

UNIVERSIDADE CATÓLICA PORTUGUESA
FACULDADE DE DIREITO | ESCOLA DE LISBOA
MESTRADO EM DIREITO ADMINISTRATIVO



UNIVERSIDADE CATÓLICA PORTUGUESA

A PROBLEMÁTICA EM TORNO DO ATO ADMINISTRATIVO DECLARATIVO

Maria Francisca Leitão de Carvalho Branco

Sob a orientação do Professor Doutor Luís Fábria

Março de 2023

“O segredo para obtermos o que queremos da vida é sabermos o que queremos e acreditarmos que o podemos ter”¹.

NORMAN VICENT PEALE

¹ ROXIE NAFOUSI, *Manifesta – 7 Passos para Criares a vida que queres*, Lua de Papel, 2022, p. 182.

Agradecimentos

Embora qualquer projeto de investigação seja profundamente solitário, a verdade é que não deixa de derivar, em parte, do contributo que, ao longo do tempo, algumas pessoas vão deixando na nossa vida. Mais do que aquilo que estudamos, somos o produto do que aprendemos e vivenciamos, pelo que não poderia iniciar o presente trabalho sem antes manifestar aqui o meu sentido e profundo agradecimento a determinadas pessoas que, de modo particular, tocaram esta fase da minha vida.

Em primeiro lugar, procuro expressar a minha gratidão aos meus pais, que me deram sempre a mão e nunca pouparam esforços no decorrer do meu percurso académico, bem como pessoal. Agradeço-lhes o apoio incondicional e as frequentes palavras de alento e conforto durante este processo.

Um agradecimento especial aos meus irmãos, Constança e Afonso, pela presença constante e por serem companheiros da alegria de uma vida.

À restante família e, em particular, à minha avó Emília por ter inundado esta caminhada de amor e mimo.

Uma palavra de gratidão ao Pedro, que sempre acreditou em mim. Agradeço-lhe a segurança e tranquilidade que irradiou, bem como a força que sempre me transmitiu para seguir os meus sonhos e projetos.

Aos meus amigos que, dispensando individualizações, sabem perfeitamente quem são e o que significam para mim.

Ao Professor Doutor Luís Fábrica pela disponibilidade e acompanhamento ao longo da elaboração da presente dissertação. Agradeço-lhe, acima de tudo, por me ter ajudado a refletir com sentido crítico e profundidade sobre o tema deste trabalho.

Por fim, um agradecimento à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra pelas bases jurídicas que me ofereceu ao longo dos 4 anos de ensino, e à Faculdade de Direito da Universidade Católica de Lisboa pela especialização e rigor que veio acrescentar à minha formação académica.

A todos, o meu muito obrigada!

Siglas e Abreviaturas

Ac. – Acórdão;

ARS – Administração Regional de Saúde;

Art. – Artigo;

Cfr. – Confrontar;

Cit. – Citada;

CITV – Centro de Inspeção Técnica de Veículos;

Coord. – Coordenação;

CPA - Código do Procedimento Administrativo;

CPTA – Código de Processo nos Tribunais Administrativos;

CRP – Constituição da República Portuguesa;

DL – Decreto-lei;

Ed. – Edição;

N.º - Número;

Op. – Obra;

p. - Página;

pp. - Páginas;

Proc. – Processo;

STA – Supremo Tribunal Administrativo;

STJ - Supremo Tribunal de Justiça;

ss. – Seguintes;

TAF - Tribunal Administrativo e Fiscal;

TCAN - Tribunal Central Administrativo Norte;

TCAS – Tribunal Central Administrativo Sul;

Vol. - Volume.

Índice

Introdução

1. Delimitação do tema e respetiva contextualização 6
2. Plano de exposição 7

Capítulo I

1. Os tipos de eficácia jurídica do ato administrativo 9
2. O ato administrativo declarativo 11
 - 2.1 O conceito de ato administrativo no CPA de 2015 11
 - 2.2 As verificações constitutivas 20
 - 2.3 Outras atuações declarativas da Administração 22

Capítulo II

1. A Função das declarações administrativas decisórias 26
2. Inovação na eficácia declarativa? 28

Capítulo III

1. Questões prático-aplicativas 30
 - 1.1 Desvalor jurídico do ato administrativo declarativo 30
 - 1.1.1 em razão da incompetência 30
 - 1.1.2 em razão da desconformidade entre o conteúdo e a realidade 33
 - 1.2 Análise de jurisprudência 36

Conclusões 40

Bibliografia 43

Introdução

1. Delimitação do tema e respetiva contextualização

A presente dissertação tem como principal desiderato analisar a figura do ato administrativo declarativo e a respetiva eficácia jurídica.

Num contexto em que o ato administrativo perdeu a posição central que ocupava no Direito Administrativo, revelando-se assim “mais uma instituição do Direito Administrativo e não a instituição por excelência”², a Administração Pública passou a recorrer com progressiva frequência a outras formas de atividade³. Porém, esta figura basilar ainda subsiste e, enquanto forma de atuação administrativa mais tradicional, desempenha um papel indiscutivelmente decisivo no nosso sistema jurídico. Neste sentido, o jurista dedicado ao ramo jurídico-administrativo, ainda que envolvido numa crescente tendência para a utilização do contrato administrativo, não pode deixar de acompanhar e compreender o verdadeiro sentido e alcance do instituto do ato administrativo.

VASCO PEREIRA DA SILVA entende que em causa está uma “realidade multifuncional”⁴, munida de uma enorme capacidade de adaptação e sujeita a um constante processo de renovação, que não pode ser definida com total clareza e univocidade, tendo em conta a pluralidade de entendimentos existentes sobre este conceito e a diversidade de critérios, suscetíveis de serem acolhidos, no âmbito da respetiva classificação. Ora, atendendo ao que acaba de ser dito, afigura-se útil proceder à distinção das variadas decisões administrativas, em função da natureza dos efeitos que se destinam a introduzir na ordem jurídica, por referência ao critério que parte da contraposição entre os atos administrativos declarativos e os atos administrativos constitutivos.

Partindo da noção de ato administrativo, contida no artigo 148.º do CPA, entendemos considerar-se declarativa a decisão administrativa que impõe a constatação de factos, qualidades ou direitos, isto é, o ato da Administração que, através de um

² EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA/TOMÁS-RAMÓN FERNÁNDEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, Vol. I, 8.ª edição, Editorial Civitas, 1997, p. 535. Tradução livre nossa. No texto original: “una institución más del Derecho Administrativo, no “la” institución por excelencia”.

³ JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, *Lições de Direito Administrativo*, 5.ª edição, CoimbraJurídica, 2017, pp. 162-163.

⁴ VASCO PEREIRA DA SILVA, *Em Busca do Ato Administrativo Perdido*, Almedina, Coimbra, 1996, p. 456.

enunciado imperativo, comprova ou reconhece situações preexistentes na realidade fáctico-jurídica. Assim sendo, é possível afirmar que o ato administrativo com eficácia declarativa não está associado à modificação, criação ou extinção de relações jurídico-administrativas, como sucede com o ato constitutivo⁵. Todavia, tal não significa que do ato declarativo decisório não possam também decorrer efeitos jurídicos novos ou transformadores, uma vez que “toda a eficácia jurídica é, por natureza, inovadora, no sentido de que acrescenta algo ao mundo jurídico preexistente”⁶.

Com esta observação em mente, o presente trabalho é fruto de uma reflexão pessoal (apoiada nos elementos, ainda que escassos, fornecidos pelo direito positivo, jurisprudência e doutrina) acerca dos principais traços e corolários da figura da decisão administrativa verificativa que, como veremos *infra*, tem suscitado complexas controvérsias no seio do ordenamento jurídico. Por outro lado, importa notar que o instituto de que nos ocupamos, além de ser pouco desenvolvido, não é alvo do melhor merecimento por grande parte dos administrativistas, pelo que a presente investigação procura proporcionar, na medida do possível, um ponto a partir do qual se possa continuar a aprofundar um tema que, pelo interesse e significância que assume no quotidiano da Administração e dos particulares, é merecedor de uma análise detalhada.

Por este motivo, pela nossa parte, o contributo que pretendemos oferecer, através do presente texto, passa pela tentativa de revelar o alcance e a indubitável importância do fenómeno da eficácia meramente declarativa dos atos administrativos, bem como identificar as diversas fragilidades inerentes à figura em estudo.

2. Plano de exposição

Tendo em consideração a extensão do tema a que nos propomos abordar e as regras de estilo a que estamos adstritos, optámos por estruturar a presente dissertação em três capítulos.

No primeiro capítulo, procuraremos analisar, no contexto da classificação do ato administrativo, o critério da eficácia jurídica ou, dito por outras palavras, dos efeitos introduzidos na ordem jurídica, com especial destaque para a eficácia declarativa das

⁵ Veja-se, neste sentido, o n.º 3 do artigo 167.º do CPA.

⁶ ALBERTO PINHEIRO XAVIER, *Conceito e Natureza do Ato Tributário*, Almedina, Coimbra, 1972, p. 407.

decisões administrativas; bem como a noção legal de ato administrativo, atualmente prevista no artigo 148.º do CPA, de modo a individualizarmos as diferentes atuações da Administração que, em nosso entender, configuram verdadeiros atos administrativos declarativos, iniciando assim o progressivo enfoque no nosso objeto de estudo; Pretendemos, igualmente, distinguir algumas figuras afins que se assemelham às decisões administrativas com eficácia declarativa e que com elas podem ser facilmente confundidas, com o intuito de assinalar as principais diferenças.

No segundo capítulo, depois de assente a natureza e dimensão do ato declarativo decisório, descortinaremos a função primordial deste instituto e as respetivas repercussões no quadro do exercício de poderes jurídico-administrativos, assim como a possibilidade desta forma de atividade administrativa comportar um carácter inovador na realidade jurídica.

No terceiro capítulo, entendemos afigurar-se pertinente abordar algumas perplexidades que, entre nós, sobressaem em torno do regime específico do ato administrativo verificativo, com o propósito de esclarecer, em termos práticos e objetivos, algumas dúvidas prático-aplicativas suscitadas pelo texto legal e por decisões judiciais. Com isto queremos dizer que, a fim de enfatizar a matéria em análise, procuraremos discutir o desvalor jurídico de atos certificativos de factos falsos ou inexistentes e de atos verificativos emitidos por órgãos incompetentes, bem como a forma como algumas problemáticas têm vindo a ser tratadas pela jurisprudência administrativa, para que, em jeito de resumo, se perceba o acolhimento e conseqüente tratamento que esta figura tem recebido junto dos tribunais.

Por fim, tendo em conta as questões metodológicas supramencionadas e as controvérsias a si conexas, extrairemos as nossas conclusões sobre a temática em estudo, considerando que a eficácia declarativa do ato administrativo é um tema a carecer de reflexão e aperfeiçoamento no ramo do Direito Administrativo.

Palavras-chave: Eficácia jurídica; Ato administrativo declarativo; Simples declarações administrativas; Inovação declarativa;

Capítulo I

1. Os tipos de eficácia jurídica do ato administrativo

Apesar de se ter tornado comum e de aplicação generalizada, o ato administrativo não deixa de ser, nos dias de hoje, uma figura problemática, guarnecida de um grande valor no mundo jurídico. As suas inúmeras e conhecidas manifestações, levam-nos a concluir que em causa não está uma realidade jurídica despicienda, mas antes um instituto clássico e universal⁷ do Direito Administrativo que, embora sobreviva, se evidencia, desde o seu surgimento, necessariamente transformado.

Como atrás já foi dito, esta modalidade de exercício de poderes jurídico-administrativos, dotada de uma enorme flexibilidade e versatilidade, vai aqui interessar-nos na exata medida em que convoca uma variedade de critérios jurídicos classificativos. Nesta esteira, atendendo à diversidade de parâmetros de qualificação vigentes, este instituto pode ser diferenciado em função do autor e do destinatário, dos efeitos, do conteúdo e ainda admite distinção quanto à suscetibilidade de execução coativa⁸.

Conforme o título permite antecipar, o ato administrativo declarativo é protagonista no presente estudo, pelo que se afigura apropriado concentrar a nossa atenção no critério distintivo da eficácia desta figura jurídica.

De acordo com o critério dos efeitos introduzidos na ordem jurídica, o ato administrativo, à semelhança do ato tributário⁹, pode ser classificado como constitutivo ou declarativo. Nesta senda, considera-se constitutivo o ato cuja eficácia assenta na criação, modificação ou extinção de estados legais e relações jurídicas¹⁰. Estes atos, que

⁷ Neste sentido, cfr. JACQUELINE MORAND-DEVILLER, *Cours de Droit Administratif – Cours Thèmes de Réflexion Commentaires D'arrêts Avec Corrigés*, 6.^a edição, Montchrestien, Paris, 2010, p. 325; bem como ALBERTO AUGUSTO ANDRADE DE OLIVEIRA, *Código do Procedimento Administrativo Alemão – Tradução e Notas*, Livraria da Universidade, Coimbra, 1996, p. 77.

⁸ DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, Vol. II, 4.^a edição, Almedina, 2020, p. 113. Ademais, MARCELO REBELO DE SOUSA/ANDRÉ SALGADO DE MATOS, *Direito Administrativo Geral – Atividade Administrativa*, Tomo III, 2.^a edição, Dom Quixote, 2009, p. 95, preconizam o entendimento de que os atos administrativos podem ainda ser catalogados em função da colaboração dos interessados e da função que desempenham na ordem jurídica.

⁹ O ato tributário nas situações em que declara a existência da relação jurídica de imposto é dotado de eficácia declarativa. Porém, quando produz determinados efeitos jurídicos, como a exigibilidade ou a fixação do quantitativo da prestação, já é detentor de eficácia constitutiva. Cfr. ALBERTO PINHEIRO XAVIER, *op. cit.*, p. 406.

