



CATOLICA
FACULDADE DE DIREITO

ESCOLA DE LISBOA

**A utilização de artifício fraudulento pelo
interessado na formação do ato administrativo**
*As necessárias repercussões da violação do
princípio da boa fé*

Bernardo Miguel Xavier Cid

Mestrado em Direito Administrativo

Sob a orientação do Professor Doutor Luís Sousa da Fábrika

31 de agosto de 2020

Aos meus pais

Índice

Abreviaturas e Siglas.....	3
1. Introdução	4
2. O artifício fraudulento	5
2.1. Na anulação do ato administrativo	8
2.1.1. Nota comparatística	11
a) A solução alemã.....	12
b) A solução italiana	13
2.2. Relação com o crime de falsas declarações.....	14
3. O princípio da boa fé e o Direito Administrativo	15
3.1.1. A tutela da confiança	17
3.1.2. A primazia da materialidade subjacente.....	19
3.2. A jurisprudência	20
3.3. A tutela da confiança e o princípio da segurança jurídica.....	21
3.4. As repercussões do decurso do tempo.....	22
4. A posição do interessado	24
5. As necessárias repercussões da violação do princípio da boa fé.....	26
6. A objeção prática à restituição – o desaparecimento do enriquecimento...	30
7. Apreciação crítica	32
8. Considerações finais	37
9. Bibliografia.....	38

Abreviaturas e Siglas

Cfr.	Conferir
CP	Código Penal (aprovado pelo Decreto-Lei n.º 48/95, de 15 de março)
CPA	Código do Procedimento Administrativo (aprovado pelo Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro)
CPC	Código de Processo Civil (aprovado pela Lei n.º 41/2013, de 26 de Junho)
p.	Página
pp.	Páginas
RGIT	Regime Geral das Infrações Tributárias (aprovado pela Lei n.º 15/2001, de 05 de Junho)
ss.	Seguintes
STA	Supremo Tribunal Administrativo
STJ	Supremo Tribunal de Justiça
TC	Tribunal Constitucional
TCAS	Tribunal Central Administrativo do Sul
TCAN	Tribunal Central Administrativo do Norte
TJUE	Tribunal de Justiça da União Europeia

1. Introdução

O ato administrativo constitui uma das três formas consagradas para o agir da Administração Pública. Para efeitos do Código de Procedimento Administrativo, “consideram-se atos administrativos as decisões que, no exercício de poderes jurídico-administrativos, visem produzir efeitos jurídicos externos numa situação individual e concreta” (artigo 148.º do CPA).

Quando a iniciativa seja da competência do interessado, este deve apresentar um requerimento, para que se inicie o procedimento administrativo, o qual, seguindo a sua normal tramitação, culminará numa manifestação da vontade da Administração e, naturalmente, não poucas vezes, num ato administrativo emitido em favor do particular, atribuindo-lhe uma situação de vantagem.

Nesta relação entre a Administração e os interessados, ambos estão obrigados a respeitar o princípio da boa fé. Este é o único princípio geral da atividade administrativa que, por determinação do legislador, vincula quer Administração quer particulares, em todas as formas e fases da atividade administrativa. Note-se que, este princípio não assume grande relevância no caso de poderes estritamente vinculados, porém, aumenta paulatinamente quanto maior for a discricionariedade conferida pela lei à Administração.

Considerando a relevância atribuída ao princípio da boa fé, quais deveriam ser as repercussões se o interessado tivesse obtido um ato administrativo em seu favor violando o princípio da boa fé? Qual a reação permitida pelo ordenamento jurídico português nas situações em que o interessado utiliza um ardil para induzir a Administração em erro, de modo a que esta emita em seu benefício um ato administrativo?

Quando o beneficiário de um ato administrativo se serviu de um artifício fraudulento para obter esse ato, se se tratar de um ato administrativo constitutivo de direitos, este continua a beneficiar de tutela jurídica. Embora a tutela seja concedida de em menor medida, em nossa opinião, não encontra fundamento nos princípios basilares do nosso ordenamento jurídico.

As soluções legalmente consagradas devem ser precedidas de um exercício de contraposição dos princípios fundamentais acolhidos pelo ordenamento jurídico e nele devem encontrar o seu fundamento e limite. Com efeito, o tema que nos propomos tratar visa explorar o caso da utilização do artifício fraudulento na formação de um ato administrativo constitutivo de direitos e averiguar a coerência do legislador na solução consagrada.

2. O artifício fraudulento

Um artifício define-se como um “meio, maneira de se obter um determinado fim... simulação; fingimento... ardil; astúcia; dolo; manha... emprego de meios ou processos engenhosos”¹. Fraudulento adjetiva um substantivo “em que há fraude... doloso... enganador... ardiloso... falso”².

O termo *artifício fraudulento* soma variadas aparições no ordenamento jurídico português, especialmente no âmbito do Direito Eleitoral³, e, na maioria das situações em que se tem em conta a sua utilização, estatui-se pena de prisão ou multa, pela conduta protagonizada – o que revela bem a sua gravidade.

As consagrações mais relevantes que adotam o termo *artifício fraudulento* constam de diplomas basilares do ordenamento jurídico português.

Na verdade, dispõe o artigo 337.º, n.º 1, do Código Penal que, “[q]uem, por meio de violência, ameaça de violência ou artifício fraudulento, determinar eleitor a não se inscrever no recenseamento eleitoral ou a inscrever-se fora da unidade geográfica ou do local próprio, ou para além do prazo, é punido com pena de prisão até 1 ano ou com pena de multa até 120 dias, se pena mais grave lhe não couber por força de outra disposição legal.” Ainda no mesmo âmbito de Direito Penal Eleitoral, aquele que, “[m]ediante artifício fraudulento, levar eleitor a votar, o impedir de votar, ou o levar a votar em certo sentido” em eleição de órgão de soberania, de deputado ao Parlamento Europeu, de órgão de Região Autónoma ou de autarquia local, ou a referendos “é punido com pena de prisão até 1 ano ou com pena de multa até 120 dias.”

Todavia, embora o Direito Penal tenha a sua preponderância para a presente dissertação, a disposição na qual nos focaremos consta do artigo 168.º, n.º 4, alínea *a*), do Código de Procedimento Administrativo, segundo a qual “[s]alvo se a lei ou o direito da União Europeia prescreverem prazo diferente, os atos constitutivos de direitos **podem ser objeto de anulação administrativa no prazo de cinco anos, a contar da data da respetiva emissão**, nas seguintes circunstâncias: a) **Quando o respetivo beneficiário**

¹ *Lexicoteca: Moderno Dicionário da Língua Portuguesa*, tomo I, A/L, Círculo de Leitores, 1985, p. 322.

² *Lexicoteca: Moderno Dicionário da Língua Portuguesa*, I p. 1108.

³ O termo *artifício fraudulento* é utilizado nos seguintes diplomas: Decreto-Lei n.º 319-A/76, de 3 de maio (eleição do Presidente da República); Lei n.º 14/79, de 16 de maio (Lei Eleitoral para a Assembleia da República); Lei n.º 15-A/98, de 3 de abril (Lei Orgânica do Regime do Referendo); Lei Orgânica n.º 4/2000, de 24 de agosto (referendo local); Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de agosto (Lei Eleitoral das Autarquias Locais).

tenha utilizado artifício fraudulento com vista à obtenção da sua prática” (realce nosso).

Porém, a utilização desse meio não pode configurar a prática de um crime, porque, desse modo seria aplicável o artigo 161.º, n.º 1, alínea *c*), do CPA, cominando ao ato o desvalor da nulidade e não da anulabilidade.

Confrontando a disposição do artigo 161.º, n.º 1, alínea *c*), com a disposição do artigo 168.º, n.º 4, alínea *a*), ambos do CPA, ALEXANDRE SOUSA PINHEIRO, TIAGO SERRÃO, MARCO CALDEIRA e JOSÉ DUARTE COIMBRA referem que “a única via de compatibilizar as duas disposições (que, tomadas à letra, podem, de facto, ser parcialmente conflitantes) passa por interpretar restritivamente (ou teleologicamente) a alínea *a*) do n.º 4 do artigo 168.º e entender que, quando o legislador fala aí de «artifício fraudulento», não está a empregar uma linguagem técnico-juridicamente rigorosa e não está, portanto, a reportar-se à fraude, em qualquer uma das suas modalidades legalmente tipificadas em sede penal, referindo-se antes a «artifício fraudulento» em sentido figurado, enquanto **ardil do interessado para induzir a Administração Pública em erro e obter um resultado que, de outro modo, não lhe seria possível alcançar**”⁴ (realce nosso).

Com efeito, considera-se necessário distinguir entre a figura do artifício fraudulento e todas as outras figuras que configurem molduras penais. Tal como referem os autores citados “sempre que o objeto ou, mais provavelmente, o conteúdo de um ato administrativo seja determinado pela prática de um crime por parte do respetivo destinatário - seja um crime de fraude propriamente dito, seja, por exemplo a falsificação de documentos ou a prestação de falsas declarações (quando estas condutas assumam relevância criminal, claro está) -, o ato em causa será sempre nulo, por força da alínea *c*) do n.º 2 do artigo 161.º do CPA; quando a conduta do interessado, ainda que intencional e ardilosa com vista a induzir a Administração Pública em erro, não configure a prática de qualquer crime, tal como legalmente tipificado, a consequência será a da mera anulabilidade, embora sujeita ao regime agravado da possibilidade de anulação no prazo de cinco anos a contar da data da sua prática, conforme estatuído na alínea *a*) do n.º 4 do artigo 168.º do CPA”⁵. A necessidade da distinção também é considerada por CABRAL DE

⁴ ALEXANDRE SOUSA PINHEIRO/TIAGO SERRÃO/MARCO CALDEIRA/JOSÉ DUARTE COIMBRA, *Questões fundamentais para a aplicação do CPA*, Coimbra, Almedina, 2016, pp. 250-251.

⁵ ALEXANDRE SOUSA PINHEIRO/TIAGO SERRÃO/MARCO CALDEIRA/JOSÉ DUARTE COIMBRA, *Questões Fundamentais*, p. 251.

MONCADA referindo que “a figura do artifício fraudulento não tem consequências criminais, porque, se assim fosse, o particular incorreria na prática de um crime de fraude, o que leva à nulidade do ato”⁶.

Significa isto que, para se enquadrar no escopo do regime da anulabilidade, por exemplo, a ação do particular não poderá configurar um crime de fraude na obtenção de subsídio ou subvenção (nos termos do artigo 36.º do Decreto-Lei n.º 28/84, de 20 de janeiro), um crime de fraude (na aceção do artigo 103.º do RGIT), nem um crime de falsas declarações (artigo 348.º-A do CP). Este último tem considerável importância pela sua latitude.

A propósito do conceito de *artifício fraudulento*, o Juiz Conselheiro Manuel José Carrilho de Simas Santos, em sede de declaração de voto vencido, considerou artifício fraudulento o meio constituído por faturas falsas utilizado pelo sujeito para ficcionar uma relação fiscal, com o propósito de obter um enriquecimento ilegítimo, em que não se encontrava preenchida a moldura do crime de fraude fiscal⁷. Explicou que, no caso, “[o]s reembolsos obtidos foram-no de forma «absolutamente» indevida, já que nenhuma relação fiscal se estabeleceu entre o agente e o Estado. O artifício fraudulento constituído pelas faturas falsas é alheio à relação fiscal; o agente não atuou na veste de contribuinte e não visou a diminuição das receitas tributárias, mas sim obter um enriquecimento ilegítimo, mediante a determinação do Estado, através da administração fiscal, à prática de actos que lhe causam prejuízo patrimonial.” Prossegue elucidando que “o agente ficcionou uma relação fiscal para se apropriar de parte do património do Estado, ao criar um artifício fraudulento idóneo a enganar os serviços desse mesmo Estado, levando-os a fazerem-lhe uma entrega patrimonial que não lhe era devida. Não está, assim, presente o elemento subjetivo do crime de fraude fiscal (específico complexo): intenção do agente de obter para si ou para outrem vantagem patrimonial indevida, visando uma diminuição das receitas fiscais ou a obtenção de um benefício fiscal injustificado. Como não está presente a relação jurídica fiscal, pressuposta pela fraude fiscal, tendo como sujeito ativo o Estado Fisco e sujeito passivo o contribuinte, devedor do imposto ou responsável pelo cumprimento de alguma obrigação relacionada com a cobrança do imposto.”

⁶ CABRAL DE MONCADA, *Novo Código do Procedimento Administrativo anotado*, Coimbra, Coimbra editora, 2015, p. 608.

⁷ Cfr. Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça n.º 3/2003, de 10 de julho (consultável em www.dre.pt). No mesmo sentido, Acórdão do Tribunal Central Administrativo do Norte, de 30 de março de 2017, processo n.º 0683/15.7BEAVR (consultável em www.dgsi.pt).

