

UNIVERSIDADE CATÓLICA PORTUGUESA

(Núcleo Regional do Porto)

FACULDADE DE DIREITO

**O PROCESSO DE EXECUÇÃO
NO
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

Curso de Mestrado em Ciências Jurídico-Políticas (2003-2004)

Relatório apresentado no âmbito do Seminário de Direito Administrativo

Regência do Prof. Doutor Mário Aroso de Almeida

Rosa Maria Fernandes

2004

ABREVIATURAS

- LPTA – Lei de Processo dos Tribunais Administrativos
- CJA – Cadernos de Justiça Administrativa
- RSTA – Regulamento do Supremo Tribunal Administrativo
- CPTA – Código de Processo dos Tribunais Administrativos
- ETAF – Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais
- STA – Supremo Tribunal de Justiça
- CRP - Constituição da República Portuguesa
- CPCivil – Código do Processo Civil
- CCivil – Código Civil
- LAV – Lei da Arbitragem Voluntária
- BMJ – Boletim do Ministério da Justiça

ÍNDICE

I – INTRODUÇÃO	4
1. RAZÃO DE SER DO PROCESSO EXECUTIVO	7
1.1. Conceito: a efectividade do Direito	7
1.2. Título Executivo	11
2. ALGUMAS NOTAS DO DIREITO COMPARADO	14
3. PRINCÍPIOS DO PROCESSO EXECUTIVO	16
3.1. Princípio da jurisdicionalidade da execução	18
3.2. Princípio da espontaneidade da execução	19
3.3. Princípio do contraditório	22
3.4. Plenitude do processo de execução	23
4. PRESSUPOSTOS PROCESSUAIS	25
4.1. Tribunal	25
4.2. Legitimidade	27
4.2.1. Activa	27
4.2.2. Legitimidade passiva	30
4.3. Prazos	31
4.3.1. Prazo de espera	31
4.3.2. Prazo para apresentar o processo executivo	32
5. TÍTULOS EXECUTIVOS (em execuções contra a Administração)	34
5.1. A Sentença	35
5.1.1. Garantia de plena execução da sentença	35
5.1.2. Características: obrigatoriedade e prevalência	37
5.1.3. Tipos de sentença	37
5.1.4. Efeitos	40
5.1.5. Requisitos de exequibilidade da sentença	41
5.1.5.1. Definitividade	41
5.1.5.2. Exigibilidade	42
5.2. O acto administrativo	43
5.3. Decisões dos tribunais arbitrais	43
5.4. Outros títulos executivos produzidos no âmbito de relações jurídicas	44
5.5. Títulos executivos (em execuções contra particulares)	45
II – PROCESSOS EXECUTIVOS	46
1. FORMAS DE PROCESSO EXECUTIVO (contra a administração)	46
1.2. Execução para prestação de facto ou de coisas	48
1.3. Execução para pagamento de quantia certa	50
2. ESPECIFICIDADES DO PROCESSO	52
3. OPOSIÇÃO À EXECUÇÃO	54
3.1. Causas legítimas de inexecução	55
3.1.1. Impossibilidade absoluta	56
3.1.2. Grave prejuízo para o interesse público	58
3.2. Outras causas de oposição	59
3.3. Fundamentos de oposição à execução baseada em decisão arbitral	60
4. SANÇÃO PECUNIÁRIA COMPULSÓRIA	60
BIBLIOGRAFIA	71

I - INTRODUÇÃO

O tema da execução de sentenças do contencioso administrativo vem sendo tratado a propósito das sentenças proferidas em recursos contenciosos de anulação, mas tem sido quase totalmente esquecido no que respeita às sentenças condenatórias proferidas em acções submetidas à jurisdição dos tribunais administrativos¹. É que a Lei de Processo dos Tribunais Administrativos (LPTA) regulava em apenas dois preceitos a execução de julgados, e o DL 256-A/77, de 17 de Junho, diploma que se ocupava do “regime da execução de julgados” dos tribunais administrativos, não continha qualquer disposição que previsse expressamente a execução de sentenças que condenassem a Administração ao pagamento de quantias², à entrega de coisas ou à prestação de factos. Apenas o artigo 74º da LPTA dispunha sobre a execução de sentenças condenatórias. No entanto limitava-se a determinar que “a instauração, no tribunal judicial, de execução, por quantia certa, de decisão condenatória de pessoa colectiva de direito público só pode ter lugar no caso de impossibilidade de cobrança através da requisição prevista no nº2 do artigo 12º do DL 256-A/77”. Ou seja, impedia o credor de instaurar nos tribunais judiciais execução por quantia certa de sentença condenatória de pessoa colectiva de direito público, “sem que tivesse ficado previamente demonstrada a impossibilidade de cobrança através de requisição por parte do tribunal administrativo ao Conselho Superior de Magistratura de ordem de pagamento a favor do interessado”³.

A doutrina considerava que o contencioso administrativo não previa, não regulava o processo executivo. Não havia pois um processo destinado a assegurar a execução forçada ou coactiva das decisões proferidas pelos Tribunais Administrativos.

¹ Neste sentido JOSÉ ROBIN DE ANDRADE, **A Execução das sentenças condenatórias dos tribunais administrativos**, CJA, 5, 20

² “Embora seja genericamente designado como um processo de execução de sentenças dos tribunais administrativos, o conjunto de mecanismos processuais que aquele diploma instituiu, teve, na realidade, o intuito de completar a (limitada) tutela que a estrita anulação do acto administrativo, só por si proporcionava ao recorrente, fornecendo-lhe uma via complementar de tutela declarativa por meio da qual ele podia tentar que a Administração se conformasse com a anulação e dela extraísse as devidas consequências”. MÁRIO AROSO DE ALMEIDA. **Execução de Sentenças**, Seminário Permanente de Direito Constitucional e Administrativo, 90

³ Op. cit.