¹⁰ SÉRVULO CORREIA, *Noções de Direito Administrativo*, Vol. I, Editoria Danubio, Lisboa, 1982, p. 457.

se caracterizam pela intenção do respetivo autor de alterar o estado material do direito¹¹, destacam-se por introduzir consideráveis inovações na ordem jurídica, visto que, como escreve MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA, acarretam “diretamente a alteração da esfera jurídica dos particulares e (ou) da Administração”¹².

Por seu turno, designa-se declarativo o ato administrativo que procede à comprovação ou ao reconhecimento de situações fácticas ou jurídicas preexistentes. Ora, uma vez que o tema da eficácia declarativa das decisões administrativas não é, naturalmente, desconhecido em Portugal, a fim de assegurar uma profunda compreensão do sentido e do valor que o ato declarativo arroga no Direito Administrativo importa, antes de mais, salientar as variadas construções doutrinárias existentes em torno desta figura.

A propósito da natureza do efeito jurídico produzido, para MARCELLO CAETANO não têm carácter constitutivo, mas tão-só declarativo, “os atos que se limitem a reconhecer ou declarar a existência de um certo facto ou de certo direito”¹³.

Por sua vez, SÉRVULO CORREIA sublinha que os atos que “reconhecem ou declaram, em aplicação de uma norma jurídica, a existência de factos, qualidades ou direitos de que a lei faz derivar determinadas consequências”¹⁴ são dotados de eficácia declarativa ou verificativa.

De modo semelhante, MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA aponta para a existência de eficácia meramente declarativa, nos casos em que o ato consubstancia uma constatação sobre um facto ou situação jurídica preexistente. Segundo entende, o ato declarativo “é por excelência um juízo de conhecimento ou ciência e portanto um acto vinculado quanto ao seu conteúdo: o órgão limita-se a constatar o que é a realidade física ou jurídica e a declará-lo”¹⁵.

Mais próximo dos nossos dias, MÁRIO AROSO DE ALMEIDA define os atos administrativos declarativos como aqueles que assentam num reconhecimento de “situações objetivas que resultem *ope legis*, automaticamente, da verificação dos

¹¹ MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *Teoria Geral do Direito Administrativo*, 10.ª edição revista e ampliada, Almedina, 2022, pp. 325-326.

¹² MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA, *Direito Administrativo*, Vol. I, Almedina, Coimbra, 1980, p. 397.

¹³ MARCELLO CAETANO, *Manual de Direito Administrativo*, Tomo I, 10.ª edição, Almedina, Coimbra, 1997, pp. 455-456.

¹⁴ SÉRVULO CORREIA, *op. cit.*, p. 457.

¹⁵ MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA, *op. cit.*, pp. 394-395.

pressupostos de que legalmente dependem, em termos de se poder afirmar que na própria lei encontram o respetivo momento constitutivo”¹⁶.

Ainda a este respeito, na doutrina, MARCELO REBELO DE SOUSA e ANDRÉ SALGADO DE MATOS ensinam que os “actos administrativos são declarativos caso se limitem a comprovar situações jurídicas anteriormente existentes”¹⁷.

Não obstante tratar-se de uma matéria primária e essencial do Direito Administrativo, a verdade é que o presente tema é dotado de uma enorme ambiguidade e escassa reflexão dogmática, dado que, como tivemos oportunidade de constatar, não existem no direito português estudos que proporcionem uma visão rigorosa e de conjunto do fenómeno da eficácia declarativa do ato administrativo, que contactem todas as dimensões e implicações que a figura comporta. Entendemos, por isso, ser crucial desenvolver e problematizar este instituto jurídico que tem vindo a ganhar, ao longo dos últimos tempos, particular relevo no nosso sistema jurídico-administrativo.

2. O ato administrativo declarativo

Esboçado o enquadramento doutrinal desta forma de atividade administrativa, cumpre agora determinar a amplitude e o interesse jurídico do ato administrativo, nos casos em que se encontra munido de eficácia declarativa. Porém, interessados em revelar um raciocínio lógico e completo sobre esta figura jurídica, antes de descortinarmos a respetiva extensão e subespécies, convém analisar, sucintamente, a atual definição legal de ato administrativo.

2.1 O conceito de ato administrativo no CPA de 2015

O conceito de ato administrativo encontra-se consagrado, desde a reforma de 2015, no artigo 148.º do Código do Procedimento Administrativo da seguinte forma: “Para efeitos do disposto no presente Código, consideram-se atos administrativos as decisões que, no exercício de poderes jurídico-administrativos, visem produzir efeitos jurídicos externos numa situação individual e concreta”.

¹⁶ MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *Teoria Geral*, cit., pp. 326-327.

¹⁷ Cfr. MARCELO REBELO DE SOUSA/ANDRÉ SALGADO DE MATOS, *op. cit.*, p. 97.

Partindo desta definição normativa e abstraindo-nos dos demais conceitos apontados pela doutrina administrativista, é possível concluir que são 5 os elementos constitutivos desta noção:

- I. a existência de uma decisão - o ato administrativo tem de revelar conteúdo decisório, isto é, em causa tem de estar uma estatuição ou resolução que determine o rumo de acontecimentos e defina situações jurídicas num caso concreto¹⁸;
- II. emitida no exercício de poderes jurídico-administrativos;
- III. a produção de efeitos jurídicos;
- IV. a exigência de carácter externo;
- V. quadro de uma situação individual e concreta.

Tendo como ponto de partida os preditos elementos estruturais, poder-se-á extrair duas grandes conclusões: (i) por um lado, a reunião destes pressupostos caracterizadores da figura do ato administrativo permite-nos afastar este instituto de outras formas de atuação administrativa, como é o caso dos regulamentos e dos contratos administrativos¹⁹ - nas palavras de JOSÉ BERMEJO VEJA, “ainda que provenham da Administração Pública, não podem considerar-se atos administrativos, nem os regulamentos, nem os contratos administrativos, nem as atuações sujeitas ao Direito Privado”²⁰; (ii) por outro, tendo em consideração o conjunto de elementos que se subsumem ao conceito de decisão administrativa, pode concluir-se que esta definição foi objeto de transformações e aperfeiçoamentos com a reforma de 2015 - responsável por introduzir três modificações notórias nesta designação.

Em primeiro lugar, resulta claro da comparação entre o artigo 120.º do CPA de 1991²¹ e o atual artigo 148.º do novo CPA, que o elemento orgânico da respetiva autoria, que integrava a definição legal de ato administrativo - “decisões dos órgãos da Administração” -, foi eliminado. Assim, se por um lado passaram a ser consideradas

¹⁸ O requisito do conteúdo decisório permite-nos depreender que o ato administrativo não se esgota numa declaração de ciência, num juízo de valor ou numa mera opinião. Em geral sobre o tema, cfr. MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *Teoria Geral*, cit., pp. 299 e ss. No mesmo sentido, veja-se, o Acórdão do TCA Sul de 30.04.2020, processo n.º 3069/19.0BEBJA (consultável em www.dgsi.pt).

¹⁹ Acórdão do STJ de 23.06.2016, processo n.º 129/15.0YFLSB (consultável em www.dgsi.pt).

²⁰ JOSÉ BERMEJO VEJA, *Derecho Administrativo Básico – Parte General*, 6.ª edição, Thomson Civitas, 2005, pp. 194-195. Tradução livre nossa. No texto original: “*aunque procedentes de las Administraciones públicas, no pueden considerarse actos administrativos estrictamente, ni los reglamentos, ni los contratos administrativos, ni las actuaciones sujetas a Derecho privado*”.

²¹ Cujá redação era a seguinte: “Para efeitos da presente lei, consideram-se actos administrativos as decisões dos órgãos da administração que ao abrigo de normas de direito público visem produzir efeitos jurídicos numa situação individual e concreta”.

decisões administrativas, as decisões de quaisquer entidades, independentemente da sua natureza pública ou privada, adotadas no exercício de poderes jurídico-administrativos²²; por outro, de modo idêntico ao que se sucedeu no artigo 2.º n.º 1 do CPA²³, no artigo 148.º do mesmo diploma, o legislador manifestou uma clara preferência pelo critério material ou objetivo em detrimento do orgânico/subjetivo, a que decidiu renunciar²⁴.

De outro lado, e em segundo plano, desde 2015 que a eficácia externa configura, de modo inequívoco, um ingrediente do conceito de ato administrativo, dado que, no quadro da reforma administrativa, se introduziu uma referência expressa ao carácter externo deste meio de atuação da Administração²⁵. Desta feita, o aditamento deste elemento constituinte, além de impor a distinção entre atos internos e externos e demonstrar, entre outros aspetos, a influência alemã recebida pelo novo CPA - avizinhando as definições de ato administrativo vigentes no ordenamento jurídico português e alemão²⁶ -, permitiu a aproximação do conceito de ato administrativo à noção de ato administrativo impugnável, prevista no artigo 51.º n.º 1 do CPTA.

Desde a entrada em vigor deste diploma, dúvidas não restam de que “a impugnabilidade do acto administrativo dependia apenas da sua externalidade”²⁷, o que

²² Antes da reforma administrativa de 2015, as decisões tomadas por entidades privadas no exercício de poderes jurídico-administrativos, ou por pessoas coletivas que não integravam a Administração Pública não configuravam atos administrativos. Contudo, importa realçar que, atualmente, tal situação já não se verifica.

²³ Cujas redação atual é a seguinte: “As disposições do presente Código respeitantes aos princípios gerais, ao procedimento e à atividade administrativa são aplicáveis à conduta de quaisquer entidades, independentemente da sua natureza, adotada no exercício de poderes públicos ou regulada de modo específico por disposições de direito administrativo”.

²⁴ JOÃO PACHECO DE AMORIM, “Sobre os conceitos de ato administrativo e ato administrativo impugnável no CPA e no CPTA” in *Comentários ao Novo Código do Procedimento Administrativo* (Coord: Carla Amado Gomes, Ana Fernanda Neves e Tiago Serrão), 3.ª edição, AAFDL Editora, 2016, pp. 92-93; PEDRO COSTA GONÇALVES, “Algumas alterações e inovações “científicas” no Novo Código do Procedimento Administrativo” in *Comentários ao Novo Código do Procedimento Administrativo* (Coord: Carla Amado Gomes, Ana Fernanda Neves e Tiago Serrão), 2.ª edição, AAFDL Editora, 2015, pp. 47-49.

²⁵ Nesta linha, cumpre destacar que têm carácter externo os atos que “produzem efeitos jurídicos no âmbito de relações entre a Administração e os particulares ou que afetam a situação jurídico-administrativa de coisas”. Cfr. MÁRIO AROSO DE ALMEIDA/CARLOS ALBERTO FERNANDES CADILHA, *Comentários ao Código de Processo nos Tribunais Administrativos*, 5.ª edição, Almedina, 2021, p. 361. No mesmo sentido, GUIDO LANDI/GIUSEPPE POTENZA, *Manuale Di Diritto Amministrativo*, 10.ª edição, Giuffrè Editore, 1997, p. 191.

²⁶ “Considera-se ato administrativo toda a disposição, decisão, ou outra medida do poder público emitida por uma autoridade para regular um caso concreto, no âmbito do direito público, e que visa produzir diretamente efeitos jurídicos externos”. Cfr. JORGE ALVES CORREIA/ANDREAS ISENBERG, *Lei Alemã do Procedimento Administrativo Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) – Guia de Leitura e Anotações*, Almedina, 2016, p. 55.

²⁷ Acórdão do STA de 16.12.2009, processo n.º 0140/09. Ademais, no Acórdão do TCA Norte de 10.03.2017, processo n.º 01312/14.1BEPRT (consultáveis em www.dgsi.pt), pode ler-se o seguinte: “Não pode considerar-se que o conceito de acto contenciosamente impugnável assenta no estabelecido, desde logo, no artigo 120.º do Código do Procedimento Administrativo (de 1991)”.

nos permite concluir que o poder legislativo terá procedido a esta alteração com o propósito de uniformizar o CPA e o CPTA através da correspondência do conceito procedimental com o conceito processual de ato administrativo²⁸, até então, inexistente²⁹.

Finalmente, em terceiro lugar, é também necessário salientar a substituição da expressão “ao abrigo de normas de direito público”, que constava no preliminar do artigo 120.º, por “no exercício de poderes jurídico-administrativos”, atualmente consagrada no artigo 148.º.

Ao que parece, o objetivo do legislador foi o de excluir desta noção os atos que advêm do exercício de poderes públicos não administrativos, como é o caso dos atos de direito privado e dos atos que resultam do exercício da função política, legislativa e jurisdicional³⁰, eliminando assim a ambiguidade existente em torno deste elemento. Tal como escreve FERNANDO FALLA, ALBERTO OLMEDA e HERMINIO GONZÁLEZ, “A definição de ato administrativo excluiu deste conceito as atuações que não são resultam do exercício do poder administrativo. Por conseguinte, e justamente por tal razão, os chamados atos de governo e os atos submetidos ao regime jurídico privado ficam fora do conceito”³¹.

Como bem se compreende, foram variadas as alterações introduzidas no conceito de ato administrativo que, no nosso juízo, se revelam, além de necessárias, frutíferas, uma vez que o atual paradigma de intervenção do Estado de Direito (e, em especial, da Administração) na sociedade, exige uma noção legal harmonizável e ágil, como esta.

Com contornos que o particularizam e que permitem apresentá-lo, atualmente, como um instituto completo e coerente, o ato administrativo³² não deixa de se evidenciar

²⁸ MARCO CALDEIRA, “A impugnação de atos no novo CPTA: âmbito, delimitação e pressupostos” in *Comentários à Revisão do ETAF e do CPTA* (Coord: Carla Amado Gomes, Ana Fernanda Neves, Tiago Serrão), 2.ª edição, AAFDL Editora, 2016, p. 250.

²⁹ Acórdão do TCA Norte de 09.06.2011, processo n.º 00277/10.3BEAVR (consultável em www.dgsi.pt).