No caso mencionado, embora não seja um caso de utilização do conceito no seu sentido técnico, o agente utilizou um *artifício fraudulento* para ficcionar uma relação jurídica tributária obtendo um enriquecimento injustificado, considerando o Juiz Conselheiro que o agente havia criado “um artifício fraudulento idóneo a enganar os serviços.”

2.1. Na anulação do ato administrativo

De facto, a relevância do *artifício fraudulento* no Direito Administrativo prende-se exatamente com a utilização desse termo numa das alíneas do artigo que prevê um regime de anulação administrativa diferente do aplicável aos demais atos constitutivos de direitos, estabelecendo um prazo mais longo para que a Administração possa anular o ato.

O CPA vigente adotou uma nova nomenclatura para o, outrora, regime da *revogação com fundamento na invalidade* do ato, agora, anulação administrativa⁸.

Através da revogação, que incluía a anulação administrativa, a Administração fazia cessar os efeitos de um ato administrativo para o futuro (eficácia *ex nunc*) ou, em certos casos, destruir-se, também, os efeitos já produzidos (eficácia *ex tunc*)⁹. Concebiam-se três grupos de distinções: (i) a revogação espontânea ou a requerimento dos interessados; (ii) a revogação praticada pelo próprio órgão que praticou o ato, ou pelo seu superior hierárquico ou delegante, e; (iii) a revogação no caso de validade do ato anterior, mas por inconveniência ou inoportunidade, **ou no caso de invalidade do ato anterior, por vício**¹⁰. Importa-nos o terceiro grupo e, nesse, o segundo caso.

Segundo os ensinamentos de VIEIRA DE ANDRADE, “a revogação anulatória ou anulação, é um ato através do qual se pretende destruir os efeitos de um ato anterior, mas **com fundamento na sua ilegalidade, ou, pelo menos, num vício que o torna ilegítimo e, por isso, inválido**” (realce nosso)¹¹.

⁸ Já se referiam com esta designação à revogação com efeitos *ex tunc* ROBIN DE ANDRADE (“Revogação administrativa e a revisão do Código de Procedimento Administrativo”, em *Cadernos de Justiça Administrativa*, n.º 28, julho/agosto, 2001, p. 44) e também, anteriormente, VIEIRA DE ANDRADE, (“A «revisão» dos actos administrativos no direito português”, em *Cadernos de Ciência e Legislação*, INA, n.º 9/10, junho, 1994, p. 190).

⁹ A validade diz respeito à conformidade do ato com as normas que regulam a possibilidade de ato produzir efeitos; a eficácia respeita à “produtividade efetiva de um ato”, associando-se, deste modo, à capacidade do ato produzir efeitos, o que não está necessária nem exclusivamente dependente da validade (cfr. VIEIRA DE ANDRADE, “Validade (do acto administrativo)”, em *Dicionário Jurídico da Administração Pública*, VII, José Pedro Fernandes (dir.), Afonso Rodrigues Queiró (consultor da direção), Lisboa, 1996, p. 582).

¹⁰ MARCELLO CAETANO, *Manual de Direito Administrativo*, tomo I, 10.ª edição, Coimbra, Almedina, 2015, p. 533.

¹¹ VIEIRA DE ANDRADE, *Cadernos de Ciência e Legislação*, p. 190.

No âmbito da distinção entre revogação e anulação administrativa, importa evidenciar a diferença quanto ao respetivo objeto mediato, visto que são suscetíveis de ser objeto de anulação administrativa quaisquer atos (cfr. artigo 166.º, n.º 1, do CPA), contudo, só podem ser objeto de revogação em sentido próprio, “os atos que produzem efeitos atuais ou potenciais (não caducados, nem esgotados), designadamente os atos com eficácia duradoura (ou atos de eficácia instantânea, mas ainda não executados) e apenas aqueles que impliquem poderes de discricionariedade”¹².

Juntamente com o regime da revogação de atos administrativos, a anulação administrativa acha-se regulada na secção IV, do capítulo II, do CPA, que diz respeito ao ato administrativo.

A anulação administrativa, assim como a revogação, é um *ato administrativo secundário*, porquanto versa sobre um caso concreto antes regulado por um ato primário, incidindo diretamente sobre este. Pertence, portanto, à categoria que alguma da doutrina designa por *atos sobre atos* (revogação, ratificação, reforma, conversão, suspensão e demais)¹³.

Regra geral, “os atos administrativos podem ser objeto de anulação administrativa no prazo de seis meses, a contar da data do conhecimento pelo órgão competente da causa de invalidade, ou, nos casos de invalidade resultante de erro do agente, desde o momento da cessação do erro, em qualquer dos casos desde que não tenham decorrido cinco anos, a contar da respetiva emissão” (artigo 168.º, n.º 1, do CPA).

Quanto aos atos constitutivos de direitos o n.º 2 do artigo 168.º dispõe que “os atos constitutivos de direitos só podem ser objeto de anulação administrativa dentro do prazo de um ano, a contar da data da respetiva emissão.” Logo, a regra do artigo 168.º, n.º 4, do CPA, afigura-se uma exceção que permite uma extensão do prazo para cinco anos a contar da data da emissão do ato, em vez de um ano, nos casos previstos nas suas alíneas para o recurso à anulação administrativa.

Conforme definido no artigo 167.º, n.º 3, do CPA, “consideram-se constitutivos de direitos os atos administrativos que atribuam ou reconheçam situações jurídicas de vantagem ou eliminem ou limitem deveres, ónus, encargos ou sujeições, salvo quando a sua precariedade decorra da lei ou da natureza do ato.” Constituem, assim, atos

¹² VIEIRA DE ANDRADE, *Cadernos de Ciência e Legislação*, p. 191.

¹³ Neste sentido, com as devidas adaptações: ROBIN DE ANDRADE, *A revogação dos atos administrativos*, Coimbra, Atlântida, 1969, p. 11; MARCELLO CAETANO, *Manual*, I, p. 532.

administrativos favoráveis que atribuem ou reconhecem situações jurídicas de vantagem¹⁴.

Ao estabelecer os condicionalismos constantes dos artigos 167.º e 168.º do CPA, o legislador visa salvaguardar a estabilidade da situação jurídica e tutelar a confiança do beneficiário no ato emitido, onde releva, também, o investimento realizado pelo beneficiário com fundamento nesse ato.

A propósito da utilização pelo beneficiário de um artifício fraudulento para a obtenção de um ato administrativo, aprouve ao legislador português, embora estabelecendo um prazo mais extenso para o exercício da anulação administrativa, proteger o beneficiário do ato com um prazo dentro do qual a Administração deve exercer o seu dever de repor a legalidade.

Ensina PAULO OTERO que “sancionando-se a desconformidade legal da atuação administrativa com a anulabilidade, o ordenamento jurídico diz-nos, atendendo à diversidade de regime face à nulidade, que os efeitos ilegais daí resultantes gozam de uma eficácia semelhante àquela que possuem os atos válidos e podem mesmo ficar sujeitos integralmente ao regime destes, apesar de dotados de um estatuto de excecionalidade ou de derrogação, a legalidade”¹⁵.

No entanto, no caso em apreço – a utilização do artifício fraudulento –, a *desconformidade legal da atuação administrativa* deve-se à violação do princípio da boa fé pelo beneficiário do ato na fase de formação do ato administrativo, pois este forneceu informações as quais não correspondiam à verdade.

Nas palavras de PAULO OTERO, a natureza excecional do desvalor da nulidade “só pode ser interpretada como expressão de um regime jurídico em que a violação da legalidade pela conduta administrativa está pensado mais para beneficiar a Administração Pública do que para garantir a prevalência da própria legalidade e os valores, bens e interesses que ela protege sobre os atos administrativos ilegais”¹⁶. Porém, no caso de utilização do *artifício fraudulento*, o regime vigente é prejudicial para a Administração, no interesse legítimo na reposição da legalidade, em conformidade com o grau de censurabilidade da conduta do beneficiário do ato, de acordo com a intensidade da ofensa dos princípios fundamentais do ordenamento jurídico.

¹⁴ Cfr. MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *Teoria Geral do Direito Administrativo*, 6.ª edição revista e ampliada, Coimbra, Almedina, 2020, p. 412.

¹⁵ PAULO OTERO, *Legalidade e Administração Pública: o sentido da vinculação administrativa à juridicidade*, Coimbra, Almedina, 2003, p. 1031.

¹⁶ PAULO OTERO, *Legalidade*, p. 1030-1031.

Em verdade, o interesse legítimo na reposição da legalidade considera-se de fácil entendimento, atendendo ao facto de a Administração ter um dever de proceder à anulação administrativa de um ato anulável por ela praticado (evidentemente, dentro do prazo legalmente permitido)¹⁷. Efetivamente, a Administração encontra-se vinculada ao princípio da legalidade, o qual, no caso de um ato administrativo, obriga a que os pressupostos para a emissão do ato administrativo estejam preenchidos (vertente da precedência de lei). Como explica MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, “se a Administração não tinha o direito de praticar o ato ilegal, também não lhe pode assistir o direito de o manter, persistindo na ilegalidade”¹⁸. Chegando ao conhecimento de que os pressupostos não se encontravam verificados (vício), emerge na esfera da Administração um interesse e, até, um dever de agir sobre o ato, com o fim de repor a legalidade (sanção), de acordo com o nível de censura atribuído pelo ordenamento jurídico (desvalor).

A situação prevista no artigo 168.º, n.º 4, alínea a), do CPA, não se encontrava consagrada no CPA anterior, o qual não estabelecia qualquer alargamento do prazo para o recurso a anulação administrativa. Dispunha o artigo 141.º, n.º 1, do CPA anterior (aprovado pelo Decreto-Lei n.º 442/91, de 15 de novembro, doravante, “CPA de 1991”) que os atos administrativos que fossem inválidos só poderiam “ser revogados com fundamento na sua invalidade e dentro do prazo do respectivo recurso contencioso ou até à resposta da entidade recorrida.”

A figura do artifício fraudulento adquire, assim, a sua relevância na reforma do Direito Administrativo português que culminou, entre outras alterações, na aprovação do CPA vigente.

2.1.1. Nota comparatística

A figura do artifício fraudulento, tal como a entendemos, encontra paralelo em outros ordenamentos jurídicos, pelo que releva conhecer, pelo menos, as soluções propostas por dois dos ordenamentos mais respeitados na Europa e no mundo.

Previamente, vale a pena referir que o Direito espanhol não será abordado, embora divirja do Direito português nos condicionalismos à anulação («*declaración de lesividad*»)¹⁹, não contém qualquer menção a uma figura semelhante, do que analisamos.

¹⁷ MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *Teoria Geral*, p. 433.

¹⁸ MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *Teoria Geral*, p. 435.

¹⁹ Estabelece que a faculdade de revisão dos atos administrativos não pode ser exercida quando, por prescrição da ação, pelo tempo decorrido ou por outras circunstâncias, o seu exercício seja contrário à

a) A solução alemã

No Direito alemão, o procedimento administrativo é regulado pela Lei do Procedimento Administrativo²⁰ (*Verwaltungsverfahrensgesetz*). A *anulação de um ato administrativo ilegal* consta da secção 48 do referido diploma, estabelecendo na primeira alínea, que “um ato administrativo ilegal pode ser anulado, total ou parcialmente, com efeitos para o futuro ou efeitos retroativos, mesmo depois de se ter tornado inimpugnável. Um ato administrativo constitutivo ou confirmativo de um direito ou uma vantagem juridicamente relevante (*«begünstigender Verwaltungstakt»* – ato administrativo favorável) somente pode ser anulado de acordo com os condicionalismos previstos nas alíneas (2) e (4).”

Nos termos do disposto na segunda alínea, “um ato administrativo ilegal que atribui ou constitui o pressuposto para a atribuição de uma prestação pecuniária única ou periódica ou de uma prestação em espécie divisível não pode ser anulado se o beneficiário confiou na validade do ato administrativo e quando a sua confiança, cotejada com a ponderação do interesse público na anulação, se afigure digna de tutela.”

Somos remetidos pelo legislador alemão para o princípio da tutela da confiança, sendo que “a confiança é, em regra, digna de tutela quando o beneficiário tenha esgotado as prestações concedidas ou se delas tiver disposto por negócio jurídico, que já não pode inverter ou apenas o pode inverter em condições gravosas (não exigíveis)” (ainda na segunda alínea).