“A verdade que importa reconhecer” – escreve ROBIN DE ANDRADE – “é que o DL 256-A/77, apesar de todos os seus méritos, continuou a incorrer no mesmo «pecado mortal» do velho sistema (artigo 77º da RSTA⁴ e artigo 482º do Código Administrativo, que aliás nunca foram expressamente revogados), que sempre pretendeu subtrair a Administração Pública a qualquer verdadeiro processo executivo desencadeado junto dos tribunais, optando por confiar essa execução unicamente à própria Administração Pública”⁵.

À luz do princípio da plenitude da garantia jurisdicional, consagrado constitucionalmente, era reconhecida a necessidade de uma tutela plena e efectiva das posições subjectivas dos particulares perante a Administração⁶. A doutrina solicitava a revisão do modelo de processo de execução das sentenças, devendo “assumir-se a possibilidade de levar até às últimas consequências a condenação da Administração em condutas de *facere* e *non facere* – reservando a sua parcela de discricionariedade -, e sobretudo no pagamento de quantias indemnizatórias”⁷. Há muito que se defendia que era tempo de, “também no domínio da execução das respectivas sentenças, se ultrapassarem os atavismos que tradicionalmente levaram a que se restringissem os poderes da jurisdição administrativa. Numa perspectiva de evolução do sistema, é evidente que se impõe, portanto, a instituição formal, no âmbito da própria jurisdição administrativa, de processos tendentes à execução forçada de sentenças condenatórias, como as de pagamento de quantia certa e de entrega de coisa certa ou de prestação de facto fungível”⁸.

⁴ Aprovado pelo DL nº41 234, de 20 de Agosto de 1957

⁵ MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, **A Execução das Sentenças Condenatórias dos Tribunais Administrativos**, CJA, 5, 22

⁶ “Apesar dos bons ventos que sopram, quer da doutrina, quer da Constituição, o sistema não é completo e não assegura ainda a tutela de forma plena e efectiva, sobretudo no domínio das operações materiais. Faltam ao contencioso administrativo português, pelo menos, dois elementos extremamente importantes para a consecução daquele objectivo: a existência de um leque de medidas cautelares adequadas ao fenómeno da actuação material administrativa e um eficaz processo de execução de sentenças, que permita ao particular, perante a recusa obstinada de cumprimento do mandado judicial por parte da Administração, levar até às últimas consequências a efectivação da sua razão”. CARLA AMADO GOMES, **Contributo para o Estudo das Operações Materiais da Administração Pública e do seu Controlo Jurisdicional**, 35

⁷ CARLA AMADO GOMES, **Contributo ...**, 512

⁸ M. AROSO DE ALMEIDA, **Execução de Sentenças**, 94

Com a entrada em vigor do CPTA⁹, concretizaram-se todas estas pretensões da doutrina relativamente aos processos executivos.

Dispõe o artigo 4º/1 al. n) do ETAF que compete aos tribunais da jurisdição administrativa e fiscal a execução das sentenças proferidas pela jurisdição administrativa e fiscal¹⁰. E o artigo 3º do CPTA concretiza aquele preceito ao determinar que os tribunais administrativos asseguram a execução das suas sentenças. Temos assim a regulação de um verdadeiro processo executivo próprio no CPTA (artigos 157º e seguintes), ficando eliminada uma restrição injustificada do âmbito da jurisdição administrativa. Será sobre os processos executivos, consagrados no CPTA – execução para prestação de factos ou de coisas e execução para pagamento de quantia certa – que faremos incidir o nosso estudo. É que a utilização da via jurisdicional - como escreve FREITAS DO AMARAL - “vale aquilo que valer a sua repercussão final nas situações reais da vida”¹¹.

⁹ Pertencem ao Código de Processo nos Tribunais Administrativos todos os artigos sem menção de outra fonte

¹⁰ “A referência à alínea n) constitui motivo de regozijo. Isto porque, de acordo com o quadro legal anterior, o artigo 74º da LPTA deferia aos tribunais comuns a competência para a apreciação de processos de execução de sentenças administrativas, sempre que a impossibilidade de cobrança nos termos do artigo 12º/2 do DL 256-A/77, de 17 de Junho, assim o exigisse. Ainda que tanto a jurisprudência do STA, como a doutrina, se rebelassem contra esta solução, claramente atentatória da competência natural da jurisdição administrativa, e defendessem a substituição dos tribunais administrativos aos tribunais comuns, o sistema não permitia prescindir da lei processual civil, em virtude da inexistência de um processo executivo”.CARLA AMADO GOMES, *O Artigo 4º do ETAF: Um Exemplo de Creeping Jurisdiction?*, 407

¹¹ *A Execução da Sentenças nos Tribunais Administrativos*, 13

1. RAZÃO DE SER DO PROCESSO EXECUTIVO

1.1. Conceito: a efectividade do direito

A Constituição da Republica Portuguesa (CRP) consagra nos artigos 20º, em termos gerais, e 268º/4 de forma especificada, o princípio da tutela jurisdicional efectiva, dos direitos e garantias dos administrados.

Determina o nº4 do 268º que “é garantido aos administrados tutela jurisdicional efectiva dos seus direitos ou interesses legalmente protegidos”. Este princípio fundamental da organização do contencioso administrativo tem vindo a ser progressivamente melhorado em diversas revisões constitucionais (a última de 1997)¹².

O princípio da tutela jurisdicional efectiva é um princípio geral de direito que está consagrado em termos constitucionais e legais nos Estados Europeus e também está aflorado no artigo 6º e 13º da Convenção Europeia dos Direitos Homem. Este princípio impõe, por um lado, a existência de um meio judicial próprio para fazer valer o direito violado, e por outro a forma de efectivizar esse direito. Na doutrina, a propósito da garantia da tutela jurisdicional efectiva dos direitos dos cidadãos, faz-se uma divisão sequencial: primeiro, “o direito de acesso ao direito e aos tribunais, depois, o direito a obter uma decisão judicial em prazo razoável e mediante processo equitativo, e por fim, o direito à efectividade das sentenças proferidas”¹³.