³⁰ FAUSTO DE QUADROS/JOSÉ MANUEL SÉRVULO CORREIA/RUI CHANCERELLE DE MACHETE/JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE/MARIA DA GLÓRIA DIAS GARCIA/MÁRIO AROSO DE ALMEIDA/ANTÓNIO POLÍBIO HENRIQUES/JOSÉ MIGUEL SARDINHA, *Comentários À Revisão do Código do Procedimento Administrativo*, 2.ª edição revista e atualizada, Almedina, 2022, p. 315. No mesmo sentido, JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, *Lições, cit.*, p. 172.

³¹ FERNANDO GARRIDO FALLA/ALBERTO PALOMAR OLMEDA/HERMINIO LOSADA GONZÁLEZ, *Tratado de Derecho Administrativo*, Vol. I, 15.ª edição, Editorial Tecnos, 2010, p. 576. Tradução livre nossa. No texto original: “*La definición del acto administrativo (...) excluye del concepto aquellas actuaciones que no son una consecuencia del ejercicio de una potestad administrativa. Por consiguiente, quedan fuera del concepto, y cabalmente, por tal razón, los llamados actos de gobierno y los actos sometidos al régimen jurídico privado*”.

³² Cfr. JORGE ANDRADE DA SILVA, *Dicionário dos Contratos Públicos*, 2.ª edição, Almedina, 2018, p. 92.

uma figura central e marcante do Direito Administrativo, que se concretiza num comando jurídico vinculativo capaz de definir situações jurídicas num caso individual e concreto³³.

Note-se, que é neste contexto - como veremos a seu tempo -, que a diferença existente entre atos administrativos e outras figuras administrativas declarativas ganha especial relevo, dado que atos declarativos que não possuam conteúdo definitivo, nem tão-pouco força jurídica imperativa, não integram o conceito de decisão³⁴ e, por conseguinte, não podem ser classificados como atos administrativos declarativos.

Assim, além de tendermos a concordar com a proposta de MÁRIO AROSO DE ALMEIDA no que concerne à busca do conceito de ato administrativo³⁵, como não podia deixar de ser, é indispensável que o ato administrativo do tipo verificativo exprima uma constatação ou certificação da Administração que, com teor decisório e eficácia imperativo-vinculativa, se aplique a uma situação individual e concreta, na esfera jurídica de uma pessoa pública ou privada.

Aqui chegados, e uma vez delineado, sumariamente, o atual conceito de ato administrativo, encontramos-nos agora em condições de retomar o estudo do fenómeno da eficácia estritamente declarativa das decisões administrativas.

Tendo presente o que se disse acerca das diversas conceções doutrinárias, o ponto de partida é o de que o ato administrativo declarativo, como o próprio nome indica, declara, com força decisória, a existência de factos, qualidades ou direitos. Em causa estão verificações ou constatações da realidade fáctica ou jurídica existente que, além de procederem a uma “interpretação da lei adaptada a um caso concreto”³⁶, servem de pressuposto a comportamentos posteriores com relevância jurídica³⁷.

A este tipo de atos, que possuem apenas carácter declarativo, chama a doutrina italiana de *accertamento*³⁸, enquanto o direito brasileiro denomina por ato de constatação³⁹. Ainda que se limitem a produzir efeitos meramente verificativos, a verdade é que esta categoria de atos administrativos é definidora de situações jurídicas, visto que

³³ Acórdão do STA de 29.04.2004, processo n.º 0786/02 (consultável em www.dgsi.pt).

³⁴ O conteúdo decisório do ato administrativo, além de ter sido mantido na reforma administrativa de 2015, demonstra-se um elemento essencial e diferenciador deste instituto.

³⁵ MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *Teoria Geral*, cit., pp. 299-310.

³⁶ Acórdão do STA de 15.03.2018, processo n.º 0814/17 (consultável em www.dgsi.pt).

³⁷ MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *Teoria Geral*, cit., p. 327.

³⁸ MARCELLO CAETANO, *op. cit.*, p. 456; ALBERTO PINHEIRO XAVIER, *op. cit.*, p. 25.

³⁹ HELY LOPES MEIRELLES, *Direito Administrativo Brasileiro*, 31.ª edição, Malheiros Editores, 2005, p. 178.

atesta ou declara com força probatória autêntica os factos ou direitos reconhecidos⁴⁰. Isto é, falamos de pronúncias administrativas com alcance declarativo que “estabelecem o estado do direito com força obrigatória e adquirem, por isso, o carácter de regulação”⁴¹.

A este propósito, para ilustrar aquilo que será um ato administrativo dotado de eficácia declarativa, MARCELO REBELO DE SOUSA e ANDRÉ SALGADO DE MATOS recorrem ao exemplo das declarações de inexistência, nulidade e caducidade⁴². Esta espécie de atos administrativos desintegrativos⁴³, destaca-se por comprovar que o ato anterior sobre o qual incidem não existe, não produz efeitos ou caducou⁴⁴, afastando-se, nesta medida, da revogação – enquanto ato de destruição dos efeitos de um ato anterior, dotado de eficácia constitutiva.

A este exemplo acresce o dos atos certificativos que, como sublinha DIOGO FREITAS DO AMARAL, se cingem a “verificar a existência ou a reconhecer a validade de factos ou situações que já existiam”⁴⁵, exprimindo, desta forma, o conhecimento oficial que um órgão administrativo tem sobre certos factos. Deste modo, parece ser pacífico afirmar que a motivação jurídica deste tipo de atos assenta na exposição e comprovação dos factos ou direitos certificados - que existem ou ocorreram efetivamente -, bem como na fundamentação legal efetivada pelo respetivo poder certificante⁴⁶.

Ora, é justamente no campo dos atos certificativos que surgem os certificados, os atestados e as certidões⁴⁷. Na doutrina italiana, MAURIZIO MIRABELLA, MASSIMO DI STEFANO e ANDREA ALTIERI ensinam que o certificado é um ato declarativo mediante o qual a Administração Pública manifesta a sua *disponibilita conoscitiva* relativamente à existência de certos factos⁴⁸. Já o atestado, por sua vez, consubstancia um

⁴⁰ MARCELO REBELO DE SOUSA/ANDRÉ SALGADO DE MATOS, *op. cit.*, p. 80.

⁴¹ MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *Teoria Geral, cit.*, p. 327.

⁴² Na mesma linha, é possível destacar os atos administrativos mediante os quais os órgãos administrativos se declaram incompetentes para decidir. Cfr. MARCELO REBELO DE SOUSA/ANDRÉ SALGADO DE MATOS, *op. cit.*, p. 80; No mesmo sentido, MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *Teoria Geral, cit.*, p. 329.

⁴³ Em causa estão atos administrativos responsáveis por implicar a destruição, total ou parcial, dos efeitos de atos administrativos anteriores. Cfr. MARCELO REBELO DE SOUSA/ANDRÉ SALGADO DE MATOS, *op. cit.*, p. 111.

⁴⁴ *Ibidem*, p. 80.

⁴⁵ DIOGO FREITAS DO AMARAL, *op. cit.*, p. 250.

⁴⁶ MARCOS M. FERNANDO PABLO, “La Motivación del acto administrativo en la ley 30/92” in *Procedimiento administrativo – Ponencias del I Coloquio Hispano-Portugués* (Directores: Diogo Freitas do Amaral e Laureano López Rodó), Xunta de Galicia, 1994, p. 212.

⁴⁷ Note-se que os atos certificativos em estudo, que integram a categoria de atos administrativos declarativos, se distinguem dos atos meramente certificativos, para efeitos dos artigos 62.º e 63.º do CPA.

⁴⁸ MAURIZIO MIRABELLA/MASSIMO DI STEFANO/ANDREA ALTIERI, *Corso di Diritto Amministrativo*, Giuffrè Editore, 2009, pp. 516-517.

ato administrativo por meio do qual um órgão da administração vem exprimir o seu conhecimento sobre factos, situações ou estados de pessoas, expondo-o em documentos que podem vir a ser utilizados, pelos interessados, no âmbito de relações jurídico-administrativas⁴⁹.

Finalmente, a certidão, de acordo com a jurisprudência administrativista portuguesa⁵⁰, configura um documento autêntico através do qual a autoridade competente reconhece a existência ou inexistência de determinada documentação no arquivo do correspondente serviço, e em que reproduz, integral ou resumidamente, o respetivo conteúdo⁵¹.

No seguimento dos exemplos referidos e, sobretudo, dentro do universo de atestados existentes no nosso ordenamento jurídico, é importante deter a nossa atenção no caso paradigmático dos atestados médicos e, em particular, dos atestados de deficiência ou incapacidade⁵², bem como dos atestados de residência que suscitam, inúmeras vezes, expressivas celeumas na doutrina e jurisprudência portuguesas.

No que se refere aos atestados médicos simples ou de deficiência, importa notar que, nestes casos, um profissional da área da saúde⁵³, de acordo com os conhecimentos médicos e científicos que possui, terá de decidir se concede um atestado a determinado indivíduo consoante as conclusões que retire do estado de saúde do mesmo. Em causa está um documento administrativo que, sustentado num relatório médico e em meios auxiliares de diagnóstico, vem comprovar que determinado particular está, de facto, com algum problema de saúde, que o impede de realizar, a curto ou longo prazo, as atividades profissionais habituais⁵⁴; ou, por outro lado, vem reconhecer que certo sujeito padece de

⁴⁹ *Ibidem*, pp. 516-517. No mesmo sentido, MARCELO REBELO DE SOUSA/ANDRÉ SALGADO DE MATOS, *op. cit.*, p. 109.

⁵⁰ Acórdão do TCA Norte de 20.05.2004, processo n.º 00001/04-CA (consultável em www.dgsi.pt).

⁵¹ Estes documentos certificativos, destinados a reconhecer ou a fazer prova de determinados factos ou qualidades, podem ser utilizados em diversos serviços ou com diferentes finalidades, razão pela qual é irrelevante a indicação dos fins a que se destinam, no momento da respetiva obtenção. Cfr. Artigo 28.º n.º 1 e 2 do DL n.º 135/99, de 22 de abril.

⁵² Veja-se, neste sentido, o DL n.º 291/2009, de 12 de outubro que procede à segunda alteração ao DL n.º 202/96, de 23 de outubro (que estabelece o regime de avaliação de incapacidade das pessoas com deficiência para efeitos de acesso às medidas e benefícios previstos na lei).

⁵³ Em concreto, dentro dos profissionais de saúde existentes, um médico - enquanto responsável pelo diagnóstico, prevenção e tratamento dos mais diversos tipos de doenças.

⁵⁴ Cfr. Artigo 35.º/2 do DL n.º 135/99, de 22 de abril; artigos 136.º a 143.º da Lei n.º 35/2014, de 20 de julho - Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas (LTFP).

alguma deficiência ou incapacidade que, atendendo à posição de maior vulnerabilidade aqui implicada, garante a atribuição de alguns benefícios económicos, sociais e fiscais⁵⁵.

Não obstante a dúvida e incerteza que possa pairar sobre a qualificação destes institutos, a verdade é que, em nosso entender, a Administração Pública não pode tratar estes casos de modo irracional ou arbitrário. Falamos de circunstâncias em que se procede a uma comprovação de determinada situação preexistente, que não pode ser livremente rejeitada ou analisada. Com efeito, esta forma de atuação através da qual o poder administrativo exprime o conhecimento que tem sobre o estado de determinada pessoa, avaliando a sua capacidade ou falta dela⁵⁶, a nosso ver, ainda que levante um acervo de questões, reúne os elementos estruturais da noção de ato administrativo. Ou seja, tal como é avançado pela jurisprudência do Supremo Tribunal Administrativo, “a avaliação da incapacidade é um ato administrativo titulado pelo atestado médico”⁵⁷.

De modo idêntico, o atestado de residência, ao corresponder a “uma manifestação jurídica unilateral com eficácia externa da Administração”, exprime um ato administrativo declarativo, mas também certificativo, suscetível de definir a situação jurídica de terceiros⁵⁸. Nestes casos, defrontamo-nos com um documento autêntico (para efeitos probatórios)⁵⁹ emitido pelas autoridades públicas competentes⁶⁰ segundo a prova dos factos obtida, muitas vezes feita por testemunho oral ou escrito de outros cidadãos⁶¹. Ora, entre nós, e face ao que foi acima dito, parece-nos que tanto os atestados de residência, como os atestados médicos simples ou de deficiência, ainda que envoltos, amiúde, numa conjuntura claudicante, consubstanciam condutas jurídico-administrativas possuidoras dos elementos conceptuais e característicos da figura do ato administrativo verificativo⁶².

⁵⁵ Acórdão do TCA Sul de 30.04.2014, processo n.º 07476/14; Acórdão do STA de 19.06.2002, processo n.º 026273 (consultáveis em www.dgsi.pt).

⁵⁶ “A avaliação é da competência da ARS, sem que tenha de ser posta em causa pelo Fisco, dado o princípio da unicidade da Administração Pública” Cfr. Acórdão do STA de 07.05.2003, processo n.º 0241/02 (consultável em www.dgsi.pt).

⁵⁷ Acórdão do STA de 31.10.2000, processo n.º 025298 (consultável em www.dgsi.pt).

⁵⁸ Acórdão do TCA Norte de 27.04.2006, processo n.º 01134/04.8BEPRT (consultável em www.dgsi.pt).

⁵⁹ Neste sentido, veja-se, o artigo 363.º do Código Civil; bem como o Acórdão do STA de 11.03.2009, processo n.º 0411/08 (consultável em www.dgsi.pt).

⁶⁰ Cfr. alíneas qq) e rr) do n.º 1 do artigo 16.º da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro.

⁶¹ Artigo 34.º n.º 1 do DL n.º 135/99, de 22 de abril.