Todavia, ainda no segundo parágrafo da secção 48, encontra-se previsto que “o beneficiário não pode invocar a confiança quando: 1) tenha obtido a prática do ato administrativo através de artifício fraudulento (dolo), ameaça ou suborno; 2) tenha obtido a prática do ato com base em dados incorretos ou incompletos em aspetos substanciais; 3) conhecia a ilegalidade do ato administrativo ou não conhecia em virtude de negligência grave.” Nesta última situação “o ato administrativo é, em regra, anulado com efeitos retroativos.”

No enunciado normativo identificam-se três pressupostos, para que anulação seja condicionada: primeiro, a existência de um ato administrativo favorável; segundo, o

equidade, à boa fé, aos direitos dos particulares ou à lei (artigo 110 da Lei 39/2015, de 1 de outubro, do Procedimento Administrativo Comum das Administrações Públicas).

²⁰ Versão traduzida por JORGE ALVES CORREIA e ANDREAS ISENBERG (*Código do Procedimento Administrativo Alemão Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) Guias de Leitura e Anotações*, Lisboa, AAFDL, 2018).

beneficiário ter confiado na sua contínua existência, na sua validade, e; terceiro, essa confiança tem de ser merecedora de proteção quando contraposta ao interesse público. Na definição de confiança digna de tutela, há uma valorização para a tutela da confiança daquilo a que outrora chamámos, seguindo MENEZES CORDEIRO, de investimento da confiança.

Quanto ao prazo, nos termos da quarta alínea, o ato deve ser anulado no prazo de um ano a contar da data do conhecimento dos factos que justifiquem a invalidade do ato, com exceção da situação em que o beneficiário “tenha obtido a prática do ato administrativo através de artifício fraudulento (dolo), ameaça ou suborno”, pelo que, nesse caso, o ato é anulável a todo o tempo.

b) A solução italiana

No Direito italiano, a lei que regula o procedimento administrativo e o direito de acesso aos documentos administrativos é a Lei n.º 241 de 7 de agosto de 1990²¹.

Segundo o n.º 1 do artigo 21-*octies*, “é anulável a medida administrativa adotada em violação de lei, viciada de excesso de poder ou de incompetência.”

Dispõe o artigo 21-*nonies* sobre as medidas administrativas ilegítimas, podendo ser anuladas oficiosamente, por razões de interesse público, “dentro de um prazo razoável, em qualquer caso, não superior a dezoito meses a contar da data de adoção das medidas de autorização ou da concessão de vantagens económicas”, devendo o organismo que emitiu a medida, ou outro organismo estabelecido por lei, atender aos interesses dos destinatários e dos contrainteressados.

No entanto, nos termos do disposto no n.º 2-A, do artigo 21-*nonies*, “as medidas administrativas obtidas com base em falsas representações de factos ou declarações substitutivas de certificados e do ato de notoriedade falso ou falso por efeito de conduta que constitui delito, apurado por sentença transitada em julgado, poderão ser anuladas pela administração mesmo após o decurso do prazo de dezoito meses previsto no n.º 1.”

Apesar da inexistência de menção à figura da confiança, tal está subjacente ao estabelecimento de um prazo que inicia a sua contagem a partir da emissão do ato administrativo, como manifestação do princípio da tutela da confiança na medida da sua decorrência do princípio da segurança jurídica.

²¹ As traduções são próprias. O documento na língua original pode ser consultado em: <http://www.commissioneaccesso.it/media/49026/legge%207-8-1990%20n.%20241-agg.2015.pdf>.

O legislador italiano optou por não submeter ao prazo de dezoito meses as situações do n.º 2- A do artigo 21-*nonies*. Tais situações são semelhantes às duas primeiras situações previstas pelo legislador alemão, nas quais, recordamos, o beneficiário do ato não pode alegar confiança merecedora de tutela para obstar à revogação do ato administrativo contrário à lei.

2.2. Relação com o crime de falsas declarações

No quadro das molduras penais existentes no ordenamento jurídico português, o crime de falsas declarações consubstancia o enunciado normativo mais coincidente com a noção de *artificio fraudulento*, a qual se tem vindo a explicar.

Consta do artigo 348.º-A, n.º 1, do CP que “[q]uem declarar ou atestar falsamente à autoridade pública ou a funcionário no exercício das suas funções identidade, estado ou outra qualidade a que a lei atribua efeitos jurídicos, próprios ou alheios, é punido com pena de prisão até um ano ou com pena de multa, se pena mais grave não lhe couber por força de outra disposição legal.”

Os elementos objetivos deste crime são (i) a declaração ou o atestar falso, (ii) acerca da identidade, estado ou outra qualidade a que a Lei atribua efeitos jurídicos, próprios ou alheios, (iii) perante autoridade pública ou a funcionário no exercício das suas funções.

Acompanhando ANJOS COLAÇO, a declaração é falsa “quando o conteúdo do declarado não corresponde à realidade fática que o mesmo descreve ou exara”²². Uma declaração “corresponde à manifestação por parte do agente de um facto, que pode ser prestada de modo oral ou escrita”; um atestado “corresponde ao ato de alguém confirmar determinado facto ou circunstância que se pretende exarar ou demonstrar”²³.

Quanto ao segundo elemento objetivo do crime, identidade e estado correspondem às noções “comumente cognoscíveis pelos cidadãos – nome, filiação, data e local de nascimento, estado civil, residência”²⁴. Contudo, a terceira expressão utilizada – “outra qualidade a que a lei atribua efeitos jurídicos, próprios ou alheios” – não é indeterminável, mas é dificilmente determinável, não se podendo, para já, contar com o contributo da jurisprudência para delimitar o seu âmbito.

²² ANJOS COLAÇO, *Breve comentário ao “novo” crime de falsas declarações*, dissertação de mestrado em ciências jurídico-criminais, Universidade de Coimbra, 2016, p. 34.

²³ ANJOS COLAÇO, *Breve comentário*, p. 34.

²⁴ ANJOS COLAÇO, *Breve comentário*, p. 35.

No respeitante ao terceiro elemento objetivo do crime, tendo presente a definição de funcionário do artigo 386.º do CP (atendendo ao elemento literal e sistemático), consiste na declaração ou o atestar serem feitas perante autoridade pública ou funcionário em exercício de funções.

Para efeitos do conceito de funcionário são tidas em conta entidades administrativas. Com efeito, essas mesmas entidades são representadas pelos funcionários, porém não precisa de existir uma individualização de um funcionário para se preencher a moldura penal.

Com efeito, nos termos do disposto no artigo 386.º, n.ºs 1 e 2, do CP, a expressão funcionário abrange os seguintes sujeitos: (i) os funcionários civis; (ii) os agentes administrativos; (iii) os árbitros, jurados e peritos; (iv) aquele que mesmo provisória ou temporariamente, mediante remuneração ou a título gratuito, voluntária ou obrigatoriamente, tiver sido chamado a desempenhar ou a participar no desempenho de uma atividade compreendida na função pública administrativa ou jurisdicional, ou, nas mesmas circunstâncias, desempenhar funções em organismos de utilidade pública ou nelas participar; e, (v) os gestores, titulares dos órgãos de fiscalização e trabalhadores de empresas públicas, nacionalizadas, de capitais públicos ou com participação maioritária de capital público e ainda de empresas concessionárias de serviços públicos.

O artigo 348.º-A do CP trata-se de uma moldura penal relativamente recente e que revela uma grande abrangência suscetível de contribuir para que seja aplicado o artigo 162.º, n.º 1, alínea c), em vez do artigo 168.º, n.º 4, alínea a), ambos do CPA.

3. O princípio da boa fé e o Direito Administrativo

Nos termos do artigo 266.º, n.º 2, da Lei Fundamental, a Administração vê o legislador constituinte subordinar a sua atuação ao respeito ao princípio da boa fé, ao determinar que “os órgãos e agentes administrativos estão subordinados à Constituição e à lei e devem atuar, no exercício das suas funções, com respeito pelos princípios da igualdade, da proporcionalidade, da justiça, da imparcialidade e da **boa-fé**” (realce nosso).

O princípio da boa fé, no âmbito do procedimento administrativo, “é normalmente reconduzido a um padrão ético-jurídico de avaliação das condutas humanas, como honestas, correctas e leais, visando promover a cooperação entre os particulares e a Administração e impedir a ocorrência de comportamentos desleais, não podendo tal

princípio ser invocado para proteger expectativas ilegítimas, assentes em situações manifestamente ilegais”²⁵.

Significa isto, enquanto princípio geral de Direito, não menos que “qualquer pessoa deve ter um comportamento correto, leal e sem reservas, quando entra em relação com outros pessoas”²⁶. Por um lado, no sentido objetivo, a boa fé “é um padrão objetivo de comportamento e, concomitantemente, um critério normativo da sua valoração”²⁷. Por outro lado, no sentido subjetivo, “é essencialmente um estado de espírito, uma convicção pessoal sobre a licitude da respetiva conduta, sobre estar a atuar-se em conformidade com o direito”²⁸.

Quanto à boa fé no sentido subjetivo, considera-se ainda pertinente referir a distinção entre a boa fé subjetiva ética e a boa fé subjetiva psicológica. A boa fé subjetiva ética respeita a um desconhecimento que é precedido de comportamento diligente devido na obtenção de certa informação; a boa fé subjetiva psicológica diz respeito ao estado de desconhecimento do sujeito sobre certa informação, em que o sujeito confiou sem adotar um comportamento diligente na obtenção de certa informação²⁹. Para efeitos de tutela da confiança, como iremos constatar, atende-se apenas à situação de boa fé subjetiva ética.

Nas palavras de MARCELO REBELO DE SOUSA e ANDRÉ SALGADO DE MATOS, este princípio “é o único de entre todos os princípios da atividade administrativa cuja teorização pode afirmar-se ter sido importada do direito privado, onde goza de uma tradição que remonta ao direito romano”³⁰.

RUI DE ALARCÃO identifica um sentido negativo e um sentido positivo das exigências de boa fé³¹. No que diz respeito ao sentido negativo, “visa impedir a ocorrência de comportamentos desleais (obrigação de lealdade)”³². Quanto ao sentido positivo, “intenta promover a cooperação entre os contraentes (obrigação de cooperação)”³³.

Na revisão levada a cabo pelo Decreto-Lei n.º 6/96, de 31 de janeiro, ao Decreto-Lei n.º 442/91, de 15 de novembro (“CPA de 1991”), foi aditado o artigo 6.º-A,

²⁵ Acórdão do STA de 11 de setembro de 2008, processo n.º 0112/07 (consultável em www.dgsi.pt).

²⁶ MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA/PEDRO GONÇALVES/PACHECO DE AMORIM, *Código do Procedimento Administrativo*, 2.ª edição, Coimbra, Almedina, 1997, p. 108.

²⁷ MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA/PEDRO GONÇALVES/PACHECO DE AMORIM, *Código*, p. 108.

²⁸ MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA/PEDRO GONÇALVES/PACHECO DE AMORIM, *Código*, pp. 108-109.

²⁹ Para mais desenvolvimentos consultar MENEZES CORDEIRO, *Tratado Direito Civil Português*, Tomo I, Coimbra, Almedina, 1999, pp. 180-182.

³⁰ MARCELO REBELO DE SOUSA/ANDRÉ SALGADO DE MATOS, *Direito Administrativo Geral*, Tomo I (Introdução e princípios fundamentais), 2.ª ed., Lisboa, Dom Quixote, 2006, p. 217.

³¹ Cfr. RUI DE ALARCÃO, *Direito das Obrigações*, Coimbra, 1983, p. 97.

³² RUI DE ALARCÃO, *Direito das Obrigações*, p. 97.

³³ RUI DE ALARCÃO, *Direito das Obrigações*, p. 97.

instituindo, no n.º 1, que “no exercício da atividade administrativa e em todas as suas formas e fases, a Administração Pública e os particulares devem agir e relacionar-se segundo as regras da boa fé.” O n.º 2 determinava que “no cumprimento do disposto nos números anteriores, devem ponderar-se os valores fundamentais do direito, relevantes em face das situações consideradas, e, em especial: a) A confiança suscitada na contraparte pela atuação em causa; b) O objetivo a alcançar com a atuação empreendida.”

O artigo *supra* referido foi mantido (esteticamente alterado) pelo legislador no Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro – que aprovou o atual Código do Procedimento Administrativo.

Como referido na introdução, o princípio da boa fé apresenta-se como um dos limites da atividade discricionária da Administração³⁴.

3.1.1. A tutela da confiança

Estamos, agora, perante a vertente mais preponderante do princípio da boa fé no Direito Administrativo. Note-se que, embora decorra do princípio da boa fé, o princípio da tutela da confiança decorre, também, do princípio da segurança jurídica³⁵. Trata-se de uma espécie de dupla nacionalidade, que tem resultado, a sua gradual autonomização em relação aos princípios de que deriva. A relação com o princípio da segurança jurídica teremos oportunidade de explorar mais adiante.