Sobre a tutela judicial efectiva dos direitos dos cidadãos GOMES CANOTILHO refere que o preceito 268º/4 da CRP, ao concretizar a garantia de acesso aos tribunais, configura uma garantia de protecção jurisdicional (dirige-se à

¹²Como escreve CATARINA SAMPAIO VENTURA, “de facto, a revisão de 1997 aprofundou, ao nível da Constituição, os direitos fundamentais dos administrados. Direitos, em geral, de natureza análoga aos direitos, liberdades e garantias, formam no seu conteúdo e no dizer de G. CANOTILHO e V. MOREIRA, «uma espécie de capítulo suplementar do catálogo constitucional de direitos, liberdades e garantias». **Os direitos fundamentais à luz da quarta revisão constitucional, BFD**, 526.

¹³ VIEIRA DE ANDRADE, acrescenta ainda, que será de notar que aquelas faculdades se interpenetram: por exemplo, o prazo razoável não respeita em rigor, apenas à obtenção da decisão, mas à obtenção do respectivo cumprimento em termos eficientes. **Justiça Administrativa (Lições)**, 159

protecção dos particulares através dos tribunais)¹⁴. Mas a tutela jurisdicional efectiva só será completa se se concretizar nos três planos: declarativo, executivo e cautelar. Ora, a “existência de uma protecção jurídica eficaz pressupõe o direito à execução das sentenças (fazer cumprir as sentenças) dos tribunais através dos tribunais (ou de outras autoridades públicas)”. Esta dimensão da protecção jurídica é extensiva à execução de sentenças proferidas contra o próprio Estado¹⁵. Prescreve o nº2 do artigo 205º da CRP que “as decisões dos tribunais são obrigatórias para todas as entidades públicas e privadas e prevalecem sobre as de quaisquer outras autoridades”¹⁶. Este preceito compreende dois segmentos distintos, a obrigatoriedade das decisões dos tribunais para todas as entidades (públicas ou privadas), e a prevalência das decisões dos tribunais sobre as de quaisquer outras autoridades. Como anotam G. CANOTILHO e V. MOREIRA¹⁷ “uma e outra decorrem naturalmente da natureza dos tribunais como órgãos de soberania (artigo 202º/1) dotados da respectiva autoridade, titulares exclusivos da função jurisdicional. (artigo 205º/2 e 3 da CRP). Ou seja, “nenhuma entidade está imune à autoridade das decisões judiciais” e as “decisões judiciais não necessitam de nenhuma homologação ou confirmação de outra autoridade para se tornarem obrigatórias, nem podem ser anuladas ou superadas por uma

¹⁴ Mas o direito à execução de sentenças, do contencioso administrativo, não pode conceber-se unicamente como um direito do particular interessado na execução, porque não se pode esquecer o interesse público aí implicado, como fundamento do Estado de Direito. Neste sentido ÍÑIGO MARTÍNEZ DE PISÓN APARICIO, **La ejecución provisional de sentencias en lo contencioso-administrativo**, 29. Também JOÃO CAUPERS entende que “é absolutamente indispensável garantir a plena execução de qualquer decisão judicial – e acima de todas, das decisões dos tribunais administrativos, nos países que, como o nosso, dispõem de uma jurisdição administrativa distinta da jurisdição comum – contra o Estado: se tal não acontecer, é a própria ideia de Estado de Direito que fica comprometida”. **Introdução ao Direito Administrativo**, 381

¹⁵ “La ejecución de las sentencias, y restantes resoluciones judiciales, representa la materialización de la justicia, de una justicia que hasta esse instante no pasa de ser una mera declaración. Las sentencias que carecen de ejecución verdadera no resuelven, en el fondo, la situación de injusticia previa que pretende modificarse. Por ello, hacer cumplir lo mandado es igualmente necesario *para el mantenimiento de la justa paz de la Comunidad*”. ÍÑIGO MARTÍNEZ DE PISÓN APARICIO, **La ejecución provisional de sentencias en lo contencioso-administrativo**, 28

¹⁶ Também o artigo 158º do CPTA determina que “as decisões dos tribunais administrativos são obrigatórias para todas as entidades públicas e privadas e prevalecem sobre as de quaisquer autoridades administrativas”. E especifica ainda que “a prevalência das decisões dos tribunais administrativos sobre a das autoridades administrativas implica a nulidade de qualquer acto administrativo que desrespeite uma decisão judicial e faz incorrer os seus autores em responsabilidade civil, criminal e disciplinar”.

¹⁷ **Constituição da Republica Portuguesa, Anotada**, 799

decisão de nenhuma outra autoridade”¹⁸. Preceitua o nº3 do artigo 205º da CRP que “a lei regula os termos da execução das decisões dos tribunais relativamente a qualquer autoridade e determina as sanções a aplicar aos responsáveis pela sua inexecução”.

O artigo 2º do CPTA, para além de reproduzir no essencial as garantias constitucionais, introduz, em termos idênticos ao CPCivil, a noção de que a cada direito corresponde uma acção: ou seja, a cada pretensão deduzida em juízo haverá uma forma de a fazer executar e obter as providências cautelares destinadas a assegurar o efeito útil da decisão. Quaisquer pedidos podem ser deduzidos e todo o tipo de pronúncias judiciais podem ser emitidas no âmbito da jurisdição administrativa. “Os direitos dos particulares que careçam de tutela, no âmbito de uma relação jurídica administrativa, devem encontrar um meio processual adequado para os fazerem valer. Desde a revisão da CRP de 1989 houve uma transformação radical do compromisso constitucional relativo ao modelo de contencioso administrativo, no sentido da jurisdicionalização e subjectivação¹⁹ – desde então estabeleceu-se que os tribunais administrativos constituem uma jurisdição própria²⁰. “A consumação da institucionalização de uma jurisdição administrativa, distinta da comum, está associada ao reconhecimento de que ela tem por objecto dirimir os litígios emergentes das relações jurídicas administrativas – (212º/3º) que será decisivo do ponto de vista substantivo e processual. Ao se adoptar a noção de relação jurídica

