a capacidade de resposta dos tribunais administrativos e fiscais” crescesse em proporção ao crescimento dos litígios verificados nesta área. Pelo contrário, a notória falta de investimento na jurisdição que se registou até 2003 conduziu-a a uma situação de quase ruptura. E, após o fugaz investimento feito em 2003, só por si muito insuficiente para as necessidades, o evidente desinvestimento que entretanto foi mantido ao longo dos quinze anos subsequentes conduziu ao apodrecimento da situação, que é, hoje, por todos reconhecido.

A nosso ver, o pacote legislativo no qual se insere a Proposta de Lei n.º 168/XIII não é de molde a dar resposta ao problema, porque o problema não é de falta de leis e portarias: é de falta de meios. E a falta de meios não se resolve com a previsão no Diário da República do alargamento de quadros que nunca foram preenchidos na sua dimensão anterior ou da existência de uma bolsa de juízes, sem que existam juízes para a integrar, nem perspectivas de recrutamento em dimensão suficiente. Como não se resolve com a deslocação para equipas de recuperação de pendências de juízes necessários para dar resposta ao volume de processos que diariamente entra nos tribunais, sem recrutamento de juízes em número suficiente para o lugar, o que apenas poderá conduzir à substituição das velhas por novas pendências, de dimensão e gravidade igual ou superior à anterior.

No que, entretanto, diz respeito à Proposta de Lei n.º 168/XIII, no que se refere às alterações ao Código de Processo nos Tribunais Administrativos (CPTA) que nela são previstas, não nos parece que, só por si, qualquer uma delas assegure a prossecução dos objetivos, assumidos na exposi-

ção de motivos, de “aumentar a eficiência, a celeridade e a capacidade de resposta da jurisdição administrativa e fiscal” e “reduzir as dificuldades resultantes do funcionamento do sistema de Justiça que consubstanciam um entrave à tutela jurisdicional efetiva, e ao desenvolvimento económico e social”.

Pelo contrário: o que soluções como aquela que é preconizada para o artigo 103.º- A do CPTA parecem trazer subjacente é o reconhecimento de que, como é não possível “aumentar a eficiência, a celeridade e a capacidade de resposta da jurisdição administrativa e fiscal” — no caso, na apreciação em tempo útil dos pedidos de levantamento do efeito suspensivo automático que são dirigidos aos tribunais pelas entidades adjudicantes —, a solução reside em libertar na maior extensão possível estas entidades da necessidade de pedir tal levantamento. Porque quando a morosidade da justiça afeta os cidadãos, estes não têm outro remédio do que suportar-lhe as consequências. Mas quando ela afeta entidades públicas, estas têm acesso a um instrumento de que os cidadãos não dispõem: podem promover modificações legislativas para se subtraírem a essas consequências.

Não é nada de novo: já há anos atrás, o Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais de um Governo que investiu muito na eficiência da máquina fiscal mas recusou persistentemente as verbas necessárias para dotar os tribunais tributários dos meios mínimos indispensáveis para que pudessem aumentar a sua capacidade de resposta à crescente procura de que eram objeto, entendeu que a melhor resposta a dar ao problema da morosidade dos processos de execução fiscal residia em eliminar a regra que previa a caducidade da caução prestada pelo executado quando a pendência desses processos se prolongasse para além de determinado prazo.



A conclusão que se retira é a de que é confortável a posição das entidades públicas perante a morosidade da justiça administrativa e fiscal a que o Estado tem reiteradamente dado causa ao longo dos anos, nos tipos muito excepcionais de situações em que estão submetidas às consequências dessa morosidade: basta-lhes promover a alteração da lei para se subtraírem a essas consequências, a que, pelo seu lado, os cidadãos, infelizmente, não se podem subtrair, a não ser evitando, por todos os meios possíveis, propor ações nos tribunais administrativos e fiscais.

2. Apreciação na especialidade: artigos 103.º-A e 128.º

1. Exigências de brevidade impõem que centremos a apreciação na especialidade em apenas dois pontos, que nos parecem ser os mais relevantes, em relação aos quais se justifica, a nosso ver, tecer uma apreciação crítica.

O primeiro desses pontos diz precisamente respeito à alteração proposta ao artigo 103.º-A, a que se acaba de fazer referência.