⁶² Note-se, contudo, que ROGÉRIO EHRHARDT SOARES, *Direito Administrativo*, Coimbra, 1978, pp. 133-135, preconiza o entendimento de que em causa estão meros atos instrumentais dotados de conteúdo declarativo. Na doutrina mais recente, cfr. MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *Teoria Geral*, cit., pp. 313-314 e 327, que conclui que estas figuras se afastam dos atos administrativos declarativos porque não têm

Por fim, ainda a este respeito, e uma vez que a figura em estudo é detentora de atributos muito próprios, afigura-se pertinente atentar na estrutura prevista para esta modalidade de exercício de poderes jurídico-administrativos, nas situações em que em causa está um ato administrativo revestido de eficácia declarativa.

Conforme o artigo 151.º do CPA estatui, sob a epígrafe “menções obrigatórias”, a identificação do destinatário ou destinatários, bem como o conteúdo e respetivo objeto, entre outros aspetos, devem, de modo claro e inequívoco, constar do ato administrativo⁶³. Contudo, importa notar que isto não significa que, em alguns casos, esta tarefa não se revele árdua ou, até mesmo, impossível.

Se observarmos o n.º 2 do artigo 155.º do CPA, alusivo à eficácia do ato administrativo, constatamos através da expressão “se for o caso” que, em determinadas situações, não é possível emitir uma decisão administrativa que indique, adequadamente, o respetivo destinatário. Na verdade, este elemento integrante da estrutura do ato administrativo, no caso particular dos atos administrativos dotados de eficácia verificativa, não é, inúmeras vezes, observado. Tome-se o exemplo dos atos administrativos que declaram que determinado bem imóvel é um monumento nacional ou tem interesse público⁶⁴. Em causa estão decisões administrativas que, como é sabido, vinculam quaisquer pessoas ou entidades administrativas, pelo que não contêm, em si, um destinatário manifesto e tangível.

Nesta esteira, é possível deduzir que a identificação concreta do destinatário, além de não ter de constar, obrigatoriamente, do ato administrativo, evidencia no quadro das decisões administrativas declarativas uma especial ausência ou secundariedade. Por esta razão, parece ser seguro afirmar que neste tópico, o ato administrativo com eficácia verificativa se aproxima da norma jurídica, atendendo à generalidade que, tantas vezes, comporta.

conteúdo decisório - “atestados, certidões ou certificados (...) não são atos administrativos, na medida em que a sua emissão não depende do exercício, pelo órgão que os emite, de um poder de decisão autónomo de atribuir relevância jurídica às situações ou qualificações em causa”.

⁶³ Alínea b) do n.º 1 do artigo 151.º do CPA.

⁶⁴ Veja-se, nesta linha, o artigo 15.º da Lei n.º 107/2001, de 8 de setembro - que estabelece as bases da política e do regime de proteção e valorização do património cultural -, bem como o DL n.º 309/2009, de 23 de outubro. Ademais, ainda a este respeito, é possível destacar, a título de exemplo, a Universidade de Coimbra, enquanto bem imóvel classificado como monumento nacional e o Aqueduto de Santa Clara – imóvel detentor de interesse público no concelho de Coimbra.

Assim, o que nos parece relevante de reter é que a atividade da Administração Pública é, como pudemos verificar, fortemente caracterizada por fenómenos declarativos que, com traços típicos e peculiares, representam, nos dias de hoje, uma considerável parcela da realidade jurídico-administrativa.

Por tal motivo, afigura-se agora adequado separar dos atos administrativos verificativos imediatamente estudados, outras figuras administrativas declarativas análogas a este relevante instituto.

2.2 As verificações constitutivas

No quadro das distinções, entendemos ser importante começar por advertir que as fronteiras existentes entre os atos verificativos e as verificações constitutivas (também denominadas pela doutrina administrativa italiana por *accertamenti costitutivi*⁶⁵), não se encontram bem delineadas, sendo, por isso, muitas vezes complicado delimitar o alcance destas noções. Por esta razão, analisaremos de seguida estes conceitos jurídicos.

Como vimos, todos os atos munidos de eficácia declarativa são atos verificativos. Porém, o mesmo não se pode afirmar em relação aos atos de verificação constitutiva.

De modo semelhante aos atos de constatação ou certificação, as verificações constitutivas reconhecem situações jurídicas ou fácticas existentes. Todavia, distinguem-se dos atos verificativos por associarem a este reconhecimento a produção de certos efeitos constitutivos. Falamos de situações em que a declaração de factos ou direitos vem aliada à introdução de eventuais efeitos constitutivos, transcendendo, assim, a eficácia estritamente declarativa do ato, de tal forma que a decisão constitutiva “é consequência lógica e necessária da verificação ou constatação prévias”⁶⁶.

É certo que um ato administrativo dotado de eficácia declarativa – como se dará conta mais adiante –, vem sempre associado ao aparecimento de situações jurídicas novas e, portanto, a alterações da ordem jurídica, ao ponto de se poder afirmar que “todos os atos administrativos são constitutivos”⁶⁷. Sucede, porém, que isto ocorre de modo subsequente, isto é, envolvendo diferentes atuações administrativas, ao contrário do que,

⁶⁵ ALBERTO PINHEIRO XAVIER, *op. cit.*, p. 401; MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *Anulação de Atos Administrativos e Relações Jurídicas Emergentes*, Almedina, Coimbra, 2002, pp. 111-112.

⁶⁶ MARCELLO CAETANO, *op. cit.*, p. 456.

⁶⁷ MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *Teoria Geral, cit.*, p. 324.

na verdade, acontece nas verificações constitutivas, onde o conteúdo declarativo e a eficácia constitutiva vêm concentrados num só ato.

Desta forma, a produção de efeitos constitutivos - “que se apresentam como consequência praticamente automática da verificação a que procedem e sem autonomia em relação a esta”⁶⁸ -, permite afastar os atos administrativos verificativos deste tipo de atos, visto que, nestas situações, a lei atribui a atos com conteúdo meramente declarativo a eficácia específica de constituição de direitos ou deveres⁶⁹.

Nesta linha, é possível destacar, a título exemplificativo, determinados atos de classificação, como a atribuição de títulos académicos e profissionais a quem possua todos os requisitos legalmente exigidos⁷⁰. Nestes casos, a verificação dos pressupostos exigidos por lei para a titularidade ou para o exercício de um direito, afigura-se impreterível para a atribuição do direito ao grau, isto é, para o surgimento da componente constitutiva do ato. Como MARCELLO CAETANO salienta, esta decisão, que vem conferir este grau académico ou título profissional, apresenta inequivocamente carácter constitutivo, mas “está tão intimamente ligada à verificação dos requisitos de que depende como consequência irrecusável, que se confunde com ela”⁷¹.

Desta feita, acompanhamos MÁRIO AROSO DE ALMEIDA quando, por um lado, distancia esta figura jurídica dos atos administrativos declarativos e, por outro, escreve que o “conteúdo declarativo e a eficácia constitutiva podem perfeitamente coexistir”⁷². De facto, não tem de existir uma correspondência necessária entre o conteúdo e a eficácia dos atos jurídicos, isto é, entre um ato que se limita a declarar ou reconhecer uma situação fáctico-jurídica e o respetivo efeito meramente declarativo⁷³.

À semelhança do que sucede no Direito Processual com a figura das sentenças constitutivas, também os atos de verificação constitutiva evidenciam a possível convivência harmoniosa entre o conteúdo declarativo e a eficácia constitutiva⁷⁴.

⁶⁸ MARCELO REBELO DE SOUSA/ANDRÉ SALGADO DE MATOS, *op. cit.*, p. 97.

⁶⁹ ALBERTO PINHEIRO XAVIER, *op. cit.*, p. 401.

⁷⁰ LUÍS S. CABRAL DE MONCADA, *Código do Procedimento Administrativo Anotado*, 2.ª edição revista e atualizada, Quid Juris Sociedade Editora, 2017, p. 461. A título meramente exemplificativo, podemos destacar os diplomas e as certidões que declaram a titularidade dos requisitos legalmente exigidos para a inscrição numa determinada ordem profissional.

⁷¹ MARCELLO CAETANO, *op. cit.*, p. 457.

⁷² MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *Anulação*, *cit.*, p. 112.

⁷³ *Ibidem*, p. 112.

⁷⁴ ALBERTO PINHEIRO XAVIER, *op. cit.*, p. 401.

Assim sendo, autonomizamos esta terceira categoria de atos administrativos detentores de carácter misto, dado que do ponto de vista do conteúdo são atos declarativos ou verificativos, mas na perspectiva da eficácia são constitutivos, por darem origem, em simultâneo, à produção de reais efeitos de constituição⁷⁵.

2.3 Outras atuações declarativas da Administração

Como bem se sabe, “nem todos os atos praticados pela Administração Pública correspondem ao conceito de ato administrativo”⁷⁶, razão pela qual não devemos qualificar como atos administrativos todas as manifestações jurídicas unilaterais da Administração, ainda que dotadas de eficácia externa⁷⁷. Na realidade, em nossa opinião, esta classificação deve ser limitada aos casos reconhecidos e valorizados como tal, pelo ordenamento jurídico⁷⁸.

Ora, com a expansão do poder administrativo, tem vindo a ser cada vez mais evidente a massificação da atividade da Administração Pública. Na verdade, defrontamo-nos, diariamente, com inúmeras atuações administrativas que, embora detentoras de conteúdo declarativo, dificilmente podem ser classificadas como verdadeiros atos administrativos.

Nesta senda, ainda no quadro das distinções, uma vez determinada a destrição existente entre os atos declarativos e as verificações constitutivas, levanta-se a questão de saber, de entre as variadas atuações declarativas da Administração, quais é que se reconduzem ao instituto do ato administrativo verificativo e, ao invés, quais constituem simples declarações não vinculativas. Tome-se o exemplo dos avisos meteorológicos, dos comprovativos ou declarações de presença, das análises de águas e, ainda, das informações prestadas ao público.

Em primeiro lugar, concentremo-nos no caso dos avisos meteorológicos que, como é sabido, nos últimos tempos têm ocupado um lugar de destaque no nosso ordenamento jurídico, devido às diversas depressões que têm dominado o estado

⁷⁵ Cfr. MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *Teoria Geral*, cit., p. 336.

⁷⁶ FERNANDO GARRIDO FALLA/ALBERTO PALOMAR OLMEDA/HERMINIO LOSADA GONZÁLEZ, *op. cit.*, p. 567. Tradução livre nossa. No texto original: “*ni todos los actos que realiza la Administración pública responden al concepto de acto administrativo*”.

⁷⁷ Cfr. MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *Teoria Geral*, cit., p. 356.

⁷⁸ No mesmo sentido, MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *Anulação*, cit., p. 92.

climatério de Portugal Continental, provocando graves inundações em variadas zonas do país e, por conseguinte, consideráveis alterações no normal funcionamento das infraestruturas e serviços. Estes avisos recentes, emitidos, repetidamente, pelo Instituto Português do Mar e da Atmosfera, ainda que assentem no reconhecimento ou na declaração de uma determinada realidade fáctica, não revelam conteúdo definitório e, portanto, ao não envolverem uma estatuição autoritária que vincule a população portuguesa, não constituem atos administrativos verificativos.

O mesmo vale para as declarações de presença. Pensemos no exemplo dos comprovativos concedidos a pessoas que participam numa audiência judicial na qualidade de testemunha, ou que tiveram uma consulta médica durante o respetivo período laboral, que as impediu de cumprir com o horário de trabalho normal. Nestas situações, apesar de se proceder à comprovação de um facto, reconhecendo-se que certa pessoa esteve presente em determinado dia, no tribunal ou numa consulta, não existe uma decisão por detrás desta atuação, o que inviabiliza a qualificação desta figura como ato administrativo. Nesta medida, o simples facto de se proceder a esta declaração, que confere segurança e estabilidade aos factos ou direitos envolvidos, não é suficiente para considerar os presentes comprovativos de presença, atos administrativos dotados de eficácia declarativa.

Por sua vez, como a própria designação indica, as informações administrativas concedidas ao público também não exprimem atos administrativos, uma vez que as decisões administrativas não se esgotam em meros atos opinativos ou informativos, envolvendo sempre, como se disse, uma resolução vinculativa que determina o rumo de acontecimentos numa situação individual e concreta⁷⁹.

Para além destas atuações da Administração, é importante perceber que no caso das análises de águas, apesar de existir um juízo de conhecimento ou de ciência, através do qual se reconhece e declara o estado de águas naturais ou domésticas e a respetiva qualidade, a verdade é que, uma vez mais, não se observa o elemento essencial que integra a noção de ato administrativo. Ou seja, ainda que o carácter verificativo associado às análises de águas se assemelhe, de alguma forma, à figura do ato verificativo decisório, na realidade, não nos deparamos com uma decisão com força imperativa sobre um caso, a propósito de uma certa situação jurídico-administrativa.

⁷⁹ Cfr. MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *Teoria Geral*, cit., pp. 303-304 e 314.

Ainda a este respeito, cumpre-nos considerar, de modo a ilustrar aquilo que não integra o conceito de ato administrativo, o exemplo a que MÁRIO AROSO DE ALMEIDA recorre relativo aos processamentos de abonos e vencimentos que, como aponta, assentam numa “mera atuação administrativa, que se limita a materializar um direito previamente definido”⁸⁰. Neste sentido, e embora exista jurisprudência administrativa a sufragar uma posição contrária⁸¹, entendemos que em causa está uma simples atuação da Administração que, por não ser suscetível de definir a situação jurídica do particular, não reúne os requisitos essenciais do conceito de ato administrativo, estando, nesta medida, impedida de receber tal qualificação.

Em conclusão, não obstante termos reconhecido a respetiva eficácia declarativa ou verificativa, importa notar que as medidas administrativas imediatamente analisadas não configuram verdadeiros atos administrativos decisórios. Em bom rigor, estas figuras que comprovam ou declaram, de modo idêntico aos atos verificativos decisórios, determinados factos ou situações jurídicas, são alguns exemplos das inúmeras declarações emitidas, quotidianamente, pela Administração. Ao desempenharem uma função auxiliar ou instrumental relativamente a atos administrativos, as referidas atuações administrativas declarativas sem conteúdo decisório⁸², configuram verdadeiros atos instrumentais⁸³.