¹⁸ Op. cit. 799

¹⁹ Como refere MÁRIO AROSO ALMEIDA, “a moderna identificação de um crescente complexo de direitos e interesses legalmente protegidos em direito público resulta, pois, de um fenómeno característico dos modernos Estados democráticos que se traduz na subjectivação das normas de direito público e que surge por duas vias paralelas de evolução, estreitamente relacionadas, de resto, entre si. Por um lado, por uma efectiva alteração do conteúdo objectivo das normas, que vai acentuando, sobretudo ao nível da regulação do procedimento, o componente dos interesses individuais e de grupo e, portanto, uma sensibilidade crescente para a necessidade da ponderação desses interesses e da participação dos respectivos titulares nos processos de decisão. Mas por outro lado, e sobretudo, ao nível da aplicação concreta das normas no âmbito do contencioso, por um processo de reinterpretação dos regimes jurídicos e dos institutos de direito substantivo e de direito processual que (...) passam a ser descritos e analisados pela jurisprudência segundo uma nova perspectiva, que também ela acentua o componente subjectivo, designadamente à luz das modernas concepções em matéria de direitos fundamentais” **Anulação de Actos Administrativos e Relações Jurídicas Emergentes**, 79

²⁰ Na Alemanha, com a Constituição de 1949 a concepção subjectivista da jurisdição administrativa afirma-se naquele ordenamento jurídico, e, em consequência, aos Tribunais Administrativos são conferidos os poderes necessários para assegurar a tutela efectiva dos direitos subjectivos. Também em Itália se aceita, hoje, que o processo administrativo é de cariz subjectivista. Cfr. WLADIMIR BRITO, **A Acção de Condenação à Prática de Acto Devido no CPTAF** (sic), 871

administrativa como nova figura central, o particular deixa de ser entendido como um administrado, um mero objecto do poder, para passar a ser um sujeito de direito que estabelece relações com a administração. Deixa o contencioso administrativo de ser uma realidade objectiva e limitada à verificação da legalidade, passando o particular e a Administração a ser considerados como sujeitos processuais, num processo de partes, que tem como principal objectivo a protecção dos direitos individuais²¹.

O contencioso administrativo “deve ser encarado como um processo de partes, destinado à efectiva tutela das posições subjectivas dos particulares e da administração”²².

Os artigos 2º/2 e 37º/2 do CPTA enunciam alguns tipos de pronúncias que a jurisdição administrativa pode emitir²³, facilmente agrupadas em sentenças de simples apreciação, sentenças de condenação e sentenças constitutivas de actos e regulamentos.

O princípio da tutela jurisdicional efectiva no plano executivo pressupõe que possam ser adoptadas quaisquer providências de execução pela jurisdição administrativa. O CPTA reforça os poderes dos tribunais administrativos no plano da execução das decisões que proferem.

Determina o artigo 3º/3 do CPTA que os tribunais administrativos asseguram a execução das suas sentenças, “designadamente daquelas que proferem contra a administração”, seja providenciando a concretização material do que foi

²¹ VASCO PEREIRA DA SILVA, “*Para um Contencioso Administrativo dos Particulares, Esboço de Uma Teoria Subjectivista do Recurso Directo de Anulação*” 269.

²² J. M. SANTOS BOTELHO *Debate Universitário*, 661. Para RUI CHANCERELLE DE MACHETE (*O Direito Administrativo Português no Último Quartel do Séc. XX e XXI*, 206) a reforma da justiça administrativa procura conformar a legislação processual administrativa de modo a garantir a tutela jurisdicional efectiva concedida pela Constituição a todos os administrados. A nova disciplina aproxima o direito processual administrativo do processo comum e dá à justiça administrativa uma feição predominantemente subjectiva de acordo, aliás, com as directrizes que podem deduzir-se das normas constitucionais sobre a protecção das situações subjectivas dos particulares”.

O processo administrativo italiano é de cariz subjectivista- “processo de parti” na expressão de Luigi Tarantino. WLADIMIR BRITO, *A Acção de Condenação à Prática de Acto Devido no CPTA*, 873

²³ “Merece ser sublinhado o número e variedade de acções de condenação que passa(ra)m a ser incluídas no contencioso administrativo, com impacte imediato reconhecido no processo executivo, reconhecido como é que a sentença de condenação constitui, pelo menos no processo civil, o título executivo por excelência”. RUI CHANCERELLE DE MACHETE, *Execução de Sentenças Administrativas*, CJA, 55.

determinado na sentença, seja através da emissão de sentença que produza os efeitos do acto administrativo devido, quando a prática e o conteúdo deste acto sejam estritamente vinculados.

Como refere FREITAS DO AMARAL²⁴ “as sentenças proferidas pelos tribunais administrativos a favor dos particulares têm de ser respeitadas e cumpridas pelas autoridades administrativas, ou não estaremos num Estado de Direito. De nada servirá o contencioso administrativo se a Administração Pública, ignorando as sentenças e recusando a sua execução, tiver nas mãos o poder de transformar as decisões dos tribunais em puras declarações platónicas do direito”.

Dando tradução ao núcleo de pensamento de IHERING²⁵ “o direito existe para se realizar. A realização é a vida e a verdade do direito”.

Do artigo 4º/3 CPCivil retira-se a definição e a finalidade da acção executiva: as acções executivas são aquelas em que o “autor requer as providências adequadas à reparação efectiva do direito violado”. Portanto, “o processo executivo visa obter, pela via judicial, as providências materiais que concretizem, no plano dos factos, aquilo que foi juridicamente determinado pelo tribunal no processo declarativo²⁶”. Será esta a razão de ser do processo executivo, ou seja, o momento de realização final que assegura a eficácia das decisões judiciais²⁷.