Cumprir notar que, quando, em 2015, a comissão de revisão do CPTA, que teve a honra de integrar, propôs — e o Governo da época aceitou — o regime que (ainda) hoje consta do n.º 1 do artigo 103.º-A, de efeito suspensivo automático da propositura das ações de impugnação de atos de adjudicação abrangidas pelo âmbito de aplicação do contencioso pré-contratual urgente, ela não o fez na convicção errónea de que tal solução, com a extensão que lhe era atribuída, era uma imposição que estritamente decorria das chamadas Diretivas Recursos. A consagração desse regime, com essa configuração, foi feita de caso pensado, na mesma linha em que a mesma comissão de revisão propôs uma profunda

alteração do regime do artigo 128.º do CPTA — proposta que, como é sabido, o Governo da época não veio a subscrever.

Com efeito, tanto o regime consagrado no n.º 1 do artigo 103.º-A, como o regime que era proposto para o artigo 128.º previam um efeito suspensivo automático — num caso, da propositura das ações de impugnação de todo e qualquer ato de adjudicação abrangidas pelo âmbito de aplicação do contencioso pré-contratual urgente, no outro, da dedução de todo e qualquer pedido de suspensão da eficácia de atos administrativos — que podia ser levantado pelo juiz, mediante solicitação da parte contrária.

E o propósito era o mesmo: o de proporcionar uma tutela jurisdicional reforçada aos interessados em situações de maior vulnerabilidade, de risco acrescido da constituição de situações de facto consumado que põem em causa o direito a uma tutela efetiva. É assim, no domínio pré-contratual, perante o risco da rápida celebração e execução do contrato, como, no âmbito da tutela cautelar, perante o risco da célere execução dos atos administrativos cuja eficácia se pretende ver suspensa.

A proposta de alteração do n.º 1 do artigo 103.º-A parte da perspetiva contrária: não a de promover ao máximo a efetividade da tutela jurisdicional de quem se dirige aos tribunais, mas a de reduzir ao mínimo os inconvenientes que para as entidades adjudicantes podem resultar do diferimento da celebração e execução dos contratos públicos.

Já foi nessa perspetiva, de promover a celebração do modo mais expedito possível dos contratos públicos, que, em 2008, o Código dos Contratos Públicos (CCP) fixou pelo prazo mínimo consentido pelas Diretivas Recursos, de dez dias, o período subsequente à prática do ato de adjudicação dentro do qual as entidades adjudicantes ficam proi-



bidas de celebrar o contrato (o chamado *período standstill*) — e isso, apenas para os contratos em relação aos quais as Diretivas Recursos exigem a previsão de tal proibição.

Ora, é na mesma perspectiva que se orienta a redação proposta para o n.º 1 do artigo 103.º-A do CPTA. Com duas consequências: a de que o efeito suspensivo automático só se produzirá no âmbito das ações de impugnação dos atos de adjudicação dos contratos abrangidos pelo regime previsto no CCP de proibição de celebração dentro do período *standstill*; e, por outro lado, a de que, mesmo no âmbito dessas ações, o efeito suspensivo automático só se produzirá se elas forem propostas ainda no decurso do período *standstill*, isto é, desde que ainda tenham decorrido dez dias sobre a data da adjudicação.

Como é evidente, tanto a solução hoje consagrada no n.º 1 do artigo 103.º-A como aquela que é preconizada na proposta de lei são conformes às Diretivas Recursos. As Diretivas impõem mínimos, que os legisladores nacionais podem querer ou não ultrapassar. Ao contrário do que alguns dizem e outros parecem pensar, as Diretivas Recursos não impõem a previsão legal de prazos curtos para a impugnação dos atos de adjudicação dos contratos abrangidos pelo respetivo âmbito de aplicação. E apenas preveem prazos mínimos quanto à fixação do período *standstill*, no propósito de impedir que os Estados membros adotem soluções irrealistas nessa matéria, que impossibilitem o recurso pelos interessados aos meios adequados à defesa dos seus interesses. A questão que, neste plano, se coloca é, portanto, de pura opção de política legislativa de âmbito interno.

Ora, uma vez colocada a questão nesse plano, há considerações de ordem valorativa que, a nosso ver, não podem ser ignoradas.

Quando, em 2008, o CCP fixou o período *standstill* pelo prazo mínimo consentido pelas Diretivas de dez dias, fê-lo determinado pelo único propósito de permitir a celebração dos contratos públicos do modo mais expedito possível e, portanto, sem dar a devida atenção à função eminentemente garantística que as Diretivas Recursos associam a esse prazo.

Nessa matéria, o legislador nacional tinha fixado em um mês, no artigo 101.º do CPTA, o prazo ao qual considerava razoável que os interessados estivessem submetidos para a propositura das ações de impugnação do contencioso pré-contratual urgente — alargando, aliás, o prazo, considerado excessivamente curto, que o Decreto-Lei n.º 134/98 anteriormente fixava em 15 dias. Por conseguinte, o que teria sido razoável era que também o CCP, em 2008, tivesse fixado o período *standstill* em um mês.