A ideia de tutela da confiança “visa salvaguardar os sujeitos jurídicos contra atuações injustificadamente imprevisíveis daqueles com quem se relacionem”³⁶. Esta afirmação encontra embasamento no n.º 2 do artigo 10.º do CPA, quando deste consta o dever de ponderar “a confiança suscitada na contraparte pela atuação em causa.”

Uma posição jurídica é digna de tutela verificada três pressupostos: **primeiro**, deve existir uma situação de confiança em conformidade com o bloco de legalidade que consubstancie boa fé subjetiva ética; **segundo**, uma justificação dessa confiança em

³⁴ Cfr. Acórdão do STA de 13 de novembro de 2002, processo n.º 044846; Acórdão do STA de 18 de junho de 2003, processo n.º 01188/02 (consultáveis em www.dgsi.pt). Com efeito, “[o]s princípios da segurança jurídica e da protecção da confiança, bem como o princípio da igualdade, estruturantes do princípio do estado de direito (...), constituem postulados ou normas de actuação a serem observados no exercício da actividade discricionária da Administração, na qual esta detenha liberdade para escolha de alternativas comportamentais, funcionando pois como limites internos dessa actividade, não relevando assim no domínio da actividade vinculada (...), consistente esta na simples subsumção de um dado caso concreto à previsão normativa dos comandos legais vigentes” (Acórdão do STA de 11 de dezembro de 1996, processo n.º 032156, consultável em www.dgsi.pt).

³⁵ Cfr. Acórdão do STA de 18 de junho de 2003, processo n.º 01188/02 (consultável em www.dgsi.pt).

³⁶ MARCELO REBELO DE SOUSA/ANDRÉ SALGADO DE MATOS, *Direito Administrativo*, I, p. 220.

elementos objetivos com suscetibilidade de criar uma *crença plausível*; e, **terceiro**, um investimento de confiança *consistente*, por parte do sujeito, que corresponda a atividades jurídicas que tenham essa crença como razão da atuação, em termos que desaconselhem a sua preterição. A estes acresce um quarto pressuposto nos casos de boa fé objetiva, que tem em vista colmatar ausência de um preceito que, diretamente, pretira o interesse do prejudicado: a situação de confiança tem de ser imputável ao prejudicado em causa, quer por ação ou omissão, tem de ter sido gerador dessa confiança na outra parte. Em certos casos, esta tutela efetiva-se mesmo faltando algum dos pressupostos, desde que os verificados assumam tal intensidade que permita compensar a falta³⁷.

Em suma, o princípio da tutela da confiança assenta (i) numa situação boa fé ética do lesado (ii) firmada em elementos objetivos capazes de provocarem uma crença plausível, ao que acresce (iii) o desenvolvimento de atividades jurídicas assentes sobre a crença consubstanciada e (iv) a existência de um autor a quem se deva a entrega confiante do tutelado³⁸.

Refere VIEIRA DE ANDRADE que, o alcance do princípio da boa fé legítima – na vertente da boa fé dos administrados – “não se trata apenas de situações em que se tenha desencadeado um qualquer tipo de convicção psicológica no particular beneficiado por uma determinada atuação administrativa, mas sim quando essa convicção se fundamente em sinais externos emanados da Administração, que se revelem suficientemente razoáveis para que se possa confiar na respetiva legalidade”³⁹.

A tutela da confiança é concebida como um limite à margem de livre decisão administrativa. Ensinam MARCELO REBELO DE SOUSA e ANDRÉ SALGADO DE MATOS que “poderá bloquear a adoção de uma conduta administrativa incompatível com a confiança suscitada ou obrigar a administração a adotar uma conduta legitimamente esperada”⁴⁰.

Acresce à sua conceção como limite do agir administrativo, a sua vertente em que fundamenta “vinculações normativas específicas permitindo explicar, por exemplo, a irrevogabilidade, em princípio, dos atos administrativos favoráveis válidos (...) e a irretroatividade desfavorável de atos jurídicos da administração”⁴¹.

³⁷ Cfr. MENEZES CORDEIRO, *Da boa fé no Direito civil*, Almedina, 1997 (reimp.), pp. 1248-1249; MARCELO REBELO DE SOUSA/ANDRÉ SALGADO DE MATOS, *Direito Administrativo*, I, p. 220.

³⁸ Acórdão do STA de 6 de maio de 2003, processo n.º 046188 (consultável em www.dgsi.pt).

³⁹ VIEIRA DE ANDRADE, “A Nulidade Administrativa, essa Desconhecida”, em *Em Homenagem ao Professor Doutor Freitas do Amaral*, Augusto de Athayde, João Caupers, Maria da Glória F. P. D. Garcia (org.), Almedina, Coimbra, 2010, p. 779.

⁴⁰ MARCELO REBELO DE SOUSA/ANDRÉ SALGADO DE MATOS, *Direito Administrativo*, I, p. 221.

⁴¹ Cfr. MARCELO REBELO DE SOUSA/ANDRÉ SALGADO DE MATOS, *Direito Administrativo*, I, p. 222.

3.1.2.A primazia da materialidade subjacente

A primazia da materialidade subjacente, vertente do princípio da boa fé, prende-se com “a ideia de que o direito procura a obtenção de resultados efetivos, não se satisfazendo com comportamentos que, embora formalmente correspondam a tais objetivos, falhem em atingi-los substancialmente”⁴².

Esta manifestação do princípio da boa fé não tem relevância considerável como limitação do agir administrativo. Para fundamentar esta desconsideração, MARCELO REBELO DE SOUSA e ANDRÉ SALGADO DE MATOS distinguem dois motivos: (i) o seu conteúdo é “grandemente restringido pela incidência do princípio da legalidade”⁴³; (ii) o facto de “o seu conteúdo útil pouco ou nada acrescentar àquilo que já decorre do princípio da proporcionalidade: transposto para o direito administrativo, o exercício desequilibrado de posições jurídicas não é mais do que o exercício desproporcionado da margem de livre decisão”⁴⁴.

Todavia, encontramos no subprincípio da primazia da materialidade subjacente um “parâmetro das condutas dos particulares no seu relacionamento com a Administração”⁴⁵, sendo sugerido pela doutrina, “apesar da ausência de habilitação normativa específica, a revogabilidade dos atos administrativos favoráveis ilegais, mesmo depois de passado o prazo normal em que a revogação [ser] admitida, quando tenha sido o próprio beneficiado pelo ato a provocar de má fé a ilegalidade cometida ou tivesse dela conhecimento”⁴⁶.

⁴² MARCELO REBELO DE SOUSA/ANDRÉ SALGADO DE MATOS, *Direito Administrativo*, I, p. 218.

⁴³ MARCELO REBELO DE SOUSA/ANDRÉ SALGADO DE MATOS, *Direito Administrativo*, I, pp. 218-219. Prosseguem os autores: “Exemplos de escola de violações do princípio da primazia da materialidade subjacente, como a ação de despejo movida por faltarem poucos centimos no pagamento da renda, não funcionam no direito administrativo tratando-se situações de vinculação: a administração fiscal não pode deixar de aplicar uma coima a um particular que enviou por correio uma declaração fiscal poucos minutos depois da meia noite do último dia em que podia fazê-lo.” Neste sentido, indicam o Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, de 2 de julho de 1991 em que foi considerado inaplicável o instituto do abuso de direito ao Direito Administrativo, por causa do seu caráter civil e por não se coadunarem com o princípio da legalidade a que a Administração está sujeita.

⁴⁴ Cfr. MARCELO REBELO DE SOUSA/ANDRÉ SALGADO DE MATOS, *Direito Administrativo*, I, p. 219. Explicam que “a importância do princípio da primazia da materialidade subjacente no direito privado deve-se precisamente a uma ausência de teorização, nesse ramo, do princípio da proporcionalidade enquanto tal (é significativo que a doutrina civilista invoque a ideia de proporcionalidade para concretizar a primazia da materialidade subjacente). O seu alcance não ultrapassa, portanto, o de mero quadro de referência à luz do qual devem ser concatenados os parâmetros básicos do ordenamento jurídico, entre os quais os restantes princípios da atividade administrativa.”

⁴⁵ Cfr. MARCELO REBELO DE SOUSA/ANDRÉ SALGADO DE MATOS, *Direito Administrativo*, I, p. 219.

⁴⁶ Cfr. MARCELO REBELO DE SOUSA/ANDRÉ SALGADO DE MATOS, *Direito Administrativo*, I, p. 219; VIEIRA DE ANDRADE, *Cadernos de Ciência de Legislação*, pp. 185 e ss.

3.2. A jurisprudência

Os tribunais contribuem para compreensão deste princípio, na medida em que se pronunciam sobre casos concretos e reais, subsumindo os factos às normas jurídicas aplicáveis, fundamentadamente.

Esclarece o Supremo Tribunal de Justiça que “agir consoante as regras de boa fé – art. 266.º, n.º 2, da CRP –, traduz-se no dever de atuar segundo um padrão de lealdade e correção, visando a realização dos interesses legítimos que as partes pretendem obter com o ato. O princípio da boa fé, na vertente da tutela da confiança, pretende consagrar a ideia de previsibilidade e, bem assim, a ideia de não contraditoriedade, no domínio da atividade administrativa”⁴⁷.

Concordando com a doutrina já exposta, o Supremo Tribunal Administrativo explica que “no quadro duma situação de tutela de confiança revela-se como necessário estarmos em face duma confiança «legítima», o que passa, em especial, pela sua adequação ao Direito, dado não poder invocar-se a violação do referido princípio quando o mesmo radique num ato anterior claramente ilegal, sendo tal ilegalidade perceptível e não contestada por aquele que pretenda invocar em seu favor o referido princípio”⁴⁸.

Prossegue o douto Tribunal distinguindo que “temos, por outro lado, que para que se possa, válida e relevantemente, invocar tal princípio é necessário que o interessado não o pretenda alicerçar apenas na sua mera convicção psicológica antes se impondo a enunciação de sinais externos produzidos pela Administração suficientemente concludentes para um destinatário normal e onde se possa razoavelmente ancorar a invocada confiança.”

Ao exposto, “acresce ainda a necessidade do particular ter razões sérias para acreditar na validade dos atos ou condutas anteriores da Administração aos quais tenha ajustado a sua atuação.”

O STA elucida, pertinentemente, as partes e a posteridade quanto à ascendência do princípio, referindo “que a exigência da proteção da confiança é também uma decorrência do princípio da segurança jurídica, imanente ao Estado de Direito, já que o princípio do Estado de Direito Democrático garante seguramente um mínimo de certeza nos direitos

⁴⁷ Cfr. Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça, de 19 de fevereiro de 2013, processo n.º 120/12.9YFLSB (consultável em www.dgsi.pt).

⁴⁸ Cfr. Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, de 9 de julho de 2014, processo n.º 01561/13. Acrescem a estes os Acórdãos do STA, de 18 de junho de 2003, processo n.º 01188/02, e de 21 de junho 2007, processo n.º 0126/07 (consultáveis em www.dgsi.pt).

das pessoas e nas suas expectativas juridicamente criadas e, conseqüentemente, a confiança dos cidadãos e da comunidade na tutela jurídica.”

Das palavras do Tribunal podemos inferir que a raiz do princípio da proteção ou tutela da confiança é difusa, isto é, em termos metafóricos, é fruto de um casamento entre o princípio da boa fé e o princípio da segurança jurídica. Essa dupla nacionalidade do princípio da tutela da confiança leva-nos ao subcapítulo seguinte.

3.3. A tutela da confiança e o princípio da segurança jurídica

O princípio da segurança jurídica, ínsito ao Estado de direito democrático, desdobra-se em duas ideias fundamentais: “[u]ma, a de estabilidade, no sentido de que as decisões dos entes públicos «não devem poder ser arbitrariamente modificadas, sendo apenas razoável a alteração das mesmas quando ocorram pressupostos materiais particularmente relevantes» (...) [o]utra ideia é a da previsibilidade que, no essencial se «reconduz à exigência de certeza e calculabilidade, por parte dos cidadãos, em relação aos efeitos jurídicos dos atos normativos»”⁴⁹.

Este princípio manifesta-se na proibição da retroatividade de normas onerantes, na proporcionalidade e, importante para esta abordagem, na tutela da confiança⁵⁰. Tem sido habitual a sua arguição na Justiça Constitucional e Internacional, visto que “a estabilidade e a certeza das situações jurídicas pressupõem a realização efetiva da Justiça”⁵¹.

Atendemos às palavras de BLANCO DE MORAIS na definição de segurança jurídica como “um valor-pressuposto e imanente do conceito de Direito, que tem por escopo garantir a durabilidade, certeza e coerência da ordem jurídica, permitindo aos membros da coletividade organizarem a sua vida individual, relacional e coletiva, mediante o imperativo da previsibilidade e calculabilidade normativa de expectativas de comportamento e consequencialidade nas respetivas ações”⁵².