1.2. Título Executivo²⁸

Há casos em que ao processo declarativo não se segue necessariamente o processo executivo, como há situações em que pode instaurar-se o processo executivo sem precedência do processo declarativo.

²⁴ **A Execução das Sentenças dos Tribunais Administrativos**, 11

²⁵ In CALVÃO DA SILVA, **Cumprimento e Sanção Pecuniária Compulsória**, 15

²⁶ VIEIRA DE ANDRADE, **A Justiça Administrativa (Lições)**, 342.

²⁷ LEBRE DE FREITAS diz que “diferentemente da acção declarativa, a acção executiva tem por finalidade a reparação efectiva do direito violado. Não se trata já de declarar direitos, pré-existentes ou a constituir. Trata-se sim de providenciar pela reparação material coactiva do direito do exequente.

²⁸ A existência de um título executivo é, segundo a doutrina, um pressuposto específico da execução em processo civil. Só agora com o CPTA se pode falar da existência de verdadeiros títulos executivos no contencioso administrativo.

Como exemplo dos primeiros podemos salientar as acções de simples apreciação [artigo 2º/2 al. a), b) e c)], e o cumprimento voluntário da sentença. Como exemplo dos segundos casos destacamos aqueles em que o particular se encontra munido de um título executivo extrajudicial, ou seja, de um documento constitutivo ou certificativo de obrigações que a lei considera apto a servir de base ao processo executivo.

O tipo de acção executiva será, regra geral, sempre determinado em face do título, conforme deste resulte uma obrigação pecuniária, uma obrigação de prestação de coisa ou uma obrigação de prestação de facto. Ao abrigo do CPTA podem ser instaurados nos tribunais administrativos processos de execução para prestação de factos ou de coisas (artigo 162º), e processos de execução para pagamento de quantia certa (artigo 170º). Mas porque o conceito de execução que o CPTA acolheu tem uma extensão mais ampla do que o adoptado no CPCivil, “de modo a abranger as matérias habitualmente tratadas em sede de execução pela doutrina administrativa que se orienta pelo modelo de contencioso de inspiração francesa”²⁹, o Capítulo IV do Título VIII regula as execuções de sentença de anulação de actos administrativos³⁰. Há Autores que não consideram este tipo de execuções verdadeiros processos executivos, por conterem ainda uma primeira fase declarativa. Neste sentido, a doutrina processualista tende a excluir as sentenças de anulação do âmbito dos títulos executivos. M. AROSO DE ALMEIDA diz mesmo que quando se fala em execução e num dever de a Administração executar as sentenças de anulação de actos administrativos, não se pode colocar a questão nos mesmos termos em que, em processo civil, se fala em execução de sentenças e na existência de processos executivos. O conceito de executar surge, neste contexto, numa acepção substantiva e ampla, destituída de específicas conotações de índole processual. “O dever de executar a sentença de anulação do acto administrativo diz respeito a um complexo de deveres de conteúdo positivo em que a Administração pode ficar constituída por efeito da anulação judicialmente decretada, mas cujo cumprimento a sentença não

²⁹ RUI CHANCERELLE DE MACHETE, **Execução de Sentenças Administrativas**, CJA, 62

³⁰ Corresponde de um modo geral ao ‘processo executivo’ regulado no DL256-A/77, de 17 de Junho.”Na verdade pode dizer-se que este processo é o directo sucessor do processo de execução de julgados, dos artigos 5º e seguintes daquele DL, que com esse processo partilha um traço essencial: a presente de um forte e inevitável componente declarativo”. M. AROSO ALMEIDA, **O Novo Regime do Processo nos Tribunais Administrativos**, 356

impõe ela própria”³¹. Uma sentença de anulação não se pronuncia sobre ‘todas’ as posições jurídicas, em termos de lhes identificar a existência e impor formalmente à parte vencida a respectiva satisfação. Deste modo, e ao contrário do que se verifica com as demais formas de processo previstas no Título VIII do CPTA, que correspondem a verdadeiros processos executivos, o processo de execução de sentenças de anulação de actos administrativos “surge estruturado, em primeira linha, como um processo declarativo que é intentado contra a Administração e que funciona como a via processual específica que o contencioso administrativo institui para a actuação processual das pretensões complementares em relação à pretensão anulatória que, embora o pudessem, não tenham sido cumuladas no processo impugnatório e se dirijam a obter o cumprimento, por parte da Administração, do dever de executar a sentença de anulação que se lhe impõe, dela extraindo as consequências devidas”³². Logo, este processo destina-se a completar a anulação contenciosa de actos administrativos (artigo 47^o/3), sendo constituído por duas fases³³: uma fase declarativa³⁴ e outra executiva.

Sendo assim, esse processo, que não se identifica com um verdadeiro processo executivo, não será objecto deste estudo. Mas, à luz do CPTA, é permitida a cumulação de pedido de anulação de acto administrativo com o pedido de condenação da Administração a “extrair dessa anulação as consequências a que se refere o artigo 173^o”³⁵. Se com base naquele pedido o juiz condenar a Administração, a sentença já não será de mera anulação, mas

³¹ **Anulação de Actos Administrativos e Relações Jurídicas Emergentes**, 27

³² M. AROSO ALMEIDA, **O Novo...**, 356.

³³ “O processo de execução de sentenças de anulação de actos administrativos caracteriza-se por uma estrutura dicotómica que parte de uma necessária fase declarativa para chegar, se for caso disso, a uma eventual fase executiva” idem, 358.