A incongruência que resulta da falta de harmonia entre o prazo de impugnação jurisdicional de um mês e o período *standstill* de dez dias evidencia-se no conteúdo do regime que é proposto para o artigo 103.º-A, do qual resulta, de modo que nos parece inaceitável, a instituição de dois regimes de impugnação dos atos de adjudicação dos contratos do contencioso pré-contratual urgente e dos próprios contratos cuja celebração está condicionada pelo CCP à observância do período *standstill*: um regime de impugnação no prazo de dez dias — só porque esse é o prazo que o CCP fixou, de modo arbitrário, para o período *standstill* —, em que é imputada à impugnação a produção de um efeito suspensivo automático; e um regime de impugnação para além do prazo de dez dias, e até ao prazo de um mês que o CPTA estabelece como prazo máximo para a impugnação, em que esta ainda é possível, mas já não produz o efeito suspensivo automático.

Passa, assim, a depender da observância do prazo de dez dias o reconhecimento, nos termos do n.º 4 do artigo 103.º-A, de que o interesse do



impugnante na suspensão só pode ser preterido em situações de grave prejuízo para o interesse público ou de consequências lesivas claramente desproporcionadas para outros interesses envolvidos. Se o impugnante impugnar o ato de adjudicação ao 11.º dia, já não é reconhecida ao seu interesse a mesma relevância, pelo que ele só poderá aspirar a obter a suspensão do ato de adjudicação ou da execução do contrato se o tribunal lhe der uma medida provisória por entender que os danos advenientes da suspensão não serão superiores àqueles que poderão advir da suspensão, nos termos do n.º 3 do artigo 103.º-B.

Isto significa que, na prática, passa a ser de dez dias o prazo dentro do qual passa a ser possível proceder-se à impugnação com efeito útil dos atos de adjudicação dos contratos do contencioso pré-contratual urgente — e isto, só no que diz respeito à impugnação dos atos de adjudicação dos contratos em relação aos quais o CCP impõe a proibição de celebração dentro do período *standstill*.

A solução parece-nos inaceitável.

A nosso ver, o prazo dentro do qual deve poder ser obtido o efeito suspensivo automático previsto no n.º 1 do artigo 103.º-A não deve deixar de ser o prazo de um mês dentro do qual a impugnação pode ser deduzida — prazo de um mês ao qual, como já foi dito, devia, aliás, corresponder o próprio período *standstill*.

Isto, sem prejuízo de se poder admitir que o efeito suspensivo automático possa passar a ser associado apenas à impugnação dos atos de adjudicação de um universo mais restrito de contratos do que aquele que, de modo irrestrito, se encontra hoje previsto no n.º 1 do artigo 103.º-A: porventura, no sentido proposto, apenas dos contratos abrangidos pelo âmbito de aplicação do regime que, no CCP, impõe a

proibição da respetiva celebração durante o período *standstill*. Nessa perspectiva, seria, assim, suficiente a introdução, no texto proposto para o n.º 1 do artigo 103.º-A, do inciso “sem necessidade da observância do prazo aí previsto”.

2. Um segundo ponto ao qual não podemos deixar de fazer referência prende-se com as alterações propostas ao regime do artigo 128.º do CPTA.

Com efeito, estão desde há muito identificadas as insuficiências de que padece o regime deste artigo. Não pode deixar, por isso, de surpreender que só seja proposta a resolução de uma delas, que resulta da substituição da enigmática referência ao “duplicado do requerimento” pela referência à “citação” da entidade demandada.

Como já foi referido, a comissão de revisão do CPTA propôs, em 2015, uma profunda remodelação do artigo 128.º, que sobretudo passava pela eliminação da figura da resolução fundamentada. Essa proposta não foi aceite pelo Governo da época e não voltaremos a insistir nela agora. Mas não se vê motivo para que, sem prejuízo de se manter o regime da resolução fundamentada, não se proponham soluções dirigidas a dar resposta às questões que, a propósito do artigo 128.º, se têm colocado: não vimos motivo para isso quando, em 2015, o legislador da revisão optou por deixar intocado o artigo 128.º, e continuamos a não ver na presente ocasião, em que o legislador apenas se propõe introduzir um pequeno retoque neste artigo.

Pela nossa parte, limitar-nos-emos, pois, a recapitular o que, em diversas sedes, temos defendido a este respeito.