A propósito da dupla vertente do princípio da segurança jurídica, GOMES CANOTILHO relaciona a segurança jurídica, por um lado, como ligada “com elementos objetivos da ordem jurídica”, como “a garantia da estabilidade jurídica, segurança de orientação e realização do direito”; por outro lado, aponta a proteção da confiança como

⁴⁹ Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, de 9 de julho de 2014, processo n.º 01561/13 (consultável em www.dgsi.pt).

⁵⁰ Cfr. BLANCO DE MORAIS, “Segurança Jurídica e Justiça Constitucional”, in *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*, Coimbra editora, vol. XLI, n.º 2, p. 619.

⁵¹ BLANCO DE MORAIS, *RFDUL*, p. 620.

⁵² BLANCO DE MORAIS, *RFDUL*, p. 621.

ligada “a componentes subjetivas da segurança”, por exemplo “a calculabilidade e previsibilidade dos indivíduos em relação aos efeitos jurídicos dos atos dos poderes públicos”⁵³.

O princípio da tutela da confiança, na medida em que decorre do princípio da segurança jurídica (artigo 2º da Lei Fundamental), implica um mínimo de certeza nos direitos das pessoas e nas expectativas que lhe são juridicamente criadas, censurando as afetações inadmissíveis, arbitrárias ou excessivamente onerosas, que não se poderiam razoavelmente prever⁵⁴.

Refere GOMES CANOTILHO que “a tendencial irrevogabilidade dos atos administrativos constitutivos de direitos traduz, pois, a aplicação do princípio da confiança em relação aos atos administrativos”⁵⁵ e esta é uma realidade que o legislador decide perpetuar, mesmo com a separação que fez na reforma de 2015. Poderíamos acrescentar que a anulação administrativa também tem esta tendência, visto que, em princípio, na irrevogabilidade referida estaria também integrada a (ir)revogabilidade dos atos inválidos.

3.4. As repercussões do decurso do tempo

A Administração deve atuar em conformidade com a lei, sendo esta o fundamento e o limite do seu agir (artigo 266.º, n.º 2, da CRP, e artigo 3.º, n.º 1, do CPA). Nesse sentido, é necessária a possibilidade de corrigir a sua atuação, quando contrapostos não estejam interesses mais relevantes. O reconhecimento da existência de interesses que se podem contrapor à reposição da legalidade fundamenta os condicionalismos à revogação e anulação administrativa.

As repercussões do decurso do tempo sobre um ato administrativo estão intrinsecamente ligadas à tutela da confiança dos destinatários dos atos.

Os condicionalismos aplicáveis prendem-se, essencialmente, com os limites temporais dentro dos quais pode a Administração proceder à revogação e anulação dos atos administrativos favoráveis. Naturalmente que, seguindo o encadeamento da nossa

⁵³ GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, Coimbra, Almedina, 5.ª edição, p. 257.

⁵⁴ Cfr., por exemplo, os seguintes Acórdãos do Tribunal Constitucional: Acórdão n.º 287/90, de 30 de outubro de 1990; Acórdão n.º 302/90, 14 de novembro de 1990; Acórdão n.º 365/91, de 7 de agosto de 1991; Acórdão n.º 70/92 de 24 de fevereiro de 1992; Acórdão n.º 410/95, de 28 de junho de 1995; Acórdão n.º 625/98, de 3 de novembro de 1998; Acórdão n.º 160/00, de 22 de março de 2000 (consultáveis em <https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/>).

⁵⁵ GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional*, pp. 258-259.

exposição, tais condicionalismos têm como propósito proteger a posição conferida ao particular.

Está subjacente à instauração de um prazo desde a emissão do ato, a ideia de *suppressio*, a qual decorre da boa fé e é “a situação em que incorre a pessoa que, tendo suscitado noutra, por força de um não-exercício prolongado, a confiança de que a posição em causa não seria atuada, não podendo mais fazê-lo”⁵⁶.

A partir do momento da atribuição de uma posição jurídica subjetiva de vantagem ao sujeito que se relaciona com a Administração, este tem “o direito de poder confiar na palavra dada pelos órgãos administrativos e (...) [tem] o poder de desenvolver a sua vida jurídica com base nas posições jurídicas de que são legitimamente titulares”⁵⁷.

Quanto às repercussões do tempo num ato administrativo, ANTÓNIO LEITÃO AMARO perspetiva o tema da seguinte ótica: “é o aumento das preocupações de segurança ou necessidade da tutela da confiança de um administrado que motiva a estabilização”⁵⁸. Contudo, o tempo é tido como um fator neutro que tem de ser conjugado com os valores da ordem jurídica. Tem de ser articulado com a segurança, confiança ou, até, com a justiça⁵⁹ – tornando-se num critério objetivo, como já vimos.

⁵⁶ MENEZES CORDEIRO, *Da boa fé*, pp. 378 e 797. Aprofunda o autor: “Foram, no entanto, as perturbações económicas causadas pela primeira grande guerra e, sobretudo, pela inflação, que levaram à consagração dogmática definitiva da *suppressio*. No primeiro caso, registaram-se alterações imprevisíveis nos preços de certas mercadorias, ou dificuldades acrescidas na realização de determinados fornecimentos. Em consequência dessas alterações, o exercício retardado de alguns direitos levava a situações de desequilíbrio inadmissível entre as partes. O segundo, através do chamado direito da valorização monetária, marcaria, pelas aplicações permitidas à *suppressio*, a sua consagração definitiva” (p. 801); e ainda “[D]a boa fé ao exercício inadmissível de direitos por demora do titular vai, no entanto, um caminho que deve ser explicitado. Nessa linha ensaiou-se, primeiro a *exceptio doli*. A *exceptio* corresponde, porém, a uma regulação demasiado fluída do problema para permitir uma concretização mínima; acarreta, além disso, desvantagens já sumariadas. Mais sucesso teve, por isso, a recondução da *suppressio* à proibição de *venire contra factum proprium*: o titular do direito, abstendo-se do exercício durante um certo lapso de tempo, criaria, na contraparte, a representação de que esse direito não mais seria atuado; quando, supervenientemente, viesse agir, entraria em contradição. O sucesso do apelo ao *venire contra factum proprium* deve ser conjugado com a tese de SIEBERT, sobre a *suppressio*. SIEBERT defendeu que a *suppressio*, privada de autonomia verdadeira, era apenas uma sub-hipótese de exercício inadmissível de direitos por contrariar a boa fé. O entendimento da *suppressio* como *venire contra factum proprium* firmou-se contra a tese de SIEBERT. A construção laboriosa por ele operada, tendente a reconduzir a *suppressio* ao exercício inadmissível de direitos, ligada, ainda, à ideia de relatividade do conteúdo dos direitos subjetivos, seria puramente formal: não daria, ao intérprete, qualquer critério material para indagar concretamente, hipóteses de *suppressio*” (pp. 807-809).

⁵⁷ FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, vol. II, 4.^a edição (reimpressão), Coimbra, Almedina, 2020, p. 394.

⁵⁸ ANTÓNIO LEITÃO AMARO, *A estabilização dos efeitos dos actos administrativos anuláveis pelo decurso do tempo*, Relatório para o Curso de Mestrado e Doutoramento em Direito Público da Faculdade de Direito da Universidade Católica Portuguesa, Lisboa, 31 de outubro de 2004 (consultável na Biblioteca Universitária João Paulo II), p. 31.

⁵⁹ Cfr. ANTÓNIO LEITÃO AMARO, *A estabilização*, p. 31.

4. A posição do interessado

O artigo 60.º do CPA de 1991, sob a epígrafe *deveres gerais dos interessados*, estabelecia um “dever de não formular pretensões ilegais, não articular factos contrários à verdade, nem requerer diligências meramente dilatórias” (n.º 1) e um dever de colaborar “para o conveniente esclarecimento dos factos e a descoberta da verdade” (n.º 2) – um verdadeiro *dever de verdade*⁶⁰. Encontrávamos nesta consagração uma manifestação da exigência de conduta honesta, veraz e leal que descobre fundamento no princípio da boa fé, mesmo antes da consagração genérica deste princípio na Constituição ou da sua consagração expressa no Código do Procedimento Administrativo.

MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA, PEDRO GONÇALVES e PACHECO DE AMORIM entendiam sobre o *supra* referido artigo que “os interessados respondem pela violação do dever do n.º 1, da conduta correta ou de boa-fé, do mesmo modo que a Administração responde perante eles pela violação dos deveres e princípios, que nesta matéria, lhe incumbem”⁶¹.

Instrui BAPTISTA MACHADO que “comunicar é um agir: um agir que tem por função o próprio entendimento entre as pessoas, dirigido a um consenso e à coordenação da ação”⁶². Prossegue, levando em conta a origem da palavra *fides*, afirmando que “está a sua função originária, necessariamente vinculada à veracidade por parte dos <<interlocutores>>”⁶³.

Embora já não conste expressamente de nenhum enunciado normativo do CPA que um particular tem, por exemplo, o dever de não articular factos contrários à verdade, esse dever é uma implicação inequívoca do dever de boa fé a que o particular está adstrito quando se relaciona com a Administração.

O ordenamento jurídico português, quando reconhece situações de má fé, em especial no direito processual, não se mostra cúmplice. A figura da litigância de má fé

⁶⁰ Segundo MENEZES CORDEIRO, “no Direito romano, era já possível apontar, através da interação de vários institutos, a presença de deveres processuais de verdade. As suas teorização e generalização não seriam compagináveis com as coordenadas gerais da Ciência do Direito, então reinante. No Direito canónico, o dever de verdade intensificou-se sendo, em especial, enfatizado o *juramentum caluniae*, que o reforçava. O conceito cristão de verdade foi desenvolvido por S. Tomás (1224-1274), dele se retirando, através da proibição da mentira, o próprio poder vinculativo dos contratos. Também o antigo Direito germânico requeria a verdade no foro. Digamos que, a favor do dever de verdade, no processo, jogava todo um lastro cultural digno de preservação” (*Litigância de Má Fé, Abuso do Direito de Ação e Culpa “In Agendo”*, 3.ª edição aumentada e atualizada, Coimbra, Almedina, 2014, pp. 79-80)

⁶¹ MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA/PEDRO GONÇALVES/PACHECO DE AMORIM, *Código*, p. 319.

⁶² BAPTISTA MACHADO, “Tutela da confiança e <<venire contra factum proprium>>”, em *Obra Dispersa*, vol. I, Braga, Scientia Iuridica, 1994, p. 349.

⁶³ BAPTISTA MACHADO, *Obra Dispersa*, pp. 349-350.

encontra-se prevista no Código de Processo Civil e, a verificar-se, “a parte é condenada em multa e numa indemnização à parte contrária, se esta a pedir” (artigo 542.º, n.º 1, do CPC)⁶⁴.

A este propósito, contamos com o contributo do STJ, o qual afirma que “litiga de má fé a parte que alega factos que sabe serem contrários a verdade ou que omite factos relevantes para a decisão da causa com intenção de obter uma decisão do litígio que lhe seja favorável”⁶⁵.

Por sua vez, o STA reconhece um vetor essencial na litigância de má-fé que é a “consciência de não ter razão”⁶⁶. Esta abordagem remonta às bases da boa fé, na dimensão subjetiva. A parte litigante de má fé não se assume convicta da licitude da conduta que pratica, pelo contrário, age consciente da contrariedade ao ordenamento jurídico.

Com efeito, no âmbito do direito processual, a alteração da verdade dos factos ou omissão de factos relevantes para a decisão da causa são relevantes para efeitos da verificação da figura da litigância de má fé⁶⁷.

Neste plano, pode dizer-se que o ordenamento jurídico português reconhece que aquele que, de forma ativa, age de má fé, alterando a verdade dos factos ou omitindo factos relevantes para a decisão merece não só a condenação em multa, mas também numa indemnização à outra parte, não obstante, no direito administrativo, em sede de procedimento administrativo, a mesma ação abstrata é considerada digna de tutela,

⁶⁴ No âmbito do direito processual, considera-se litigante de má-fé aquele que, com dolo ou negligência grave, deduz pretensões ou oposição cuja falta de fundamento não deva ser ignorada (artigo 542.º, n.º 2, alínea a) do CPC), altera a verdade dos factos ou omite factos relevantes para a decisão da causa (artigo 542.º, n.º 2, alínea b) do CPC), pratica omissão grave do dever de cooperação (artigo 542.º, n.º 2, alínea c) do CPC) e faz do processo ou dos meios processuais um uso manifestamente reprovável, com o fim de conseguir um objetivo ilegal, impedir a descoberta da verdade, entorpecer a ação da justiça ou protelar, sem fundamento sério, o trânsito em julgado da decisão (artigo 542.º, n.º 2, alínea c) do CPC).