³⁴ Que só fará sentido quando “se trate de extrair as consequências de uma sentença de estrita anulação, que não se tenha pronunciado sobre o quadro das relações emergentes da anulação”. (M. AROSO ALMEIDA, **O Novo...**, 357). Neste sentido também será de admitir, segundo alguns Autores (M. AROSO DE ALMEIDA, VIEIRA DE ANDRADE e RUI CHANCERELLE DE MACHETE), que este processo de execução de sentenças de anulação de actos administrativos também possa ser utilizado para extrair consequências de pronúncias que tenham declarado a nulidade ou a inexistência desses actos. É que saber antes de propor a acção, se um acto administrativo está ferido de um vício que acarreta nulidade absoluta ou simples anulabilidade, nem sempre é fácil. Ora se a sentença, se em vez de anular o acto, reconhece a sua nulidade, é uma sentença declarativa, mas que tal como a sentença constitutiva de anulação, pode carecer de execução, no sentido lato, usado no Capítulo IV do Título VIII. O mesmo se aplicará para as sentenças que, nos termos do artigo 73^o/2 do CPTA, declarem a ilegalidade, sem força obrigatória geral, “de normas cujos efeitos se produzam imediatamente, sem dependência de actos concretos de aplicação”.

³⁵ M. AROSO ALMEIDA, idem.

uma sentença de condenação, e, como tal, constituirá um título executivo que permitirá ao seu titular, em caso de incumprimento espontâneo por parte da Administração, lançar mão de um dos processos executivos previstos nos artigos 162º e 170º (para pagamento de quantia certa ou para prestação de facto ou de coisas).

2. ALGUMAS NOTAS DO DIREITO COMPARADO

Face ao “atraso” em relação a outros países e à inoperatividade do sistema de contencioso administrativo clássico, a doutrina reivindicava “a necessidade de alteração do direito processual administrativo, discutindo as diferentes opções construídas em sistemas estrangeiros que apresentavam mais ou menos sucesso na luta pela garantia dos direitos e interesses dos particulares”³⁶, sobretudo ao nível da fase executiva das sentenças, como o mecanismo de execução para prestação de factos e de coisas e para pagamento de quantia certa.

As deficiências do sistema não foram exclusivas do nosso ordenamento jurídico, cujo modelo derivava do contencioso francês, que foi evoluindo³⁷, tal como o foram os sistemas de Itália, Alemanha, Grã-Bretanha, e Espanha.

A Administração Alemã tem por tradição ser obediente e respeitar as condenações jurisdicionais, acatando-as³⁸. Em todo o caso, a legislação do contencioso administrativo alemão remete (artigo 167.1 VwGo)³⁹, com carácter geral, na parte referente a execução de sentenças, para a lei de processo civil, contendo algumas medidas especiais em matéria de execução de créditos

³⁶ RITA CALÇADA PIRES, **O Pedido de Condenação à Prática de Acto Administrativo Legalmente Devido**, 37.

³⁷ As primeiras alterações iniciaram-se com a Lei de 16 de Junho de 1980.

³⁸ “En el Derecho alemán el problema del incumplimiento de la ejecución de las sentencias dictadas contra la Administración tiene unas características bien distintas, pues, según refiere K.P.SOMMERMAN (La Justicia Administrativa en Alemania), los casos en los que la Administración incurre en ese tipo de conductas son muy infrecuentes” ÍÑIGO MARTÍNEZ DE PISÓN APARICIO, **La Ejecución Provisional de Sentencias en lo Contencioso-administrativo**, 44.

³⁹ Lei de Jurisdição Contenciosa Administrativa de 21 de Janeiro de 1960.

contra a Administração, ou sobre a execução de sentenças que imponham uma obrigação, de medidas como a intimação, a liquidação e a multa coercitiva. Assim, no sistema Alemão consagrou-se, na parte da execução de sentenças, a possibilidade de uma intimação ou multa coerciva mas com valor limitado.

Este tipo de poder de injunção revelou-se vantajoso, servindo de inspiração para a criação de institutos idênticos noutros ordenamentos jurídicos, como é o caso do poder de injunção no ordenamento administrativo francês, onde as injunções aparecem como elementos subsidiários e concomitantes da sentença judicial que se pretende executar. Ao poder de injunção junta-se um mecanismo importante, as *astreintes*⁴⁰, designadas no nosso ordenamento jurídico de “sanção pecuniária compulsória”. Com este mecanismo visa-se conseguir, com maior probabilidade e celeridade, que a Administração cumpra as sentenças proferidas pelos tribunais administrativos.

Segundo FREITAS DO AMARAL, as *astreintes* manifestaram-se insuficientes por dois motivos: porque “o Conselho de Estado tem revelado reticência em relação ao instituto, evitando por vezes a sua aplicação e tendendo a cominar sanções de montante relativamente reduzido” e também porque “não caem sobre o património dos titulares do órgão administrativo incumpridor, o que permite a continuidade do incumprimento a cargo única e exclusivamente do erário público”⁴¹. No entanto, “este facto não deve influir no nosso juízo sobre o instituto da *astreinte*, cujas potencialidades, mesmo em França, ninguém contesta, todos reconhecendo que pode e deve ser um instrumento decisivo ao alcance do poder judicial para, sem beliscar o princípio da separação de poderes, exercer a coacção necessária ao cumprimento do dever de executar”. Em Itália, a opção foi, em sede de execução de sentenças, atribuir amplos poderes de substituição ao juiz, se a Administração se demonstrar como incumpridora da sentença ditada na fase declarativa. A possibilidade de o tribunal se substituir à Administração pode abranger aspectos de mérito e a possibilidade de adopção dos actos que a Administração deveria ter praticado, recorrendo à figura do *Comissário ad acta*, quando se revele que a

⁴⁰ No que toca ao sistema francês, merece referência a “importante modificação que resultou da introdução, por uma lei de 16 de Julho de 1980, de um instituto jurídico [*astreinte*] que permite ao Conselho de Estado impor o pagamento de uma determinada quantia em dinheiro por cada dia de atraso no cumprimento do dever de executar”. FREITAS DO AMARAL, **A Execução das Sentenças dos Tribunais Administrativos**, 289

⁴¹ Op. cit.295

Administração não possa mesmo cumprir. Esta figura, a que o juiz recorre, é considerada pela doutrina italiana como alguém que oferece continuidade ao trabalho do juiz.