Assim sendo, este tipo de condutas, adotadas frequentemente pela Administração Pública, apesar de estarem estreitamente ligadas às decisões administrativas, não podem ser com elas confundidas. Por este motivo, a correta compreensão destas categorias de atos afigura-se essencial à respetiva classificação que - como veremos no próximo capítulo -, terá consideráveis reflexos ao nível das funções jurídicas envolvidas nas diversas operações administrativas.

⁸⁰ *Ibidem*, pp. 363-364.

⁸¹ Veja-se, a título de exemplo, o Acórdão do STA de 10.12.1996, processo n.º 039296 (consultável em www.dgsi.pt).

⁸² Deparamo-nos com atos menores, atos não autónomos, que podem servir de pressuposto a atos administrativos, tal como sucede com muitos pareceres. Cfr. DÍOGO FREITAS DO AMARAL, *op. cit.*, p. 250; ROGÉRIO EHRHARDT SOARES, *op. cit.*, p. 100.

⁸³ Contudo, é importante notar que esta classificação não abrange apenas atos que desempenham uma função auxiliar em relação a outros atos jurídicos. Na verdade, como escreve MÁRIO AROSO DE ALMEIDA a ideia de instrumentalidade só se verifica em relação “a uma parte dos atos instrumentais, mas não a todos eles, pois existem categorias de atos ditos instrumentais que não desempenham qualquer função instrumental em relação a outros atos jurídicos”. Veja-se, o caso dos atos jurídicos autónomos de carácter interno ou os atos jurídicos decisórios procedimentais de carácter interno. Cfr. MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *Teoria Geral*, *cit.*, pp. 310-316.

Desta feita, e se do que antes ficou dito resulta que o ato administrativo munido de eficácia declarativa se traduz numa figura jurídica *sui generis* que procede à constatação ou ao reconhecimento de situações fácticas e/ou jurídicas preexistentes, qual a função e a utilidade deste instituto? Porquê circunscrever o carácter dinâmico e transformador tão-somente aos atos administrativos constitutivos? E, finalmente, qual a consequência jurídica de atos administrativos declarativos emitidos por uma entidade incompetente ou de “atos certificativos de factos inverídicos ou inexistentes”⁸⁴?

Creemos que estas interrogações têm toda a razão de ser, porquanto não pode desprezar-se a desvalorização e escuridão que, tantas vezes, vêm associadas a assuntos jurídicos que, de facto, têm interesse na vida prática, como é o caso das declarações administrativas dotadas de conteúdo decisório. Neste sentido, os próximos capítulos têm como propósito o de dar respostas claras e diretas às questões que acima se enunciam.

Vejamos.

⁸⁴ Alínea j) do n.º 2 do artigo 161.º do Código do Procedimento Administrativo.

Capítulo II

1. A função das declarações administrativas decisórias

Delineado o sentido e a essência das decisões administrativas declarativas, bem como o respetivo balizamento jurídico-conceptual, deter-nos-emos agora na função exercida pelo ato declarativo decisório que, como temos vindo a referir, ao reconhecer ou constatar determinadas situações fáctico-jurídicas, desempenha um papel indiscutivelmente relevante na realidade jurídica.

Como bem refere VIEIRA DE ANDRADE, o ato administrativo pode ter, entre outras finalidades, uma função definitória imperativa, assim como uma função estabilizadora. Segundo entende, o ato administrativo, além de ser “vinculativo para a Administração, destinatários e terceiros” - variando a respetiva imperatividade em razão do conteúdo do ato -, pode também contribuir para consolidar factos ou situações jurídicas⁸⁵. De facto, no caso particular das decisões administrativas declarativas é bastante perceptível quer a respetiva força definitória, quer a função estabilizadora.

Ora, falamos de constatações ou declarações decisórias que têm força jurídica suficiente para se impor, *per se*, no ordenamento jurídico e vincular quer o próprio autor do ato, quer os seus destinatários, ao ponto de se poder afirmar que a relevância desta figura jurídica se reconduz, entre outros aspetos, à respetiva imperatividade. Na verdade, esta eficácia obrigatória, típica das decisões administrativas, é necessária para assegurar a realização do interesse público, bem como do interesse do requerente cuja pretensão foi admitida⁸⁶. Por esta razão, é que o ato administrativo dotado de eficácia declarativa, que reconhece e declara o direito no caso concreto, surge, inúmeras vezes, como fundamento ou alicerce de comportamentos jurídicos ulteriores.

De outro lado, cumpre não olvidar que através do ato administrativo declarativo é conferido um grau de certeza jurídica ou fé pública sobre a ocorrência de certos factos e a existência de determinadas qualidades⁸⁷. Dito de outro modo, este tipo de atos destaca-se por conceder solidez e firmeza aos factos e direitos sobre os quais incide, dotando as situações fácticas ou jurídicas envoltas de um valor jurídico adicional.

⁸⁵ JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, *Lições, cit.*, p. 165.

⁸⁶ JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, “Algumas reflexões a propósito da sobrevivência do conceito de “acto administrativo” no nosso tempo” in *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Rogério Soares*, STVDIA IVRIDICA 01, Coimbra Editora, Universidade de Coimbra, 2001, p. 1199.

⁸⁷ MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA, *op. cit.*, p. 395.

A este respeito, como sublinha MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, o que nos parece relevante de reter é que os atos administrativos declarativos são capazes de pôr fim a estados de incerteza, visto que se dirigem “à produção de um efeito jurídico de clarificação, de eliminação de dúvidas a respeito de situações jurídicas cuja existência cabe à Administração verificar e comprovar”⁸⁸.

Com efeito, conforme anteriormente notámos, a diferença existente entre uma declaração com a forma de ato administrativo e uma simples declaração desprovida de conteúdo decisório, além de não ser diminuta, não é irrelevante do ponto de vista da finalidade jurídica. Na realidade, esta distinção vem revestida de uma enorme coerência e significância, no quadro das funções implicadas na atividade administrativa.

Assim sendo, enquanto uma simples declaração administrativa se limita a conferir alguma segurança jurídica ao que está a ser reconhecido ou constatado, auxiliando futuras decisões administrativas, as declarações que revestem a forma de ato administrativo, por compreenderem atos jurídicos reguladores e concretizadores de relações jurídico-administrativas, impõem-se na ordem jurídica, vinculando quer os particulares, quer a própria Administração Pública⁸⁹. Desta feita, é importante notar que, na perspetiva da utilidade jurídica, a adoção da forma de ato administrativo não é insignificante, na medida em que por se recorrer a esta forma de atuação da Administração, o conteúdo declarativo do respetivo ato torna-se imperativo e a eficácia jurídica autoritária. É, então, neste ponto, que reside a principal distinção entre o instituto do ato administrativo verificativo e as meras informações/declarações sobre determinadas situações fáctico-jurídicas⁹⁰ que, muito embora sejam dotadas de conteúdo declarativo, não são suscetíveis de vincular terceiros, sendo, por isso, desprovidas de natureza imperativo-definitória.

Em síntese, os atos administrativos munidos de eficácia declarativa, na sua globalidade, contrariamente às meras declarações da Administração, desempenham duas funções essenciais no nosso ordenamento jurídico: (i) por um lado, uma função definitiva imperativa que se manifesta na sua especial obrigatoriedade, isto é, na respetiva vocação para definir situações jurídicas com força vinculativa; (ii) e, por outro lado, uma função

⁸⁸ MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *Teoria Geral*, cit., p. 327.

⁸⁹ JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, “Algumas reflexões”, cit., p. 1220.

⁹⁰ MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *Teoria Geral*, cit., pp. 327-328.

estabilizadora, visível através da segurança e certeza jurídicas atribuídas ao que está a ser certificado.

Assim, ainda que muitas vezes olhados com alguma insignificância e dispensabilidade, esta espécie de atos administrativos, à semelhança das restantes tipologias, reúne as condições necessárias para adquirir eficácia autoritária e estabilidade de caso decidido assumindo, nesta medida, um papel manifestamente significativo no cumprimento de tarefas administrativas.

2. Inovação na eficácia declarativa?

A propósito da função exercida pelo ato declarativo decisório, surge a questão de saber se este instituto, por se limitar apenas a reconhecer situações que já existiam na ordem jurídica, comporta efeitos inovadores. Deparamo-nos com um quesito bastante controverso na doutrina portuguesa e, por isso, merecedor da nossa profunda reflexão.

Como vimos, o surgimento de um ato administrativo declarativo vem sempre associado a uma determinada função e, por conseguinte, à produção de uma série de efeitos jurídicos. Por este motivo, é pertinente atestar que a mera certificação de factos, direitos ou qualidades não possui um carácter neutro ou menosprezível do ponto de vista jurídico.

Na verdade, não obstante termos reconhecido ao ato constitutivo pretensões de alterar consideravelmente a esfera jurídica dos particulares e da Administração, é essencial perceber que no domínio do ato declarativo, ainda que reduzida, é também sempre inserida uma dose de novidade na ordem jurídica.

Na doutrina, JOSÉ ROBIN DE ANDRADE sublinha que os “actos de mero reconhecimento ou constatação de situações jurídicas não produzem, em regra, qualquer inovação na ordem jurídica”⁹¹. Com a devida vénia, não podemos deixar de discordar do autor quando afasta o efeito inovador dos atos meramente verificativos, reservando-o única e exclusivamente aos atos dotados de eficácia constitutiva.

⁹¹ JOSÉ ROBIN DE ANDRADE, *A Revogação dos Atos Administrativos*, 2.^a edição, Coimbra Editora, 1985, p. 121.

Ora, quer nos parecer que a mera existência de um documento que declare ou reconheça determinados factos ou direitos, envolve, por si só, uma alteração do ordenamento jurídico⁹². Entendemos, por isso, que do mesmo modo que o ato constitutivo tem capacidade para alterar a realidade jurídica, também a eficácia declarativa acrescenta algo novo ao mundo jurídico: a certificação de determinadas qualidades ou factos – que, como aponta LUÍS CABRAL DE MONCADA, “é o pressuposto da imputação de efeitos jurídicos novos que sem ela não vingariam”⁹³.

Todavia, apesar de se verificar a inserção desta inovação na ordem jurídica, é importante salientar que esta não implica uma alteração da identidade e do conteúdo dos factos ou direitos declarados. Dito por outras palavras, a novidade verifica-se sem que haja, porém, lugar a uma verdadeira constituição de direitos ou deveres⁹⁴. É neste sentido, que a tarefa de distanciar devidamente os efeitos constitutivos que, por vezes, são associados a um ato declarativo⁹⁵, do efeito inovador que o próprio ato declarativo, *per se*, introduz no mundo jurídico existente⁹⁶, ganha especial relevo.

Deste modo, como já ficou sublinhado, entendemos que “todos os atos administrativos são constitutivos: todos contêm, na verdade, uma definição inovadora, dirigida a criar algo de novo na ordem jurídica”⁹⁷. Tendo esta observação em mente, concluímos assim que também os atos administrativos declarativos inovam no seio do ordenamento jurídico, dado que vêm tornar certa e incontestável a situação jurídica sobre a qual incidem⁹⁸ que, embora já existisse, não se encontrava revestida de segurança e certeza legal - “o acto cria efetivamente alguma coisa, que é a obrigação de assumir como certeza o enunciado do acto”⁹⁹.

Em suma, não colocamos em crise o carácter inovador e funcional do ato declarativo, nem tão-pouco rejeitamos que “eficácia jurídica, inovação e carácter declarativo não são realidades logicamente incompatíveis”¹⁰⁰.

⁹² DIOGO FREITAS DO AMARAL, *op. cit.*, p. 250.

⁹³ LUÍS S. CABRAL DE MONCADA, *op. cit.*, p. 457.

⁹⁴ ALBERTO PINHEIRO XAVIER, *op. cit.*, p. 407; MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *Teoria Geral, cit.*, p. 328.

⁹⁵ Como vimos que se sucede no caso das verificações constitutivas.

⁹⁶ MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *Anulação, cit.*, pp. 112-113.

⁹⁷ MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *Teoria Geral, cit.*, p. 324.

⁹⁸ *Ibidem*, pp. 328-329.

⁹⁹ SÉRVULO CORREIA, *op. cit.*, pp. 457-458.

¹⁰⁰ ALBERTO PINHEIRO XAVIER, *op. cit.*, p. 407.

Capítulo III

1. Questões prático-aplicativas

1.1 O desvalor jurídico do ato administrativo declarativo

No ponto anterior, demos conta que o instituto do ato administrativo declarativo, além de comportar um expressivo carácter inovador, possui uma valorosa utilidade jurídica. Agora, no presente capítulo, dedicar-nos-emos ao estudo de relevantes questões, de natureza legislativa e jurisprudencial, cujo tratamento, no nosso juízo, é questionável no quadro da eficácia declarativa.

Antes de avançarmos para a análise de problemáticas tratadas pela jurisprudência administrativa, com valor acrescido no âmbito da presente temática, entendemos ser importante começar por considerar dois preceitos, introduzidos pela revisão do Código do Procedimento Administrativo de 2015 que, em nosso entender, se revelam controversos no domínio do ato verificativo.

Como é sabido, a entrada em vigor do novo CPA ocasionou a possibilidade de atos praticados por órgãos incompetentes poderem ser objeto de revogação ou anulação administrativa pelo órgão competente para a sua prática, bem como determinou a nulidade de atos certificativos de factos falsos ou inexistentes. Neste contexto, parece-nos pertinente, no quadro da matéria em estudo, questionar o sentido e o valor jurídico destas opções legislativas verdadeiramente inovadoras. Começemos.

1.1.1 Em razão da incompetência

Uma das preditas habilitações aparece, desde logo, expressamente consagrada no n.º 6 do artigo 169.º do CPA, sob a epígrafe “iniciativa e competência”. A fim de tornar mais clara a presente querela convém, antes de mais, introduzir umas breves notas sobre a incompetência.