⁶⁵ Cfr. Acórdão do STJ, de 26 de janeiro de 2017, processo n.º 402/10.4TTLSB.L1.S1 (consultável em www.dgsi.pt).

⁶⁶ Cfr. Acórdão do STA, de 8 de janeiro de 2020, processo n.º 0952/18.4BEPRT (consultável em www.dgsi.pt).

⁶⁷ MENEZES CORDEIRO fornece alguns exemplos de tal, identificados na jurisprudência portuguesa, como “negar a assinatura num documento, efetivamente assinado pelo próprio” (Acórdão do Tribunal da Relação de Évora, de 13 de outubro de 2011, processo n.º 120/08); “negar o envio de uma carta de caducidade do contrato de trabalho que foi, realmente, mandada” (Acórdão do Tribunal da Relação de Évora, de 28 de junho de 2012, processo n.º 153/09); “a alteração relativa a factos opera apenas se eles interferirem na decisão final” (Acórdão do Tribunal da Relação de Guimarães, de 29 de novembro de 2011, processo n.º 4595/10); “não é relevante quando o seu autor esteja convicto da existência do direito alegado” (Acórdão do Tribunal da Relação de Guimarães, de 26 de janeiro de 2012, processo n.º 365/10); não é relevante “quando a parte considerada tenha sido vencida, apenas, mercê do funcionamento do ónus da prova” (Acórdão do Tribunal da Relação de Guimarães, de 4 de março de 2013, processo n.º 491/08); também não é relevante “quando a alteração dos factos não seja deliberada” (Acórdão do Tribunal da Relação de Évora, de 6 de junho de 2013, processo n.º 90/11) (*Litigância de Má Fé*, p. 64.).

permitindo, como consequência a consolidação de um ato administrativo desconforme ao bloco de legalidade.

Quando um interessado recorre a um artifício fraudulento para obter um ato administrativo favorável, este fornece intencionalmente informações falsas ou omite informações relevantes com vista à obtenção de um ato administrativo favorável, atuando em desconformidade com o princípio da boa fé, e, assim, em violação dos deveres de boa fé constantes do disposto no n.º 1 do artigo 10.º do CPA. Noutra formulação, o interessado atua de má fé, declarando informações não correspondentes à realidade para obter uma decisão favorável, ou omitindo informações pertinentes à decisão que pudessem alterar o seu conteúdo.

As consequências atribuídas à atuação de um interessado que utilizou um artifício fraudulento são incompatíveis com os princípios postulados pelo ordenamento jurídico-administrativo, consubstanciando uma conduta de má fé.

5. As necessárias repercussões da violação do princípio da boa fé

A questão que se ergue após o já exposto é: qual deveria ser a consequência de o interessado se relacionar de má fé com a Administração, em especial, se servir de um artifício fraudulento para obter um ato administrativo em seu favor?

Já indagava VIEIRA DE ANDRADE, na vigência do CPA anterior, “porque não admitir a anulação, para além do prazo, de um ato desfavorável, ou até de um ato favorável, quando o particular esteja de má fé (a ilegalidade pode até resultar de dolo, de corrupção ou de coação que não produza nulidade) ou por outra razão não tenha confiança (na estabilidade do ato) merecedora de proteção?”⁶⁸. A questão permanece, parcialmente, atual.

Por sua vez, ROBIN DE ANDRADE já havia proposto a “admissibilidade de anulação administrativa de atos inválidos constitutivos de direitos apesar do decurso do prazo de recurso contencioso, quando os atos inválidos tenham sido praticados ou obtidos mercê da perpetuação de fraude ou até de crimes, por parte dos administrados, e nomeadamente quando os factos que revelam o vício do ato e a sua ilegalidade apenas surgem em momento posterior, quando já decorreu o prazo do respetivo recurso contencioso”⁶⁹.

Assumimos como resposta parcial a esta questão, a consagração pelo legislador das alíneas do artigo 168.º, n.º 4, do CPA, nos quais alargou para cinco anos o prazo para a

⁶⁸ VIEIRA DE ANDRADE, *Cadernos de Ciência e Legislação*, p. 195.

⁶⁹ ROBIN DE ANDRADE, *CJA*, p. 46.

Administração recorrer à anulação administrativa. Também a parte final da alínea c), do n.º 2, do artigo 161.º do CPA, contribui para que se retire a ilação de que o legislador atendeu parcialmente às críticas dos mencionados autores.

Todavia, a prorrogação do prazo para anulação administrativa parece uma solução insuficiente para a Administração regir aos casos que não preenchem molduras penais, não constituindo, portanto, crimes.

Assistia (e assiste) razão a ROBIN DE ANDRADE na sua observação ao regime da anulação administrativa que, após a consagração do princípio da boa fé na revisão ao CPA efetuada em 1996, não poderia deixar de levar a uma revisão, pois “o valor da segurança jurídica apenas deve ser prosseguido para proteção da confiança do administrado na atuação da Administração, e não para premiar fraudes ou consolidar o resultado de crimes perpetrados pelo administrado”⁷⁰.

O legislador pretendeu dar resposta ao problema, como já mencionámos, ao consagrar que são nulos “os atos cujo objeto ou conteúdo [...] constitua ou seja determinado pela prática de um crime” (cfr. artigo 161.º, n.º 2, alínea c), do CPA). O ato nulo não produz efeitos jurídicos, independentemente de já ter sido declarado nulo (artigo 162.º, n.º 1). Regra geral, a nulidade é arguível “a todo o tempo por qualquer interessado e pode, também a todo o tempo, ser conhecida por qualquer autoridade e declarada pelos tribunais administrativos ou pelos órgãos administrativos competentes para a anulação” (artigo 162.º, n.º 2). O n.º 3, do artigo 162.º, levanta a possibilidade da atribuição de efeitos jurídicos às situações de facto geradas pelos atos nulos, invocando a “harmonia com os princípios da boa fé, da tutela da confiança, da proporcionalidade ou outros princípios jurídicos constitucionais, designadamente associados ao decurso do tempo”.

No entanto, subsistem as situações que não consubstanciam a prática de um crime. Urge ponderar se esta restrição temporal à anulação administrativa é adequada à luz da justiça material.

A consequência da violação dos deveres de boa fé a que um particular está adstrito por força do artigo 10.º do CPA, deve ser a desconsideração da confiança do destinatário na situação jurídica, fruto do ato administrativo que o beneficia. Trata-se de uma confiança ilegítima, logo, indigna de tutela do direito.

Temos para nós que, independentemente, de olharmos o princípio da tutela da confiança como vertente do princípio da boa fé ou do princípio da segurança jurídica, a

⁷⁰ ROBIN DE ANDRADE, *CJA*, pp. 46-47.

confiança deve ser merecedora de proteção. A autonomização do princípio da tutela da confiança, implica a verificação, na situação em concreto, dos pressupostos de aplicação do princípio.

Nos momentos em que o interessado que se relaciona com a Administração viola os deveres de boa fé, protagonizando uma conduta com a qual visa ludibriá-la, para que decida em seu favor, inexistente uma situação de confiança em conformidade com o sistema jurídico que consubstancie um estado de boa fé subjetiva e objetiva⁷¹, nem, muito menos, uma razão para essa confiança fundada em elementos objetivos suscetíveis de criar uma crença admissível ou aceitável.

A ausência de verificação dos dois primeiros pressupostos inviabiliza qualquer defesa de aplicação do princípio da tutela da confiança, relegando a situação de confiança – como estado subjetivo – para ilegítima e, portanto, imerecedora de proteção.

No âmbito das implicações do princípio da boa fé, MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA, PEDRO GONÇALVES e PACHECO DE AMORIM distinguem “dois ângulos”, segundo os quais se terá de averiguar: “por um lado, se a violação desse princípio levará a invalidar um ato administrativo e, por outro lado, se a sua observância lhe dará a validade (ou pelo menos a incontestabilidade) de que carece”⁷².

No respeitante à invalidade de um ato administrativo por violação do princípio da boa fé, os autores citados diferenciam duas situações: (i) aquela em que a Administração leva o particular a confiar na ação ou omissão de uma conduta ou no conteúdo de um ato; (ii) aquela em que o particular induziu a Administração à prática ou omissão de certa conduta, “escamoteando-lhe dados que poderiam levar a Administração a uma ponderação diversa do caso em apreço”⁷³.

Referindo-se à primeira situação, os autores declaram que “a resposta é geralmente negativa, salvo se a lei (ou a natureza do ato) impuserem a vinculatividade jurídico-administrativa da expectativa criada e sem embargo, claro, da responsabilidade em que, por isso, a Administração se constitui”⁷⁴.

Encontramos na segunda situação referida pelos autores o escopo desta dissertação – a utilização de um artifício fraudulento com vista a prática de um ato administrativo

⁷¹ De acordo com os ensinamentos de MENEZES CORDEIRO, é uma situação “própria da pessoa que, sem violar os deveres de cuidado e de indagação que ao caso caibam, ignore estar a lesar posições alheias” (*Da boa fé*, p. 1248).

⁷² MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA/PEDRO GONÇALVES/PACHECO DE AMORIM, *Código*, p. 113.

⁷³ MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA/PEDRO GONÇALVES/PACHECO DE AMORIM, *Código*, p. 114.

⁷⁴ MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA/PEDRO GONÇALVES/PACHECO DE AMORIM, *Código*, p. 114.

favorável –, em que o interessado, pela sua conduta, é o responsável pelo vício do ato administrativo, porquanto induz a Administração em erro visando a emissão de um ato administrativo em seu favor.

Em abono da coerência, assim como é exigível ao beneficiário do ato administrativo uma situação de boa fé subjetiva ética, tal diligência deve ser exigida, também, à Administração. Recai sobre a Administração um dever de diligência que emerge, também, do princípio da boa fé e do princípio da legalidade, segundo o qual deve empenhar-se, dentro dos limites da informação que possui, em confirmar as informações fornecidas pelos interessados.

Com efeito, se a Administração possuía forma de confrontar as informações fornecidas pelo beneficiário do ato com as informações que possuía e chegar à conclusão de que os pressupostos não se encontravam verificados, esta tinha o dever de conhecer o erro e de não emitir o ato administrativo.

Porém, diferente é a situação em que a Administração, mesmo agindo com diligência, não obtém informação contrária à fornecida pelo interessado. Neste caso, a Administração encontra-se numa situação de boa fé subjetiva ética.

Havendo o beneficiário do ato fornecido informações falsas, por meio de artifício fraudulento e encontrando-se a Administração numa situação de boa fé subjetiva ética, não existe qualquer princípio que oponha à reposição da legalidade conforme aos princípios da legalidade, da boa fé e, até, da justiça. Portanto, a repercussão necessária da violação destes princípios deve ser a destruição dos efeitos produzidos pelo ato em questão, obrigando, por exemplo, o particular à devolução das quantias, se aplicável.

Mais, a possibilidade de a Administração erradicar os efeitos deste ato administrativo não deve estar sujeita a qualquer prazo. Existem, no caso, valores e princípios – que sustentam o ordenamento jurídico português – ameaçados e a sua ofensa grave não permite que outro desvalor seja atribuído ao ato que não a nulidade.

Assim deve ser, não só pelos valores fundamentais do ordenamento jurídico ofendidos, mas, também, por respeito pelos interesses que na formação do ato administrativo estiveram em conflito. Na grande maioria dos casos, pela escassez dos bens que a Administração gere, existe concorrência entre interessados para beneficiarem de um ato administrativo favorável e, essa concorrência, foi distorcida por um interessado. O interessado que acabou por ser o destinatário do ato induziu a Administração em erro, violando os deveres de boa fé que o obrigam a relacionar-se de

forma séria, leal e honesta e os interessados que acabaram por não ser destinatários de um ato que os beneficiaria – pelo menos um deles – viram tal acontecer ilicitamente.

6. A objeção prática à restituição – o desaparecimento do enriquecimento

Desconstruída e afastada a objeção de princípio da tutela da confiança, existe, pelo menos, mais uma objeção que se pode levantar, que, em última instância, irá também encontrar fundamento no princípio da tutela da confiança, e, por essa razão, também não poderá ser acolhida.

Em conformidade com o disposto no artigo 163.º, n.º 2, do CPA, “o ato anulável produz efeitos jurídicos, que podem ser destruídos com eficácia retroativa se o ato vier a ser anulado por decisão proferida pelos tribunais administrativos ou pela própria Administração.” Com efeito, consta, também, do artigo 289.º do Código Civil, que tanto a declaração de nulidade como a anulação de um negócio jurídico têm efeito retroativo, “devendo ser restituído tudo o que tiver sido prestado ou, se a restituição em espécie não for possível, o valor correspondente.”