2.1. A propósito do regime do artigo 128º, coloca-se, desde logo, a questão da sua articulação com o instituto do decretamento provisório



de providências cautelares, que se encontra consagrado no artigo 131º. Em resposta a essa questão, era proposto no anteprojeto elaborado em 2015 pela comissão de revisão do CPTA que ao artigo 128º fosse aditado um último preceito, que estabelecia que a previsão, no nº 1, do efeito suspensivo automático não prejudicava a possibilidade do decretamento provisório da suspensão da eficácia, em situações de especial urgência, segundo o disposto no artigo 131º. Reitera-se, pois, a proposta.

2.2. A verdade, porém, é que a prática processual se foi orientando no sentido de configurar a resolução fundamentada como uma espécie de alegação que tem por destinatário o juiz cautelar, no âmbito de um incidente que corre sob a égide do processo cautelar, pelo que deve ser comunicada ao juiz cautelar, para que este, por sua vez, a comunique ao requerente da providência. Como, no nº 1 do artigo 128º, é fixado o prazo preclusivo de 15 dias para a emissão da resolução fundamentada, procura-se, desse modo, promover as condições para assegurar a observância desse prazo. E, nesse sentido, tem feito caminho o entendimento de que, quando seja emitida, a resolução fundamentada deve dar entrada no tribunal dentro do prazo de 15 dias.

É neste sentido que se orientam as alterações propostas quanto ao n.º 1 do artigo 128.º. Mas, a nosso ver, mal, na medida em que é, para nós, evidente, como vimos defendendo desde há muito, que a imposição de um prazo preclusivo de quinze dias para o exercício, pela autoridade requerida, do poder de emitir a resolução fundamentada não se justifica e tem efeitos perversos, cuja evidência resulta à saciedade dos quinze anos da prática da aplicação do artigo em referência.

Na verdade, a imposição desse prazo foi uma inovação que o CPTA introduziu em relação ao regime que, nessa matéria, anteriormente re-

sultava do artigo 80.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos de 1985 (LPTA). Ora, nada justifica que se imponha um prazo preclusivo à Administração para o reconhecimento da urgência na execução do ato. Essa urgência pode não existir no momento inicial, em que o ato é praticado e impugnado, mas surgir mais tarde. E nada justifica a imposição à Administração de um prazo para a prática de um ato, a resolução fundamentada, que não interessa, naturalmente, ao requerente da providência e que, no momento em causa, também pode não interessar à Administração emitir.

Por outro lado, a imposição de um prazo preclusivo para a sua emissão foi determinante para conferir à resolução fundamentada, na vigência do regime do artigo 128º do CPTA, uma centralidade que, na vigência da LPTA, não lhe correspondia e que nada tem de positivo. A imposição desse prazo tem sido, com efeito, responsável pelo fenómeno, a que se tem assistido ao longo dos últimos anos, de proliferação, neste domínio, de resoluções tantas vezes, pouco ou nada fundamentadas, tanto de um ponto de vista formal, como material. Com efeito, como não impunha a observância de tal prazo, o anterior regime da LPTA não lançava sobre a autoridade requerida qualquer pressão no sentido da emissão de uma resolução fundamentada – o que, na prática, fazia com que, muitas vezes, esta apenas fosse emitida mais tarde ou acabasse mesmo por não ser emitida. Pelo contrário, no regime vigente, a imposição do prazo preclusivo de quinze dias induz à multiplicação de resoluções apressadas e muitas vezes injustificadas.

A imposição do prazo de quinze dias para a emissão da resolução fundamentada devia ser, pois, eliminada.

Cumprе, entretanto, acrescentar, a este propósito, que como, na lógica do artigo 80º da LPTA, que, como foi recordado, precedeu o artigo



128.º do CPTA, a resolução fundamentada podia ser emitida a todo o tempo, dependendo apenas da existência de uma situação de urgência, que, quando se verificasse, permitiria a imediata adoção de atos de execução do ato suspendendo, ao abrigo da resolução fundamentada, a lei presumia que nunca haveria resolução fundamentada sem imediata execução do ato suspendendo e, por isso, não previa o questionamento direto da resolução fundamentada, mas dos atos de execução eventualmente indevidos, prevendo que, no caso de considerar a execução ilegítima, os interessados pudessem reagir contra esses atos, suscitando incidentalmente, a propósito destes, a questão da inexistência da necessária resolução fundamentada ou da ausência, formal e/ou material, de fundamentos da resolução em que a prática desses atos se sustentou.