A figura da incompetência traduz-se na prática de um ato por um órgão administrativo, que não dispõe de poder legal para o efeito. Nesta medida, para que exista incompetência, é necessário que o órgão da Administração que praticou o referido ato administrativo tenha invadido a esfera jurídica de outra entidade¹⁰¹, podendo esta

¹⁰¹ Acórdão do STA de 15.11.2012, processo n.º 0450/09 (consultável em www.dgsi.pt).

inaptidão, de acordo com os respetivos contornos, ser classificada como absoluta ou relativa¹⁰². Qualifica-se como absoluta nos casos em que um órgão de uma pessoa coletiva pública pratica um ato incluído nas atribuições de outra pessoa coletiva pública ou de um ministério, para o qual a ordem jurídica reserva a consequência da nulidade, nos termos da alínea b) do n.º 2 do artigo 161.º do CPA¹⁰³.

De outro modo, a incompetência relativa consubstancia-se na prática de um ato administrativo da competência de outro órgão, porém, pertencente à mesma pessoa coletiva¹⁰⁴. Estes atos praticados por um autor que não se encontra habilitado para tal, embora se encontre inserido na pessoa coletiva ou unidade orgânica competente, são anuláveis, nos termos do n.º 6 do artigo 169.º, aplicando-se-lhes o artigo 163.º do CPA.

Tal como resulta deste artigo, os atos anuláveis, contrariamente ao que se sucede com os atos nulos, produzem efeitos jurídicos, ou seja, são eficazes como se não padecessem de qualquer invalidade, vinculando os respetivos destinatários. Todavia, é pertinente lembrar que estes atos não são definitivos pois, como escreve LUÍS CABRAL DE MONCADA, “apenas subsistem enquanto não forem anulados”¹⁰⁵. Na verdade, importa não olvidar que a Administração Pública tem o poder unilateral de anular ou revogar atos administrativos¹⁰⁶, nos termos dos artigos 165.º e seguintes do CPA, razão pela qual o ato anulável pode ser objeto de atos de segundo grau que, destinados a fazer cessar a respetiva eficácia¹⁰⁷, podem, além disso, implicar a extinção dos efeitos jurídicos já produzidos¹⁰⁸.

Nesta linha, faz sentido questionar a razão de ser desta solução jurídica que, apesar de ser distinta da que se encontra prevista para as situações de incompetência absoluta, não deve ser aplicada de modo generalizado e não discriminatório a todos os casos - com especial destaque para as situações em que em causa está a prática de um ato administrativo declarativo. Imagine-se, por exemplo, que a Câmara Municipal enquanto

¹⁰² Estas causas de invalidade do ato administrativo são também designadas por “falta de atribuições” e “mera falta de competência”, respetivamente.

¹⁰³ JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, *Lições, cit.*, p. 223.

¹⁰⁴ Imagine-se, por exemplo, a seguinte situação: um órgão pertencente a um Ministério pratica um ato que se encontra inserido nas competências de outro órgão, porém, pertencente ao mesmo Ministério.

¹⁰⁵ LUÍS S. CABRAL DE MONCADA, *op. cit.*, p. 516.

¹⁰⁶ Cfr. n.º 2 e 4 do artigo 163.º do CPA.

¹⁰⁷ MARCO CALDEIRA, “A Figura da “Anulação Administrativa” no Novo Código do Procedimento Administrativo em 2015” in *Comentários ao Novo Código do Procedimento Administrativo* (Coord: Carla Amado Gomes, Ana Fernanda Neves e Tiago Serrão), 2.ª edição, AAFDL Editora, 2015, p. 1065.

¹⁰⁸ Veja-se, neste sentido, o artigo 165.º e o artigo 171.º n.º 1 e 3 do CPA que preveem as figuras da revogação e da anulação administrativas.

órgão competente para a prática de determinado ato administrativo vê, o predito ato, a ser praticado pela Assembleia Municipal? Ou, por outro lado, que certo ato administrativo da competência de um médico é praticado por um enfermeiro ou por um técnico auxiliar de saúde da ARS? Será que nestes casos, o ato certificativo ou declarativo, praticado por um órgão incompetente, deve produzir efeitos jurídicos vinculativos?

Conforme anteriormente se referiu, o ato administrativo declarativo comporta uma dupla função: por um lado, um papel estabilizador e, por outro, uma força definitiva vinculativa. Neste sentido, o que nos parece importante de reter é que em causa está um tipo de ato que vem dotar os factos ou direitos reconhecidos de certeza jurídica e força imperativa, pelo que temos sérias dúvidas que a solução legal prevista para estes casos se demonstre, além de razoável, suficientemente protetora. Com isto queremos dizer que a anulabilidade que, como sabemos, convoca eficácia jurídica (por muito que possa vir a ser destruída com efeitos retroativos¹⁰⁹), parece ser uma solução estranha para estas situações, uma vez que dificilmente podemos admitir, de acordo com o princípio da legalidade da atividade administrativa¹¹⁰, que um órgão incompetente tenha capacidade de criar uma certeza vinculativa no ordenamento jurídico.

Como bem se sabe, o princípio da legalidade proíbe que as atuações administrativas contrariem a lei, pelo que em situações em que se conclua pela existência de uma colisão entre o direito vigente e um ato administrativo, cumpre salientar que a lei prevalece sempre sobre aquele¹¹¹. Assim, no seguimento dos casos *supra* expostos, imagine-se que a Assembleia Municipal declara que determinado bem imóvel é detentor de interesse municipal¹¹², ou que um enfermeiro atesta que determinado indivíduo padece de uma incapacidade ou deficiência, ao invés de ser um médico a registar o estado de saúde ou doença que verifica no utente.

¹⁰⁹ Cfr. Artigo 163.º/2 do CPA.

¹¹⁰ Princípio classificador do Estado de Direito Democrático, que surge consagrado no artigo 266.º/2 da CRP e no artigo 3.º do CPA. Em causa está um princípio fundamental do Direito Administrativo, que visa garantir a conformidade da atividade da Administração com o direito e que comporta duas dimensões: a *preferência de lei* e a *reserva de lei*. Cfr. MARCELO REBELO DE SOUSA/ANDRÉ SALGADO DE MATOS, *Direito Administrativo Geral – Introdução e princípios fundamentais*, Tomo I, 2.ª edição, Dom Quixote, 2006, p. 157;

¹¹¹ *Ibidem*, p. 157; No mesmo sentido, JOSÉ JOAQUIM GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Vol. II, 4.ª edição revista, Coimbra Editora, 2010, p. 798.

¹¹² Violando, assim, a alínea t) do artigo 33.º da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro (Regime Jurídico das Autarquias Locais), bem como a norma contida no n.º 1 do artigo 57.º do DL n.º 309/2009, de 23 de outubro.

Repare-se que, nesta última situação em particular, é notório que o predito ato administrativo verificativo praticado por um profissional de saúde pública incompetente, além de introduzir uma segurança oficial na realidade jurídica, desrespeita o artigo 2.º do DL n.º 291/2009, de 12 de outubro, bem como a norma contida no artigo 44.º do Regulamento de Deontologia Médica¹¹³, e que, ainda assim, de acordo com o artigo 169.º do CPA, é suscetível de produzir efeitos jurídicos vinculativos.

Na verdade, na hipótese a que agora nos referimos, defrontamo-nos com um cenário em que a qualidade do emitente é de tal forma relevante para a definição da situação jurídica do particular, que cremos ser indissociável da eficácia do respetivo ato administrativo declarativo, razão pela qual não deve ser desconsiderada.

Assim, ainda que o enfermeiro ou o técnico auxiliar de saúde possam ter informações verosímeis sobre a condição médica do paciente, e embora exista a hipótese legal de delegação de poderes, nos termos do n.º 3 do artigo 9.º do DL n.º 82/2009, de 2 de abril¹¹⁴, no nosso entender, este poder decisório, pelas repercussões jurídicas que comporta, não deve ser exercido por outros profissionais de saúde pública, além dos médicos. Concluimos, por isso, que o sentido da disposição normativa contida no artigo 169.º do CPA, nos casos em que o ato administrativo praticado por um órgão incompetente é dotado de eficácia declarativa, é particularmente dúbio e questionável.

Nesta senda, as questões que queremos levantar e que podem ser eventualmente úteis a outros estudos são as seguintes: será a anulabilidade a consequência jurídica adequada para os casos em que um órgão incompetente pratica um ato administrativo declarativo? Ou, pelo contrário, não deveriam estes atos, pela força jurídica que detêm e os efeitos jurídicos que produzem, ser considerados nulos em determinadas situações?

1.2 Em razão da desconformidade entre o conteúdo e a realidade

Além do n.º 6 do artigo 169.º, cumpre salientar, de entre as novas situações de nulidade introduzidas no ordenamento jurídico português pela revisão do CPA de 2015, uma novidade prevista na alínea j) do n.º 2 do artigo 161.º do respetivo diploma. Segundo

¹¹³ Regulamento n.º 707/2016, de 21 de julho; veja-se ainda, neste sentido, o n.º 1 do artigo 25.º do DL n.º 138/2012, de 5 de Julho (Regulamento da Habilitação Legal para Conduzir).

¹¹⁴ No mesmo sentido, cfr. Artigo 44.º do CPA.

esta disposição, são nulos e, por isso, inoperantes, todos os “atos certificativos de factos inverídicos ou inexistentes”.

Como atrás já foi mencionado, o ato certificativo visa conferir estabilidade jurídica oficial e força probatória aos factos, qualidades ou direitos sobre os quais incide¹¹⁵, assumindo-se, através do reconhecimento das situações jurídicas envolvidas, a veracidade do que está a ser certificado. É neste sentido, e de acordo com o preceito destacado, que a falsidade do que está a ser declarado é equiparável, desde 2015, à carência absoluta de forma legal e à usurpação de poderes, determinando, assim, a nulidade do ato administrativo¹¹⁶ - como expressamente estabelece o artigo 161.º, n.º 2, alíneas a) e g) do CPA.

Perante esta nova realidade, cumpre não olvidar, contudo, que esta disposição só tem aplicabilidade no campo dos atos certificativos, o que significa que se em causa estiver uma demolição de um bem imóvel que não se encontrava, de facto, em ruína iminente, o ato não é nulo¹¹⁷. Neste caso, como bem aponta ANDRÉ FOLQUE, ainda que o ato seja inverídico, é dotado de eficácia constitutiva e, portanto, não se encontra abrangido pela recente alínea j) do artigo 161.º do novo Código¹¹⁸.

O aditamento desta alínea, motivado, entre outros aspetos, pelo alargamento da competência certificativa concedida a outros profissionais para além dos notários - como é o caso dos advogados e solicitadores¹¹⁹ -, apesar de ter trazido inúmeros benefícios para a realidade jurídica (como a proteção da segurança jurídica na certificação¹²⁰), pode manifestar-se contraditório. Ora, se por um lado esta disposição reconhece a existência de atos certificativos no ordenamento jurídico, enquanto atos administrativos dotados de

¹¹⁵ MARCELO REBELO DE SOUSA/ANDRÉ SALGADO DE MATOS, *op. cit.*, Tomo III, p. 80.

¹¹⁶ Em geral sobre o tema, cfr. FAUSTO DE QUADROS/JOSÉ MANUEL SÉRVULO CORREIA/RUI CHANCERELLE DE MACHETE/JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE/MARIA DA GLÓRIA DIAS GARCIA/MÁRIO AROSO DE ALMEIDA/ANTÓNIO POLÍBIO HENRIQUES/JOSÉ MIGUEL SARDINHA, *op. cit.*, p. 344.

¹¹⁷ Veja-se, neste sentido, a alínea w) do artigo 33.º da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro (Regime Jurídico das Autarquias Locais).

¹¹⁸ ANDRÉ FOLQUE, *Notas sobre a Revisão do Ato Administrativo no Novo Código*, Almedina, 2016, p. 28.

¹¹⁹ FERNANDO GONÇALVES/MANUEL JOÃO ALVES/VÍTOR MANUEL FREITAS VIEIRA/RUI MIGUEL GONÇALVES/BRUNO CORREIA/MARIANA VIOLANTE GONÇALVES, *Novo Código do Procedimento Administrativo Anotado e Comentado*, 4.ª edição revista e ampliada, Almedina, 2016, pp. 422-423.

¹²⁰ Desde a reforma de 2015, os atos certificativos que se baseiem em dados adulterados e enganosos não produzem quaisquer efeitos jurídicos. Nesta linha, cfr. MIGUEL MARQUES FERREIRA LAGES, *Os Novos Casos de Nulidade do Ato Administrativo – Dissertação em Direito Administrativo elaborada para a obtenção do grau de mestre*, Faculdade de Direito da Universidade Católica Portuguesa do Porto, 2015, pp. 30-31; Acórdão do STA de 12.04.2018, processo n.º 01485/17 (consultável em www.dgsi.pt).

eficácia meramente declarativa, por outro, anula e rejeita, em parte, a respetiva permanência na ordem jurídica.

Ao determinar a nulidade deste tipo de atos, a presente norma inviabiliza a produção dos respetivos efeitos jurídicos e proíbe, por conseguinte, a aplicação do respetivo regime legal demonstrando-se, deste modo, prejudicial à existência de atos cuja função é a de comprovar ou certificar situações fácticas ou jurídicas. Desta feita, embora possamos compreender a razão de ser da atual alínea j), que tem por base argumentos jurídicos legítimos e racionais, cremos que a predita norma pode ser considerada, de alguma forma, antinómica e precipitada.

Assim sendo, ainda que não se sustente a tese de que é na restrição do princípio da segurança jurídica e da proteção da confiança¹²¹ que reside a solução para o presente caso¹²², parece ser evidente que a predita disposição normativa veio retirar algum alcance à figura do ato administrativo certificativo. Embora a revisão do CPA de 2015 tenha introduzido alguma flexibilidade no regime da improdutividade total, na realidade, o artigo 161.º não deixa de se destacar pela sua especial rigidez, revelando-se, assim, suscetível de afetar desrazoavelmente alguns institutos dignos de proteção jurídica – tal como sucede com a figura em estudo.