No âmbito de ato favorável com conteúdo pecuniário, o beneficiário do ato pode objetar com o desaparecimento do enriquecimento para se inibir de repor as quantias, de restituir o prestado.

A propósito da concessão de ajudas comunitárias (atos favoráveis), “a jurisprudência nacional evoluiu e passou a defender que, sendo detetadas irregularidades em controlos posteriores à concessão da ajuda comunitária, ainda que por vícios já presentes no momento da concessão das mesmas, serão de aplicar os prazos mais alargados que sejam impostos por normas comunitárias ou normas nacionais que apliquem aquelas”⁷⁵. De facto, quando omissos, o Direito da União arroga-se dos meios procedimentais dos Estados-membros, o que vale também para mecanismos como o da anulação administrativa.

Não obstante o âmbito nacional, existem algumas considerações interessantes do Tribunal de Justiça da União Europeia a ter em conta.

Deparado com um caso de concessão de ajuda à transformação das sementes oleaginosas recolhidas e transformadas na União Europeia, ao abrigo de um regulamento europeu, em que a ajuda correspondia à diferença entre o preço indicativo em vigor para uma espécie de semente e o preço de mercado mundial. Genericamente, incumbia à

⁷⁵ Acórdão do TCAS de 10 de outubro de 2019, processo n.º 51/19.1BEBJA (consultável em www.dgsi.pt).

Comissão a fixação do montante da ajuda que, posteriormente, é convertido em moeda nacional, sendo ajustado⁷⁶.

O TJUE não se opõe a uma regulamentação nacional que permita excluir a restituição de ajudas comunitárias indevidamente pagas, em situações como o desaparecimento do enriquecimento. Trata-se da circunstância de o beneficiário, no momento em que a ajuda foi concedida, já ter transferido a vantagem patrimonial dela resultante pagando o preço indicativo previsto pelo direito da União e se uma eventual ação judicial contra os fornecedores se demonstrar desprovida de qualquer utilidade⁷⁷.

Porém, para que tal seja admissível, é necessário que o beneficiário esteja de boa fé e que as condições previstas para a admissibilidade da objeção do desaparecimento do enriquecimento sejam as mesmas que para a recuperação de prestações financeiras puramente nacionais⁷⁸.

No caso em apreço, que ocorreu na Alemanha, o regime alemão estabelecia o desvalor da anulabilidade. Logo, se sendo o ato anulável, o beneficiário que não se apresente de boa fé não pode objetar com o desaparecimento do enriquecimento, por maioria de razão, não o pode fazer se o desvalor atribuído ao ato for a nulidade.

Segundo VIEIRA GOMES, considera-se princípio fundamental o de que “o enriquecido não deve sofrer qualquer dano em virtude do cumprimento do seu dever de restituição, ao menos quando estiver de boa fé”⁷⁹. No caso de confiança ilegítima, não pode, evidentemente, ser alegado o desaparecimento do enriquecimento para que o beneficiário do ato anulado se exima de restituir as quantias indevidamente auferidas.

Quanto ao panorama nacional, como já mencionámos, tanto a declaração de nulidade como a anulação, como sanções, têm, regra geral, efeitos retroativos. Portanto, emerge na esfera do beneficiário do ato administrativo o dever de restituir tudo o que tiver sido prestado ou, se a restituição em espécie não for possível, o valor correspondente a tudo o que tiver sido prestado.

Na verdade, no âmbito de atos favoráveis de conteúdo pecuniário, podemos ter de afastar, pelo menos, a aplicação da alínea b) do n.º 4 do artigo 168.º do CPA. Apesar de não serem escopo desta dissertação, a alínea b) estatui que na situação de “atos

⁷⁶ Cfr. Acórdão do TJUE, de 16 de julho de 1998, processo C-298/96 (consultável em <https://curia.europa.eu/>).

⁷⁷ Cfr. Acórdão do TJUE, de 16 de julho de 1998, processo C-298/96, p. 4796.

⁷⁸ Cfr. Acórdão do TJUE, de 16 de julho de 1998, processo C-298/96, p. 4796-4797.

⁷⁹ VIEIRA GOMES, *O conceito de enriquecimento, o enriquecimento forçado e os vários paradigmas do enriquecimento sem causa*, Porto, Universidade Católica Portuguesa, 1998, p. 818.

constitutivos de direitos à obtenção de prestações periódicas, no âmbito de uma relação continuada”, a anulação apenas poderá ser feita com eficácia para o futuro (*ex nunc*).

Todavia, também neste caso terá de estar subjacente o princípio da tutela da confiança, logo, é exigível uma confiança legítima, o que não se verifica quando o interessado viola os deveres de boa fé para obter um ato administrativo que o beneficia.

7. Apreciação crítica

Conforme escreve PEDRO MONIZ LOPES, “a revogação de atos administrativo inválidos [agora, anulação administrativa] encontra-se, à imagem do regime da revogação de atos válidos, regulada por regras administrativas – com a inerente definitividade e formalismo aplicativo –, as quais são altamente concretizadoras do princípio da tutela da confiança”⁸⁰. Explica que se contrapõem, “por um lado, o princípio da legalidade enquanto norma determinante da reintegração do bloco de legalidade materializada na norma violada pelo ato inválido e, por outro, o princípio da tutela da confiança na definição do direito aplicável pelo ato administrativo”⁸¹. O critério objetivo do decurso do tempo é manifestação da tutela da confiança dos beneficiários do ato, ou somente destinatários caso não seja um ato favorável⁸².

Encontrando-se a Administração vinculada ao princípio da legalidade, tem na lei o fundamento e limite do seu agir. Tendo o legislador em seu poder a capacidade para fundamentar e delimitar o agir da Administração é a ele que cabe o primeiro exercício de ponderação de princípios, pois estes vão refletir-se em normas habilitantes do agir da Administração.

Logo, compete ao legislador, no momento de criação das normas, ponderar sobre os princípios vigentes no ordenamento jurídico. Efetivamente, a norma que resultar desse exercício terá de realizar um princípio explícito ou implícito na Constituição. A realização de um princípio pode levar à afetação de outro, por isso, o exercício e o respetivo resultado da ponderação deverão ser justificados racionalmente sob pena de estarmos perante exercício arbitrário do poder legislativo. O mesmo exercício de ponderação é feito ao nível do poder jurisdicional, como ensina ROBERT ALEXY⁸³.

⁸⁰ PEDRO MONIZ LOPES, *Princípio da boa fé e decisão administrativa: estrutura e operatividade na discricionariedade conferida por normas habilitantes*, Almedina, Coimbra, 2011, p. 397.

⁸¹ PEDRO MONIZ LOPES, *Princípio da boa fé*, p. 397.

⁸² Cfr. PEDRO MONIZ LOPES, *Princípio da boa fé*, p. 398.

⁸³ Cfr. ROBERT ALEXY, “The Construction of Constitutional Rights”, em *Law & Ethics of Human Rights*, vol. 4, April 2010, pp. 21-32.

Afirma o autor que, “quanto maior for o grau de não realização ou de afetação de um princípio, maior terá de ser a importância de realizar o outro princípio”⁸⁴ – a lei da ponderação. Para aplicar esta lei podemos distinguir três passos: (i) estabelecer o grau de não realização ou afetação do primeiro princípio; (ii) determinar a importância de realização do princípio concorrente; (iii) saber se a importância de realização do princípio concorrente justifica a afetação ou não realização do primeiro princípio⁸⁵.

No regime da anulação administrativa contrapõem-se, regra geral, o princípio da legalidade e o princípio da tutela da confiança.

Porém, no caso concreto da utilização de artifício fraudulento, estamos perante um impraticável exercício, pois, neste caso, reduzir o conflito a dois princípios seria reduzir a importância dos outros princípios no ordenamento jurídico, visto que, pelo menos, três princípios são ofendidos, a saber, os princípios da legalidade, boa fé e, em última instância, até o princípio da justiça (subjacente, também, à anulação administrativa), enquanto, em aparente contraposição, se encontra o princípio da segurança jurídica, que só poderá ser no corolário do princípio da tutela da confiança (subjacente à existência de um prazo para a não reposição da legalidade no caso de atos favoráveis, desconsiderando situações de confiança ilegítima).

O princípio da boa fé é fundamental na questão sob análise. No respeitante à boa fé, no sentido subjetivo, parece-nos não existir zona cinzenta: ou o particular atua em desconhecimento ou atua em conhecimento de que a sua conduta é desconforme ao bloco de legalidade. Na primeira situação, o particular encontra-se de boa fé, pois desconhece que a sua conduta seja ilícita. Na segunda situação, o particular atua de má fé, porquanto conhece o cariz ilícito da sua conduta.

A abordagem que o legislador tomou, quanto ao recurso ao artifício fraudulento com vista à obtenção de um ato administrativo favorável, mostra que o legislador reconhece que existem situações em que o particular está de má fé – situação em que a confiança na estabilidade do ato seria ilegítima –, contudo, decide consagrar uma solução que, citando ROBIN DE ANDRADE, ainda atual, “privilegia a segurança jurídica em detrimento da justiça e da boa fé”⁸⁶. Não obstante a contraposição identificada pelo autor, consideramos que o legislador também pretere o princípio da legalidade, porque a

⁸⁴ ROBERT ALEXY, *A Theory of Constitutional Rights*, tradução por Julian Rivers, Oxford, 2010 (reimp.), p. 102.

⁸⁵ Cfr. ROBERT ALEXY, *Law & Ethics of Human Rights*, p. 45.

⁸⁶ ROBIN DE ANDRADE, *CJA*, p. 46

anulação administrativa tem como fundamento a reposição da legalidade em casos que os factos revelam que, no concreto ato praticado, a vertente da precedência de lei não estava cumprida. A vertente da precedência de lei exige que a conduta da Administração encontre o seu fundamento numa norma jurídica que a habilite a agir. No caso de uma norma que habilita a Administração a praticar um ato favorável tendo como destinatário um interessado, esta prevê certos pressupostos na sua previsão que verificados habilitam a Administração a praticar esse ato. Todavia, quando um interessado se relaciona de má fé com a Administração e se serve, por exemplo, de um artifício fraudulento para obtenção desse ato, ele pretende com esse ato que a Administração possa verificar através dele um dos pressupostos previstos na norma. Sendo este artifício fraudulento um documento que pretende atestar um facto que não corresponde à verdade (portanto, um não facto), a previsão da norma não se encontra cumprida, logo, a Administração agiu em erro sobre a vertente da precedência de lei e, portanto, a legalidade deve ser reposta.

Conforme ensina MARCELLO CAETANO, considera-se um princípio geral de direito que “os factos que sirvam de causa de um acto administrativo devem sempre ser verdadeiros”⁸⁷. Não se verificando, o legislador considera que existe um vício na vontade da Administração – um erro – neste caso, um *erro de facto*⁸⁸. De facto, como sustentado por FREITAS DO AMARAL, no âmbito dos *atos discricionários*, “os vícios da vontade têm relevância autónoma”⁸⁹.

Aqui chegados, compete-nos analisar se realmente encontramos no princípio da segurança jurídica uma oposição à anulação de um ato administrativo obtido pelo beneficiário mediante a utilização de um artifício fraudulento. Os valores da *previsibilidade e calculabilidade* que permitem ao particular, e, no caso, ao destinatário de um ato administrativo, agir na certeza da durabilidade da situação da qual beneficia é importante, contudo, não é cega. Como já referimos, no âmbito da análise deste princípio, *a estabilidade e a certeza das situações jurídicas pressupõem a realização efetiva da justiça*.

O superior propósito do Direito não pode deixar de ser a realização da justiça. Não obstante, “em muitos casos, a própria praticabilidade do Direito pode[r] exigir que o valor

⁸⁷ MARCELLO CAETANO, *Manual*, I, p. 503.

⁸⁸ FREITAS DO AMARAL, *Curso*, pp. 358-360.

⁸⁹ FREITAS DO AMARAL, *Curso*, pp. 360-361.

segurança prevaleça sobre o valor justiça”⁹⁰, BAPTISTA MACHADO ressalva que “a segurança deve estar ao serviço da justiça e legitimar-se perante ela”⁹¹.

Colocando estas afirmações em perspetiva, chegamos à conclusão de que a estabilidade e calculabilidade, exigíveis segundo o princípio da segurança jurídica, se devem legitimar perante a justiça. E, para que exista uma situação merecedora de tutela, devem estar verificados os pressupostos já mencionados. Assim, para conceber uma repercussão do decurso do tempo no ato administrativo por implicação do princípio da tutela da confiança, como corolário do princípio da segurança jurídica, a confiança do beneficiário do ato na sua estabilidade terá de ser legítima.