O artigo 128º manteve a solução, não prevendo a possibilidade de os interessados contestarem a resolução fundamentada, mas apenas de questionarem os atos em que se corporize a execução indevida. Com efeito, o nº 4 do artigo 128º institui o incidente de declaração de ineficácia dos eventuais atos de execução indevida como o único instrumento de tutela de que os interessados podem lançar mão no contexto do regime do artigo 128º. Por conseguinte, quando o interessado considere que não existe fundamento para o levantamento unilateral, por parte da Administração, do seu dever legal de não executar o ato, o preceito só lhe permite reagir contra os atos de execução, pedindo, através da dedução de um incidente no processo cautelar, que o juiz os declare ineficazes. Mesmo que seja emitida uma resolução manifestamente infundada, o interessado, tem, pois, de aguardar que ela seja objeto de execução, porventura irreversível, no plano dos factos, para poder reagir, porventura quando tudo esteja consumado, estando impedido de reagir diretamente contra a resolução fundamentada, se e durante todo o tempo em que, após ter sido emitida, ela não tiver sido objeto de execução.

Ora, a solução afigura-se claramente desajustada, no âmbito de um regime que, como vimos, promove a multiplicação apressada, dentro do prazo preclusivo de quinze dias, de resoluções às quais, muitas vezes, nem sequer há condições para dar imediata execução de seguida. Com efeito, como o artigo 128º fixa um prazo preclusivo de quinze dias para a emissão da resolução fundamentada, mas não fixa qualquer prazo para que, na sequência disso, essa resolução seja executada, multiplicam-se as situações em que à emissão da resolução fundamentada, que teve de ser proferida em quinze dias, não se segue a imediata execução do ato. E não surpreende, por isso, que ao longo destes primeiros anos de vigência do CPTA, tenha sido recorrentemente submetida à apreciação dos tribunais a questão da admissibilidade do questionamento direto pelos interessados, ao abrigo do regime do artigo 128º, de resoluções que não foram objeto de execução imediata.

A solução para este problema é simples e lógica: reside na eliminação da imposição do prazo de quinze dias para a emissão da resolução fundamentada.

2.3. Por outro lado, não é claro o sentido e alcance da declaração de ineficácia dos actos de execução indevida, na medida em que, na maioria das situações, em que a execução se concretizará no plano dos factos, o que interessaria seria reconhecer explicitamente ao interessado a possibilidade de requerer ao juiz cautelar “a adoção das providências necessárias para impedir ou fazer cessar a execução e, sendo possível, restabelecer provisoriamente a situação anterior, podendo haver lugar à imposição de sanção pecuniária compulsória”. Reitera-se aqui a proposta, que já constava do anteprojeto elaborado em 2015 pela comissão de revisão do CPTA.



2.4. Uma outra questão controvertida a propósito do regime do artigo 128º que a revisão de 2015 desperdiçou a oportunidade de esclarecer, foi a da aplicabilidade da proibição de executar aos contrainteresados, beneficiários dos efeitos de atos favoráveis para os seus destinatários cuja suspensão de eficácia seja requerida no processo cautelar.

Nesta matéria, as soluções propostas são omissas, mantendo, no nº 1 do artigo 128º, a referência apenas às autoridades administrativas quando se trata de proibir de iniciar ou prosseguir a execução e, no nº 2, a imposição às mesmas autoridades do dever de impedirem, com urgência, que, não só os serviços competentes, mas também os interessados, procedam ou continuem a proceder à execução do ato. Por conseguinte, se apenas se atender ao elemento literal, o máximo que se poderá dizer é que, ainda que se entenda que o nº 1 do artigo 128º não impõe diretamente aos beneficiários de atos favoráveis uma proibição de iniciarem ou prosseguirem a execução desses atos, a verdade é que o nº 2 impõe às autoridades administrativas o dever de os impedir de procederem ou continuarem a proceder a essa execução. De onde parece resultar, afinal, que o artigo 128º impede os beneficiários dos efeitos de atos favoráveis para os seus destinatários cuja suspensão de eficácia seja requerida em sede cautelar de procederem à execução desses atos durante a pendência do processo cautelar.

Este é, em todo o caso, um ponto em relação ao qual não se parece ter firmado jurisprudência uniforme. A nosso ver, haveria, pois, toda a vantagem em explicitar-se, no n.º 1 do artigo 128.º, que tanto as autoridades administrativas como os demais interessados ficam impedidos, com a citação, de iniciar ou prosseguir a execução do ato cuja suspensão de eficácia seja requerida em sede cautelar.