Destarte, e não obstante tratar-se de uma solução legislativa inteligível, que procura pôr fim a atos que, baseados em elementos falsos, comprometem a verdade da ordem jurídica, estamos convencidos de que se afigura pertinente e frutífero discutir as consequências jurídicas decorrentes desta inovação que, na verdade, restringem, um tanto ou quanto, o relevante instituto do ato administrativo verificativo.

Em suma, conforme tivemos oportunidade de concluir, deparamo-nos com duas hipóteses que, apesar de se encontrarem aparentemente previstas na lei, nos artigos 161.º e 169.º do CPA, em nosso entender, são objeto de um tratamento legal ambíguo e controverso. Por tal motivo, e por tudo aquilo que veio sendo exposto no presente texto,

¹²¹ Princípio classificador do Estado de Direito Democrático (artigo 2.º da CRP), que procura limitar e controlar a atuação dos poderes públicos face aos particulares, garantindo um mínimo de certeza e segurança nos direitos das pessoas e nas expectativas juridicamente criadas.

¹²² Como lembra GOMES CANOTILHO, o princípio da segurança jurídica e da proteção da confiança está intrinsecamente associado à ideia de certeza, fiabilidade e transparência, dado que “O homem necessita de segurança para conduzir, planificar e conformar autónoma e responsabilmente a sua vida” Cfr. JOSÉ JOAQUIM GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7.ª edição, Almedina, 2003, p. 257. No mesmo sentido, JORGE MIRANDA, *Curso de Direito Constitucional – Normas Constitucionais. Direitos Fundamentais. Atividade Constitucional do Estado. Fiscalização de Constitucionalidade*, Volume 2, 2.ª edição, Universidade Católica Editora, 2020, pp. 125 e ss.

cremos que estas alíneas devem ser debatidas e devidamente analisadas, na medida em que os atos administrativos declarativos em particular, pela significância e efeitos que comportam, não devem ser tratados de modo equivalente aos restantes atos jurídicos.

2. Análise de jurisprudência

Aqui chegados, é tempo agora de discorrer sobre a forma como a presente matéria tem vindo a ser tratada, nos últimos tempos, pela jurisprudência administrativa. Neste sentido, apesar da temática do ato administrativo declarativo não ser considerada ou referida expressamente pelos tribunais da jurisdição administrativa, não se trata, contudo, de um tema desconhecido, como provam os três Acórdãos ulteriormente analisados que, no nosso juízo, se revelam merecedores de alguma análise crítica.

Em primeiro lugar, encontrámos um Acórdão do STA¹²³, onde o tema da eficácia declarativa do ato administrativo surgiu com maior acuidade, tendo sido, a nosso ver, meritoriamente tratado. De facto, o Supremo Tribunal Administrativo menciona na referida problemática que “cada uma das três certidões juntas não se resume a uma mera certidão para os efeitos dos artigos 62.º e 63.º do CPA, mas antes incorpora cada uma delas um despacho (...), sendo que cada um desses despachos se traduzem em três resoluções que determinam a impossibilidade da aqui recorrida reunir os pressupostos para ser admitida ao concurso de instalação de três Centros de Inspeção Técnica de Veículos na região do Porto e, por isso, são decisões com eficácia externa, suscetíveis de serem impugnadas contenciosamente”.

A interpretação que o STA faz das certidões envolvidas no caso em apreço é, em nosso entender, correta, em toda a sua extensão. Preliminarmente, o TAF do Porto decidiu que as preditas certidões não consubstanciavam atos administrativos, visto que se limitavam a vincular informações, depreendendo-se, assim, que o tribunal de 1.ª instância entende o ato certificativo como um ato opinativo ou informativo. Contudo, em 2017, o TCAN veio proferir uma sentença em sentido contrário. Este tribunal veio considerar que as referidas certidões exprimiam três resoluções e, por conseguinte, três atos administrativos impugnáveis, nos termos do artigo 51.º do CPTA, revogando assim a decisão recorrida.

¹²³ Acórdão do STA de 15.03.2018, processo n.º 0814/17 (consultável em www.dgsi.pt).

É notório que os referidos tribunais adotaram entendimentos contraditórios sobre a presente controvérsia, pelo que, em 2018, os juízes do STA acordaram negar provimento ao recurso e confirmar a sentença recorrida, argumentando que os serviços implicados no presente caso não se limitaram a certificar uma informação ou um documento existente, efetuando antes uma interpretação da lei adaptada a um caso concreto¹²⁴.

Ora, entre nós, parece-nos que as aludidas certidões, ao determinarem a viabilidade ou impossibilidade da autora vir a participar no concurso destinado à instalação de três CITV's, além de configurarem atos administrativos decisórios, consubstanciam atos certificativos, pelo que seria fundamental que os tribunais tivessem procedido à respetiva qualificação. Neste sentido, o presente litígio, além de constituir um interessante exemplo da frequente confusão existente entre os atos administrativos declarativos e outras medidas administrativas dotadas de eficácia verificativa (que já tivemos oportunidade de analisar), é o espelho da reiterada abnegação da jurisprudência¹²⁵, no que concerne à devida classificação de atos administrativos responsáveis por introduzir uma inovação do tipo declarativo.

A este Acórdão, acresce outro do TCAN¹²⁶ relativo à emissão de uma certidão de dívida, que vem, por seu turno, conceder um contributo notável para o presente estudo. Na controvérsia em análise, o predito tribunal, contrariamente ao TAF do Porto, referiu que a aludida certidão contém, em si, “uma decisão sobre uma questão que produz efeitos jurídicos na esfera do Autor, ou seja, o sentido da decisão ínsita na certidão determina a possibilidade ou impossibilidade de contra o autor ser instaurada execução, com o consequente ónus do património do autor responder pela dívida”.

Nesta senda, o TCAN, afastando-se da posição sufragada pelo Acórdão recorrido, entendeu que os atos impugnados na presente controvérsia se encontravam dotados de conteúdo decisório, na medida em que não se limitavam a dar execução a um ato administrativo anterior. De facto, tal como esclarece a dita sentença do tribunal de recurso, a referida certidão de dívida procedeu à definição da situação jurídica do visado e, por conseguinte, à introdução de uma inovação no seio do ordenamento jurídico.

¹²⁴ Neste sentido, cfr. MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *Teoria Geral*, cit., p. 329.

¹²⁵ No mesmo sentido, podemos salientar o Acórdão do TCAN de 21.04.2016, processo n.º 01407/14.1BEPRT (consultável em www.dgsi.pt).

¹²⁶ Acórdão do TCAN de 30.05.2018, processo n.º 00811/13.7BEPRT-A (consultável em www.dgsi.pt).

Importa notar, contudo, que pensamos não ser defensável a respetiva solução. Ainda que possamos compreender a apreciação feita pelo tribunal de 2.^a instância, cremos que a referida decisão judicial se afigura ambígua, precisamente por não proceder, tal como o STA no Acórdão *supra* identificado, à correta classificação do ato.

Por fim, para melhor ilustrar esta tese, atentemos ainda num segundo Acórdão do TCAN¹²⁷, igualmente importante no âmbito da presente matéria. *In casu*, o referido tribunal, de modo idêntico ao tribunal recorrido, entendeu que o atestado de residência, implicado nos presentes autos, configurava uma declaração de conhecimento e não uma decisão autoritária, dado que em causa estaria uma mera verificação ou constatação da validade de situações já existentes na ordem jurídica.

Contudo, salvo o merecido respeito, convém notar que não nos revemos neste argumento. Cumpre-nos referir que, quer a sentença do TAF do Porto quer, por sua vez, o Acórdão do TCAN, incorrem num lapso interpretativo do anterior artigo 120.º do CPA, bem como da norma contida no artigo 51.º do CPTA. Na verdade, como já se referiu, o atestado de residência consubstancia um ato administrativo decisório, visto que a Administração, de acordo com as informações que possui e as declarações que consegue obter¹²⁸, decide atestar, no exercício de poderes jurídico-administrativos, que certa pessoa reside num determinado local. Dito de outra forma, a Administração Pública, através do atestado de residência, ao invés de declarar tão-somente um facto, estatui com força imperativo-definitória a situação jurídica do particular, comprovando a sua residência normal. Em consequência, e não obstante a ambiguidade prática existente em torno desta atividade¹²⁹, é nosso entendimento que o ato jurídico supramencionado é, uma vez mais, um ato administrativo do tipo declarativo e, por isso, um ato contenciosamente impugnável.

Com efeito, nos três casos acima retratados, é importante perceber que, apesar dos tribunais terem sufragado, em alguns casos, uma posição contrária, na realidade, em causa estão verdadeiras decisões administrativas declarativas, que não se cingem a certificar documentos ou informações existentes, procedendo antes ao reconhecimento vinculativo

¹²⁷ Acórdão do TCAN de 27.04.2006, processo n.º 01134/04.8BEPRT (consultável em www.dgsi.pt).

¹²⁸ Veja-se, neste sentido, o artigo 34.º do DL n.º 135/99, de 22 de abril; Na mesma linha, cfr. Acórdão do STA de 7.11.2002, processo n.º 0201/02 (consultável em www.dgsi.pt).

¹²⁹ Importa notar que, na prática, isto não se verifica em todas as situações. Em alguns casos, as Juntas de Freguesia emitem os referidos atestados, sem recorrer a declarações ou testemunhos de outros cidadãos, sejam eles cidadãos eleitores recenseados na freguesia ou técnicos/assistentes sociais.

de situações fáctico-jurídicas, bem como à eliminação de possíveis estados de dúvida e incerteza. Em bom rigor, ainda que a presente tipologia de atos administrativos, marcadamente extensa e diversificada, não reúna consenso doutrinal no que respeita à qualificação das diversas figuras integrantes¹³⁰, a nosso ver, é responsável por introduzir na ordem jurídica um conjunto considerável de institutos pertinentes e juridicamente relevantes, como é o caso dos aludidos atestados e certidões.

Desta feita, e salvo o devido respeito, entendemos que os Acórdãos analisados são o reflexo da interpretação menos conseguida em que tantas vezes os nossos tribunais incorrem, no que concerne à correta identificação de atos administrativos e, em particular, à respetiva classificação em função dos efeitos que introduzem na ordem jurídica.

Assim sendo, podemos concluir que é notório que, muitas vezes, questões basilares de Direito Administrativo são, ainda, nos dias de hoje, objeto de um tratamento jurisprudencial muito vago e impreciso, na medida em que os tribunais administrativos e fiscais se abstêm, frequentemente, de classificar os atos administrativos, em função dos efeitos declarativos que comportam. Por este motivo, a escassa reflexão dogmática que, entre nós, se faz sentir em relação à matéria em estudo, dotada de uma notável relevância prática, tem contribuído para que esta qualificação jurídica não assuma a importância que a sua utilidade prática o exige.

¹³⁰ MARCELO REBELO DE SOUSA E ANDRÉ SALGADO DE MATOS preconizam o entendimento de que os atestados, os certificados e as certidões, enquanto atos certificativos, consubstanciam verdadeiros atos administrativos. Cfr. MARCELO REBELO DE SOUSA/ANDRÉ SALGADO DE MATOS, *op. cit.*, Tomo III, p. 109. Contrariamente, ROGÉRIO SOARES e MÁRIO AROSO DE ALMEIDA defendem que as certidões, os atestados e os certificados são atos sem conteúdo decisório e, por tal razão, atos instrumentais com conteúdo declarativo. Cfr. ROGÉRIO EHRHARDT SOARES, *op. cit.* pp. 133 e ss; MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *Teoria Geral, cit.*, pp. 313-314.

Conclusões

Ao longo do corpo da presente dissertação, procurou-se dar conta do sentido e do alcance do fenómeno da eficácia declarativa do ato administrativo, assim como dos inúmeros problemas relacionados com esta temática. Agora, é tempo de extrair as conclusões a que chegámos com a feitura do presente trabalho e destacar as ideias mais relevantes do tema aqui tratado, suscetíveis de contribuir, eventualmente, para estudos futuros.

No atual contexto de vulgarização das intervenções administrativas no quotidiano dos particulares, o recurso da Administração Pública a atuações dotadas de eficácia declarativa tem-se revelado cada vez mais gritante no nosso sistema jurídico. Contudo, como se pôde constatar anteriormente, nem todas as manifestações declarativas provenientes da atividade da Administração consubstanciam verdadeiros atos administrativos verificativos. Na verdade, a decisão administrativa declarativa configura um instituto jurídico, cuja existência é, essencialmente, marcada por uma enorme ambiguidade e descrédito, pelo que apenas uma análise integral e esclarecida deste paradigma decisório, adaptada à realidade vigente, conseguirá alterar o olhar redutor e obsoleto existente sobre esta figura.

Apesar de se tratar de uma matéria elementar do Direito Administrativo, como escreve LUÍS FÁBRICA, não deixa de se demonstrar essencial “revisitar os conceitos e os princípios básicos da disciplina, reflectindo sobre o seu conteúdo e as suas fronteiras”¹³¹. Com efeito, através do presente estudo, procurámos chamar a atenção para a necessidade de reflexão e desenvolvimento daquela que, a nosso ver, é uma figura indiscutivelmente valorosa do Direito Administrativo, com a qual contactamos com grande frequência.

Não obstante ter-se assistido, nos últimos anos, a uma forte eclosão de outras formas de atividade administrativa, a verdade é que o ato administrativo e, em particular, a decisão administrativa dotada de eficácia declarativa mantêm a sua importância no mundo jurídico. Aliado ao respetivo valor e face à variedade de dimensões e subespécies que admite (como o extenso leque de atestados, certificados e certidões existentes na

¹³¹ LUÍS FÁBRICA, “Âmbito de Aplicação do Código do Procedimento Administrativo” in *Cadernos de Justiça Administrativa* n.º 82, CEJUR, Julho/Agosto de 2010, p. 6.

ordem jurídica), cumpre salientar que o ato declarativo decisório, à semelhança das restantes tipologias de atos, tem de ser definido com método e rigor jurídicos.