É até no sentido da realização desta ponderação que o legislador consagra no n.º 2 do artigo 10.º do CPA, o dever de ponderação dos “valores fundamentais do Direito relevantes em face das situações consideradas, e, em especial, a confiança suscitada na contraparte pela atuação em causa e o objetivo a alcançar com a atuação empreendida.”

Nos termos do exposto, considerando *a tendencial irrevogabilidade* dos atos favoráveis se alicerça num valor de confiança em relação aos atos administrativos, não é admissível que uma confiança ilegítima possa ser tutelada pelo Direito, sem qualquer propósito de realização da justiça.

Acresce, ainda, que pesam no sentido da permissibilidade de anulação do ato o respeito pelos interessados que concorreram para a obtenção da prática do ato, visto que foi através de um ardil que o beneficiário induziu a Administração no erro de praticar aquele ato administrativo.

Em última instância, nos atos de conteúdo pecuniário pesam também os interesses dos cidadãos contribuintes que veem o erário público ser indevidamente afetado.

Desenhar uma matriz dual, através da conceção de um desvalor como a nulidade – arguível a todo o tempo, atribuindo uma sanção devastadora como é a declaração de nulidade se não for atenuada através da atribuição de efeitos jurídicos às situações de facto decorrentes do ato nulo (artigo 162.º, n.º 3) – **e de um desvalor como a anulabilidade** – arguível pela Administração num prazo máximo de cinco anos a contar da data de emissão do ato –, **e deixar um vazio para as situações em que a Administração possa, sem negligência, tomar conhecimento do vício em momento**

⁹⁰ BAPTISTA MACHADO, *Introdução ao Direito e ao discurso legitimador*, 11.ª reimp., Coimbra, Almedina, 1999, p. 56.

⁹¹ BAPTISTA MACHADO, *Introdução ao Direito*. p. 56.

posterior sem oposição de circunstâncias atendíveis à reposição da legalidade, é polarizar, talvez de modo manifestamente desadequado, o sistema de desvalores.

Tal matriz deve encontrar uma justificação ao nível dos princípios que fundamentam e regem a ordem jurídica.

Assim, em nossa opinião, afigura-se um regime de desadequado aquele que faz em toda e qualquer situação o prazo para a anulação administrativa contar a partir da data da emissão do ato administrativo. Apropriado seria que, em certos casos, quando não obstasse qualquer princípio atendível, a Administração fosse habilitada a repor a legalidade e que o prazo para que esta pudesse ser repostada contasse, não a partir da emissão do ato administrativo, mas, sim, a partir do conhecimento pelo órgão competente da causa de invalidade do ato.

Ao contar um prazo a partir do momento do conhecimento do motivo da invalidade do ato, a Administração não só estaria nesses casos habilitada a anular o ato como se caso tal não sucedesse seria por facto somente a ela imputável. Uma contagem de prazo deste modo também protege o particular, pois a inércia culposa da Administração iria consolidar, agora sim, uma posição legítima de confiança. Só deste modo estaríamos realmente a valorizar o princípio da tutela da confiança. Se assim não fosse, poderíamos estar a tornar a Administração imune a incorrer em *venire contra factum proprium*.

Sucintamente, esta modalidade de violação dos deveres de comportamento que emergem do princípio da boa fé, “envolve uma contrariedade entre dois comportamentos do sujeito que temporalmente se sucedem”⁹². Segundo MENEZES CORDEIRO, “um comportamento não pode ser contraditado quando ele seja de molde a suscitar a confiança das pessoas”⁹³.

É fácil de entender que, se a Administração tem o dever de repor a legalidade e toma conhecimento da invalidade de um ato, emerge na esfera da Administração o dever de aplicar a sanção devida, atendendo ao desvalor atribuído ao ato. Quando a Administração toma conhecimento desse vício do ato e não atua em conformidade com o seu dever de reposição da legalidade, essa inércia é passível de gerar uma posição de confiança legítima no interessado de que a Administração não irá sancionar o ato do qual ele beneficia. No caso em apreço, seria a partir da tomada de conhecimento de que o

⁹² CARNEIRO DA FRADA, *Teoria da Confiança e Responsabilidade Civil*, Coimbra, Almedina, 2018, p. 404.

⁹³ MENEZES CORDEIRO, *Da boa fé*, pp. 752 e ss.

beneficiário utilizou o artifício fraudulento para obter o ato administrativo favorável que iniciaria a contagem do prazo para a Administração recorrer à anulação administrativa.

Afigura-se, a nosso ver, a solução mais conforme aos princípios sobre os quais o nosso ordenamento jurídico-administrativo se encontra edificado, nomeadamente, o princípio da legalidade, da justiça (que deve ser material) e da boa fé. Apesar da posição do beneficiário nunca se configurar como uma posição de boa fé subjetiva e objetiva, a preponderância dos outros pressupostos justifica esta solução também.

8. Considerações finais

Atendendo à importância atribuída ao princípio da boa fé, principiámos indagando sobre as quais deveriam ser as consequências da violação deste princípio, pelo interessado, na formação do ato administrativo, em especial, se este for constitutivo de direitos.

A utilização de um artifício fraudulento pelo beneficiário do ato configura inequivocamente, como demonstrado, uma violação dos deveres de boa fé aos quais o interessado também está adstrito quando se relaciona com a Administração.

Neste âmbito, aprouve ao legislador sujeitar o ato ferido deste vício a um regime em que a Administração dispõe de um prazo mais alargado para proceder à anulação do ato: seis meses, a contar da data do conhecimento pelo órgão competente da causa de invalidade, num limite máximo de cinco anos a contar da data da emissão do ato administrativo.

Considera-se a estabilização dos efeitos de um ato administrativo pelo decurso do tempo (um prazo) uma decorrência do princípio da segurança, na vertente da tutela da confiança.

Porém, o princípio da tutela da confiança tem como pressuposto que a confiança do beneficiário do ato seja legítima, condição que não se verifica quando o beneficiário do ato utiliza um artifício fraudulento para que a Administração decida em seu favor.

Com efeito, um interessado que, para beneficiar de um ato administrativo, utilizou tal meio, não pode confiar na estabilização nas situações jurídicas de vantagem ou eliminação ou limitação de deveres, ónus, encargos ou sujeições que são efeitos do ato. Não só se encontra excluída a aplicação do princípio da tutela da confiança como os princípios da legalidade, boa fé e justiça compelem, por um lado, a uma reposição da legalidade através do recurso à anulação administrativa e, por outro, à fragilização da

posição do beneficiário, não submetendo a qualquer prazo que decorra a partir da emissão do ato administrativo.

No entanto, também não pode ser permitido à Administração que após conhecer o vício permaneça inerte sob pena desta incorrer, também, em violação do princípio da boa fé. A contagem do prazo a partir do momento do conhecimento do motivo da invalidade do ato permitirá garantir que a Administração esteja habilitada a anular o ato, sem que a sua inércia a beneficie. Tomando conhecimento do vício e não recorrendo ao mecanismo da anulação administrativa, será por facto imputável à Administração que o ato administrativo inválido não será erradicado.

Tratando-se de um ato de conteúdo pecuniário, à destruição dos efeitos do ato administrativo não pode objetar o desaparecimento do enriquecimento, pois, para que tal objeção seja válida, a confiança do beneficiário terá de ser legítima.

Embora a anulabilidade que advém da utilização pelo particular de um artifício fraudulento com vista a obtenção de um ato administrativo favorável seja subsidiária à alínea que determina a nulidade do ato quando o seu objeto ou conteúdo tenha sido determinado pela prática de um crime – o que, a nosso ver, juntamente com a morosidade dos tribunais administrativos, explica a ausência de jurisprudência administrativa sobre o enunciado normativo em questão –, uma reformulação do regime no sentido do exposto será a solução mais conforme com os princípios que fundamentam e limitam o agir administrativo.

9. Bibliografia

Monografias

- ALEXANDRE SOUSA PINHEIRO/TIAGO SERRÃO/MARCO CALDEIRA/JOSÉ DUARTE COIMBRA, *Questões fundamentais para a aplicação do CPA*, Coimbra, Almedina, 2016;
- ANJOS COLAÇO, *Breve comentário ao “novo” crime de falsas declarações*, dissertação de mestrado em ciências jurídico-criminais, Universidade de Coimbra, 2016;
- ANTÓNIO LEITÃO AMARO, *A estabilização dos efeitos dos actos administrativos anuláveis pelo decurso do tempo*, Relatório para o Curso de Mestrado e Doutoramento em Direito Público da Faculdade de Direito da Universidade Católica Portuguesa, Lisboa, 31 de outubro de 2004;

- BAPTISTA MACHADO, *Obra Dispersa*, vol. I, Braga, Scientia Iuridica, 1994; *Introdução ao Direito e ao discurso legitimador*, 11.^a reimpressão, Coimbra, Almedina, 1999;
- CABRAL DE MONCADA, *Novo Código do Procedimento Administrativo anotado*, Coimbra, Coimbra editora, 2015;
- CARNEIRO DA FRADA, *Teoria da Confiança e Responsabilidade Civil*, Coimbra, Almedina, 2018;
- FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, vol. II, 4.^a edição (reimpressão), Coimbra, Almedina, 2020;
- GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, Coimbra, Almedina, 5.^a edição;
- JORGE ALVES CORREIA/ANDREAS ISENBERG, *Código do Procedimento Administrativo Alemão Verwaltungsverfahrgesetz (VwVfG) Guias de Leitura e Anotações*, Lisboa, AAFDL, 2018
- LEON DUGUIT, *Traité de droit constitutionnel*, tome 1, Paris, Fontemoing, 1911;
- MARCELLO CAETANO, *Manual de Direito Administrativo*, tomo 1, 10.^a edição (reimpressão), Coimbra, Almedina, 2015;
- MARCELO REBELO DE SOUSA/ANDRÉ SALGADO DE MATOS, *Direito Administrativo Geral*, Tomo I (Introdução e princípios fundamentais), 2.^a edição, Lisboa, Dom Quixote, 2006;
- MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *Teoria Geral do Direito Administrativo*, 6.^a edição revista e ampliada, Coimbra, Almedina, 2020;
- MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA/PEDRO GONÇALVES/PACHECO DE AMORIM, *Código do Procedimento Administrativo*, 2.^a edição, Coimbra, Almedina, 1997;
- MENEZES CORDEIRO, *Da boa fé no Direito civil*, reimpressão, Coimbra, Almedina, 1997; *Litigância de Má Fé, Abuso do Direito de Ação e Culpa “In Agendo”*, 3.^a edição aumentada e atualizada, Coimbra, Almedina, 2014; *Tratado Direito Civil Português*, Tomo I, Coimbra, Almedina, 1999;
- PEDRO MONIZ LOPES, *Princípios da boa fé e decisão administrativa: estrutura e operatividade na discricionariedade conferida por normas habilitantes*, Coimbra, Almedina, 2011;
- ROBERT ALEXY, *A Theory of Constitutional Rights*, tradução por Julian Rivers, reimpressão, Oxford, 2010;

- ROBIN DE ANDRADE, *A revogação dos atos administrativos*, Coimbra, Atlântida, 1969;
- RUI DE ALARCÃO, *Direito das Obrigações*, Coimbra, 1983;
- VIEIRA GOMES, *O conceito de enriquecimento, o enriquecimento forçado e os vários paradigmas do enriquecimento sem causa*, Porto, Universidade Católica Portuguesa, 1998.

Artigos

- BLANCO DE MORAIS, “Segurança Jurídica e Justiça Constitucional”, em *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*, Coimbra editora, vol. XLI, n.º 2;
- ROBERT ALEXY, “The Construction of Constitutional Rights”, in *Law & Ethics of Human Rights*, vol. 4, April 2010;
- ROBIN DE ANDRADE, “Revogação administrativa e a revisão do Código de Procedimento Administrativo”, em *Cadernos de Justiça Administrativa*, n.º 28, julho/agosto, 2001;
- VIEIRA DE ANDRADE: “A Nulidade Administrativa, essa Desconhecida”, em *Em Homenagem ao Professor Doutor Freitas do Amaral*, Augusto de Athayde, João Caupers, Maria da Glória F. P. D. Garcia (org.), Almedina, 2010; “A «revisão» dos actos administrativos no direito português”, em *Cadernos de Ciência e Legislação*, INA, n.º 9/10, junho, 1994; “Validade (do acto administrativo)”, em *Dicionário Jurídico da Administração Pública*, VII, José Pedro Fernandes (dir.), Afonso Rodrigues Queiró (consultor da direção), Lisboa, 1996.

Dicionários e Enciclopédias

- *Lexicoteca: Moderno Dicionário da Língua Portuguesa*, tomo I, A/L, Círculo de Leitores, 1985.