No ordenamento jurídico espanhol existe uma Lei de Jurisdição Contenciosa Administrativa⁴² que reconheceu (tal como agora se verificou em Portugal) as propostas doutrinárias e as experiências de outros ordenamentos, sobretudo ao nível do processo executivo, de que tratam os artigos 103º a 113º. Estabelece-se o dever de colaboração das partes, e em geral, de todas as pessoas e entidades públicas e privadas, devendo a Administração indicar o órgão responsável para dar cumprimento à sentença. O Tribunal poderá aplicar multas coercivas, de carácter pessoal e directo, às autoridades, funcionários ou agentes que não cumpram as sentenças.⁴³

3. PRINCÍPIOS DO PROCESSO EXECUTIVO

No CPTA estão consagrados vários princípios gerais estruturantes do contencioso administrativo, alguns já presentes no processo civil, outros específicos. Quase todos esses princípios têm aplicação mais ou menos tendencial no processo executivo.

O princípio do dispositivo, que é um princípio característico do processo civil, pois a norma civil – por ser reguladora da conduta dos particulares – dirige-se, principalmente, aos cidadãos e, por isso, está na livre disponibilidade das partes⁴⁴, também está consagrado no contencioso administrativo. Por oposição a este, o princípio do inquisitório é característico de processos judiciais relativos a relações jurídicas em que ressaltam interesses públicos, como

⁴² Lei de 13 de Julho de 1998, reguladora da Jurisdição Contenciosa Administrativa

⁴³ Para ÍÑIGO MARTÍNEZ DE PISON APARÍCIO (*La ejecución provisional de sentencias en lo contencioso-administrativo*, 50) estas medidas podem trazer alguns problemas por “el sujeto pasivo de la multa es quien ante el órgano judicial aparece como incumplidor del requerimiento, pero puede darse el caso de que el funcionario o agente se vea en la obligación de incumplir como consecuencia del cumplimiento de una orden de su superior jerárquico, o bien por la inactividad de algún órgano cuya actuación fuera necesaria para conseguir tal cumplimiento”.

⁴⁴ Estando ausentes direitos indisponíveis, como acontece na maioria das relações jurídico-privadas, prevalece a autonomia da vontade.

sucedem no processo penal. O direito processual penal é de carácter oficioso e é marcado pela indisponibilidade do objecto. Regra geral o processo é instaurado por um órgão do Estado, o Ministério Público, as partes privadas não têm legitimidade para pôr termo ao processo, por desistência.

Ambos os princípios estão consagrados no contencioso administrativo. Decorre do artigo 51º/4 do CPTA a ideia de disponibilidade do objecto do processo por parte do Autor, mesmo no caso das acções administrativas especiais. E o artigo 27º refere que o relator terá o poder de julgar extinta a instância, nomeadamente por transacção, deserção e desistência. Por outro lado, o Ministério Público tem a faculdade de se substituir ao Autor na acção, nos casos em que este desista do pedido (artigo 62º).

A indisponibilidade, ou talvez antes, a oficiosidade do objecto no processo, confirmando a ideia do inquisitório, decorre do artigo 9º, que confere legitimidade ao Ministério Público para propor e intervir em processos principais e cautelares destinados à defesa de valores e bens constitucionalmente protegidos.

Transportando estas ideias para o processo executivo, e apesar de se verificar um enfraquecimento do princípio do dispositivo, uma vez que a relação jurídica já foi “acertada”, o tribunal, verificadas determinadas circunstâncias, pode notificar o Exequente e a Administração para, no prazo de 20 dias, acordarem no montante da indemnização, colocando fim ao processo (artigo 166º/1). Poderá aquele prazo ser prorrogado, se for previsível que o acordo se possa vir a concretizar em momento próximo. Também determina o artigo 164º/2 que o interessado dispõe de um prazo de seis meses (decorridos três meses sobre o trânsito em julgado da decisão do tribunal, ou da notificação de causa legítima de inexecução) para iniciar o processo executivo, sob pena de, decorrido aquele prazo, ver caducado aquele direito. Ou seja, está na disponibilidade do interessado executar ou não a sentença proferida pelo tribunal administrativo, que não seja cumprida espontaneamente pela Administração.

Outros princípios, para além dos já referidos, estão consagrados no CPTA.

3.1. Princípio da jurisdicionalidade da execução

Executar a sentença é um processo “controlável e controlado”⁴⁵ pelo tribunal administrativo. O artigo 4º do ETAF diz que compete aos tribunais da jurisdição administrativa a execução das sentenças por eles proferidas. Estes podem fixar um prazo para o cumprimento dos deveres da Administração e, quando tal se justifique, podem aplicar sanções pecuniárias compulsórias (artigo 3º/2 do CPTA). O tribunal dispõe de todos os poderes necessários para executar as sentenças, podendo até, em alguns casos, substituir-se à Administração (artigo 3º/3). Ou seja, nos termos do disposto no artigo 167º/6 o tribunal pode emitir sentença que produza os efeitos de um acto ilegalmente omitido, se estiver em causa a prática de acto administrativo legalmente devido de conteúdo vinculado⁴⁶, reconhecendo-se assim a possibilidade de instaurar execução “forçada” no caso de o conteúdo de um acto devido ser estritamente vinculado. Aqui pode individualizar-se dois grupos de situações⁴⁷. Um, constituído por actos negativos em que se afigura evidente a possibilidade de substituição dos actos administrativos legalmente devidos que hajam sido recusados ou omitidos pela Administração, actos de verificação necessária, como as autorizações recognitivas ou declarativas, a maioria dos licenciamentos urbanísticos, e ainda os actos ditos de “verificação constitutiva”, como as inscrições em ordens profissionais e em escolas públicas, as inscrições em listas eleitorais, etc. Mas não só: poder-se-ão juntar àqueles os actos que consubstanciem ainda o exercício de competências estritamente vinculadas no domínio do direito das subvenções, sobretudo em matéria de segurança social. Em todos os casos de conteúdo vinculado, determina então o CPTA que o juiz