Nesta senda, importa começar por compreender que o ato administrativo do tipo declarativo - oriundo do critério da natureza dos efeitos introduzidos na ordem jurídica, que contrapõe os atos administrativos declarativos e os atos administrativos constitutivos -, concretiza uma constatação ou uma certificação, guarnecida de conteúdo decisório e eficácia autoritária, sobre uma situação fáctica e/ou jurídica. Embora seja obscurecido pela notória falta de consenso, também o carácter de um ato administrativo que procede ao reconhecimento de factos, qualidades ou direitos preexistentes na realidade jurídica, ainda que não implique a criação, modificação ou extinção de relações jurídico-administrativas, é verdadeiramente transformador.

Todavia, não podemos deixar de assinalar que são variadas as obscuridades que, por vezes, ressaltam em torno da figura em estudo, uma vez que nalgumas situações - conforme previamente ilustrado -, os efeitos e a relevância deste tipo de atos têm sido alvo de um tratamento pouco aprofundado. Os exemplos expostos ao longo do presente trabalho demonstram com muita clareza que o ato declarativo decisório, em algumas situações, não será mais do que uma mera constatação da realidade fáctico-jurídica desprovida, muitas vezes, de interesse e significado.

Ao contrário daquilo que seria favorável, estas interpretações, além de limitarem o papel especialmente decisivo protagonizado pelo ato verificativo decisório, dificultam a apreensão do verdadeiro sentido desta figura jurídica, confundindo-a com outras medidas administrativas. Por tal razão, parece ser seguro depreender que o instituto em estudo não se encontra apenas eivado de uma displicência administrativa, mas ainda, em muitos cenários, de um tratamento árido e incompleto, com consequências práctico-aplicativas.

Perante esta realidade, e uma vez que a evolução do Direito Administrativo se prende com as respostas que vai dando aos variados desafios com que se encontra defrontado, quer-nos parecer que se afigura crucial aprofundar o tema da eficácia declarativa das decisões administrativas; ponderar o tratamento que este fenómeno tem recebido ao longo dos últimos tempos; bem como introduzir um conjunto de atualizações destinadas a rejuvenescer os dados existentes sobre esta figura e clarificar a sua vigência.

De outro modo, a percepção atual que existe acerca deste instituto e das vicissitudes que lhe são intrínsecas (marcada por uma acentuada falta de material doutrinal e jurisprudencial), assim como a crescente tendência para a concentração de esforços em questões jurídicas mais recentes e complementares, contribuirão para o aparecimento de novas soluções estranhas e pouco sensíveis, face ao alcance e à relevância que o ato administrativo declarativo assume no quotidiano da Administração e dos agentes e entidades que gravitam em torno desta.

Enquanto ramo jurídico muito relevante e em permanente desenvolvimento, o Direito Administrativo, além de ter de acompanhar as alterações que vão emergindo no ordenamento jurídico e investigar os assuntos aparentemente mais atuais, tem de continuar a refletir e aperfeiçoar matérias que, embora se afigurem tradicionais e basilares, instigam, no nosso tempo, significativas problemáticas. Apenas desta forma se mostra viável compreender e responder adequadamente a fraturas estruturantes que, atualmente, o ramo do Direito Administrativo enfrenta.

Bibliografia

ALMEIDA, Mário Aroso de, *Teoria Geral do Direito Administrativo*, 10.^a edição revista e ampliada, Almedina, 2022;

ALMEIDA, Mário Aroso de, *Anulação de Atos Administrativos e Relações Jurídicas Emergentes*, Almedina, Coimbra, 2002;

ALMEIDA, Mário Aroso de /CADILHA, Carlos Alberto Fernandes, *Comentários ao Código de Processo nos Tribunais Administrativos*, 5.^a edição, Almedina, 2021;

AMARAL, Diogo Freitas do, *Curso de Direito Administrativo*, Vol. II, 4.^a edição, Almedina, 2020;

AMORIM, João Pacheco de, “Sobre os conceitos de ato administrativo e ato administrativo impugnável no CPA e no CPTA” in *Comentários ao Novo Código do Procedimento Administrativo* (Coord: Carla Amado Gomes, Ana Fernanda Neves e Tiago Serrão), 3.^a edição, AAFDL Editora, 2016, pp. 89-137;

ANDRADE, José Carlos Vieira de, *Lições de Direito Administrativo*, 5.^a edição, CoimbraJurídica, 2017;

ANDRADE, José Carlos Vieira de, “Algumas reflexões a propósito da sobrevivência do conceito de “acto administrativo” no nosso tempo” in *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Rogério Soares*, STVDIA IVRIDICA, Universidade de Coimbra, Coimbra Editora, 2001, pp. 1189-1220;

ANDRADE, José Robin de, *A Revogação dos Atos Administrativos*, 2.^a edição, Coimbra Editora, 1985;

BERMEJO VEJA, José, *Derecho Administrativo Básico – Parte General*, 6.^a edição Thomson Civitas, 2005;

CAETANO, Marcello, *Manual de Direito Administrativo*, Tomo I, 10.^a edição, Almedina, Coimbra, 1997;

CALDEIRA, Marco, “A impugnação de atos no novo CPTA: âmbito, delimitação e pressupostos” in *Comentários à Revisão do ETAF e do CPTA* (Coord: Carla Amado Gomes, Ana Fernanda Neves, Tiago Serrão), 2.^a edição, AAFDL Editora, 2016, pp. 245-275;

CALDEIRA, Marco, “A Figura da “Anulação Administrativa” no Novo Código do Procedimento Administrativo em 2015” in *Comentários ao Novo Código do Procedimento Administrativo* (Coord: Carla Amado Gomes, Ana Fernanda Neves e Tiago Serrão), 2.ª edição, AAFDL Editora, 2015, pp. 1033-1070;

CANOTILHO, José Joaquim Gomes, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7.ª edição, Almedina, 2003;

CANOTILHO, José Joaquim Gomes /MOREIRA, Vital, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Vol. II, 4.ª edição revista, Coimbra Editora, 2010;

CORREIA, Jorge Alves /ISENBERG, Andreas, *Lei Alemã do Procedimento Administrativo Verwaltungsverfahrgesetz (VwVfG) – Guia de Leitura e Anotações*, Almedina, 2016;

CORREIA, José Manuel Sérvulo, *Noções de Direito Administrativo*, Vol. I, Editoria Danubio, Lisboa, 1982;

FÁBRICA, Luís, “Âmbito de Aplicação do Código do Procedimento Administrativo” in *Cadernos de Justiça Administrativa* n.º 82, CEJUR, Julho/Agosto de 2010, pp. 6-11;

FERNANDO PABLO, Marcos M., “La Motivación del acto administrativo en la ley 30/92” in *Procedimiento administrativo – Ponencias del I Coloquio Hispano-Portugués* (Directores: Diogo Freitas do Amaral e Laureano López Rodó), Xunta de Galicia, 1994, pp. 193-218;

GARCIA DE ENTERRÍA, Eduardo /RAMÓN FERNÁNDEZ, Tomás, *Curso de Derecho Administrativo*, Vol. I, 8.ª edição, Editorial Civitas, 1997;

GARRIDO FALLA, Fernando /PALOMAR OLMEDA, Alberto /LOSADA GONZÁLEZ, Herminio, *Tratado de Derecho Administrativo*, Vol. I, 15.ª edição, Editorial Tecnos, 2010;

FOLQUE, André, *Notas sobre a Revisão do Ato Administrativo no Novo Código*, Almedina, 2016;

GONÇALVES, Fernando /ALVES, Manuel João /VIEIRA, Vítor Manuel Freitas /GONÇALVES, Rui Miguel /CORREIA, Bruno /GONÇALVES, Mariana Violante, *Novo Código do Procedimento Administrativo Anotado e Comentado*, 4.ª edição revista e ampliada, Almedina, 2016;

GONÇALVES, Pedro Costa, “Algumas Alterações e Inovações “Científicas” no Novo Código do Procedimento Administrativo” in *Comentários ao Novo Código do Procedimento Administrativo* (Coord: Carla Amado Gomes, Ana Fernanda Neves e Tiago Serrão), 2.ª edição, AAFDL Editora, 2015, pp. 47-54;

LAGES, Miguel Marques Ferreira, *Os Novos Casos de Nulidade do Ato Administrativo* – Dissertação em Direito Administrativo elaborada para a obtenção do grau de mestre, Faculdade de Direito da Universidade Católica Portuguesa do Porto, 2015;

LANDI, Guido /POTENZA, Giuseppe, *Manuale Di Diritto Amministrativo*, 10.ª edição, Giuffrè Editore, 1997;

MEIRELLES, Hely Lopes, *Direito Administrativo Brasileiro*, 31.ª edição, Malheiros Editores, 2005;

MIRABELLA, Maurizio /STEFANO, Massimo di /ALTIERI, Andrea, *Corso di Diritto Amministrativo*, Giuffrè Editore, 2009;

MIRANDA, Jorge, *Curso de Direito Constitucional – Normas Constitucionais. Direitos Fundamentais. Atividade Constitucional do Estado. Fiscalização de Constitucionalidade*, Volume 2, 2.ª edição, Universidade Católica Editora, 2020;

MONCADA, Luís S. Cabral de, *Código do Procedimento Administrativo Anotado*, 2.ª edição revista e atualizada, Quid Juris Sociedade Editora, 2017;

MORAND-DEVILLER, Jacqueline, *Cours de Droit Administratif – Cours Thèmes de Réflexion Commentaires D’arrêts Avec Corrigés*, 6.ª edição, Montchrestien, Paris, 2010;

OLIVEIRA, Alberto Augusto Andrade de, *Código do Procedimento Administrativo Alemão – Tradução e Notas*, Livraria da Universidade, Coimbra, 1996;

OLIVEIRA, Mário Esteves de, *Direito Administrativo*, Vol. I, Almedina, Coimbra, 1980;

QUADROS, Fausto de /CORREIA, José Manuel Sérvulo /MACHETE, Rui Chancerelle de /ANDRADE, José Carlos Vieira de /GARCIA, Maria da Glória Dias /ALMEIDA, Mário Aroso de /HENRIQUES, António Políbio /SARDINHA, José Miguel, *Comentários À Revisão do Código do Procedimento Administrativo*, 2.ª edição revista e atualizada, Almedina, 2022;

SILVA, Jorge Andrade da, *Dicionário dos Contratos Públicos*, 2.^a edição, Almedina, 2018;

SILVA, Vasco Pereira da, *Em Busca do Ato Administrativo Perdido*, Almedina, Coimbra, 1996;

SOARES, Rogério Ehrhardt, *Direito Administrativo*, Coimbra, 1978;

SOUSA, Marcelo Rebelo de /MATOS, André Salgado de, *Direito Administrativo Geral - Introdução e princípios fundamentais*, Tomo I, 2.^a edição, Dom Quixote, 2006;

- *Direito Administrativo Geral - Atividade Administrativa*, Tomo III, 2.^a edição, Dom Quixote, 2009;

XAVIER, Alberto Pinheiro, *Conceito e Natureza do Ato Tributário*, Almedina, Coimbra, 1972.

Jurisprudência

Supremo Tribunal de Justiça

Acórdão do STJ de 23.06.2016, processo n.º 129/15.0YFLSB (Relator: Ana Luísa Geraldes);

Supremo Tribunal Administrativo

Acórdão do STA de 10.12.1996, processo n.º 039296 (Relator: Barata Figueira);

Acórdão do STA de 31.10.2000, processo n.º 025298 (Relator: Almeida Lopes);

Acórdão do STA de 19.06.2002, processo n.º 026273 (Relator: Brandão de Pinho);

Acórdão do STA de 07.11.2002, processo n.º 0201/02 (Relator: Vítor Gomes);

Acórdão do STA de 07.05.2003, processo n.º 0241/02 (Relator: Brandão de Pinho);

Acórdão do STA de 29.04.2004, processo n.º 0786/02 (Relator: Pires Esteves);

Acórdão do STA de 11.03.2009, processo n.º 0411/08 (Relator: São Pedro);

Acórdão do STA de 16.12.2009, processo n.º 0140/09 (Relator: Fernanda Xavier);

Acórdão do STA de 15.11.2012, processo n.º 0450/09 (Relator: Pires Esteves);

Acórdão do STA de 15.03.2018, processo n.º 0814/17 (Relator: Ana Paula Portela);

Acórdão do STA de 12.04.2018, processo n.º 01485/17 (Relator: Fonseca da Paz);

Tribunal Central Administrativo Sul

Acórdão do TCA Sul de 30.04.2014, processo n.º 07476/14 (Relator: Joaquim Condesso);
Acórdão do TCA Sul de 30.04.2020, processo n.º 3069/19.0BEBJA (Relator: Sofia David);

Tribunal Central Administrativo Norte

Acórdão do TCA Norte de 20.05.2004, processo n.º 00001/04-CA (Relator: Dra.^a Ana Paula Portela);
Acórdão do TCA Norte de 27.04.2006, processo n.º 01134/04.8BEPRT (Relator: Dr. José Luís Paulo Escudeiro);
Acórdão do TCA Norte de 09.06.2011, processo n.º 00277/10.3BEAVR (Relator: Carlos Luís Medeiros de Carvalho);
Acórdão do TCAN de 21.04.2016, processo n.º 01407/14.1BEPRT (Relator: Frederico Macedo Branco);
Acórdão do TCA Norte de 10.03.2017, processo n.º 01312/14.1BEPRT (Relator: Rogério Paulo da Costa Martins);
Acórdão do TCAN de 30.05.2018, processo n.º 00811/13.7BEPRT-A (Relator: Rogério Paulo da Costa Martins).