⁴⁵ JOÃO CAUPERS, **Introdução ao Direito Administrativo**, 385

⁴⁶ JOÃO PACHECO DE AMORIM, entende que os actos estritamente vinculados aumentaram, sobretudo no domínio dos licenciamentos urbanísticos e de actividades económicas”. Será de dizer a este respeito que “já não é actualmente corroborável a afirmação de FREITAS DO AMARAL que seriam raras as competências vinculadas (sendo que só relativamente a estas se justificaria o exercício pelos tribunais administrativos de tais poderes)”. **A Substituição Judicial da Administração na Prática de Actos Administrativos Devidos**, 481.

⁴⁷ **A Substituição ...**, 480

se substitui à Administração na prática do acto legalmente devido, produzindo a sentença do tribunal os efeitos do acto ilegalmente omitido⁴⁸.

Ao longo de toda a tramitação executiva o tribunal tem a faculdade de 'ordenar': dispõe o nº2 do artigo 166º que "o tribunal ordena, na falta de acordo, as diligências instrutórias que considere necessárias" e o nº1 do artigo 167º refere que "o tribunal deve adoptar as providências necessárias para efectivar a execução da sentença". Também o nº1 do artigo 168º determina que o tribunal pode, em determinadas situações, fixar, segundo critérios de razoabilidade, um prazo limite para a prestação de facto infungível.

Mas o tribunal dispõe de outras faculdades, como proceder à entrega judicial da coisa devida ou determinar a prestação de facto devido por outrem, se o facto for fungível (artigo 167º/5); mandar pagar ao Exequente a quantia em dívida pela dotação orçamental inscrita à ordem do Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais (artigos 170º/2, al. b) e 172º/3 a 8); decretar a compensação do crédito do Exequente com dívidas deste para com a mesma entidade pública ou o mesmo ministério (artigos 170º/2, al. a) e 172º/2).

Para além destas faculdades pode ainda o tribunal aplicar à Administração incumpridora sanções pecuniárias compulsórias (artigos 168º/1, 169º e 179º/3).

3.2. Princípio da espontaneidade da execução

A lei estabelece regras gerais para o 'cumprimento espontâneo' das sentenças. Como se deduz dos artigos 162º/ e 170º/1 do CPTA, a Administração deve executar espontaneamente as sentenças que a condenem, dentro de determinado prazo (salvo ocorrência de causa legítima de inexecução) decorrido o qual a parte vencedora pode instaurar o processo executivo. Estes

⁴⁸"A consagração da figura da substituição judicial da Administração surge como uma necessidade, atento que «quando a Administração se nega a obedecer espontaneamente à coisa julgada, transforma a natureza das suas relações com o juiz» (CHEVALIER). As mesmas regras que foram quebradas obrigam a uma reacção no ordenamento tendente a restabelecer o equilíbrio rompido, restabelecimento que se traduz em que os tribunais, garantes tanto da integridade do sistema constitucional como da legalidade do actuar administrativo, providenciem a execução forçada da sentença. Porque, efectivamente, os encarregados de velar pela integridade do sistema e pelo retorno ao equilíbrio rompido são os órgãos do poder judicial". MIGUEL BELTRAN DE FILIPE. El poder de sustitucion en la ejecucion de las sentencias condenatorias de la Administration. Tradução de RITA CALÇADA PIRES, (**O Pedido de Condenação à Prática de Acto Administrativo Legalmente Devido**, 106)

prazos variam entre os trinta dias e os três meses, conforme se esteja perante uma obrigação para prestação de factos ou de coisas, ou perante uma obrigação para pagamento de quantia certa. No entanto as partes podem estipular um prazo diferente, ou a própria sentença pode estabelecer um prazo específico para o seu cumprimento (artigo 44^o)⁴⁹, em atenção ao seu conteúdo. Mas coloca-se a questão de saber porque é que o CPTA se refere a “execução espontânea” para os casos em que não se tem de recorrer ao tribunal para dar cumprimento à sentença do tribunal administrativo, e não optou pela expressão “cumprimento espontâneo das sentenças” ou “cumprimento voluntário”.

“A doutrina processualista observa que a palavra ‘execução’, referida a uma sentença, pode ser empregada com um de dois sentidos diferentes –o sentido de execução voluntária e o sentido de execução forçada”⁵⁰. FREITAS DO AMARAL diz que no primeiro sentido a execução será a actividade pela qual o sujeito contra quem a sentença foi proferida cumpre voluntariamente, ele próprio, a decisão tomada na sentença; no segundo sentido, a execução será a actividade pela qual o Poder impõe coercivamente o disposto na sentença, mesmo sem ou contra a vontade do sujeito por ela desfavorecido”⁵¹. Interessamos esclarecer a razão pela qual a lei utiliza a palavra execução, referida às sentenças dos tribunais administrativos, no primeiro desses sentidos. É que os processualistas tendem a considerar que o “segundo sentido, o de execução forçada, é o único sentido aceitável, ou pelo menos o sentido estrito e mais rigoroso, da palavra execução; e que, por isso, esta não deve de todo ser usada, ou só pode ser numa acepção ampla e pouco característica, para designar o acatamento voluntário da sentença. Compreende-se o fundamento desta posição. É que sendo possível e eficaz o recurso à coacção contra um particular, a execução voluntária da sentença pelo réu nela condenado passa despercebida”⁵².

⁴⁹ “Nas sentenças que imponham o cumprimento de deveres à Administração, o tribunal tem o poder de fixar oficiosamente um prazo para o respectivo cumprimento que, em casos justificados, pode ser prorrogado”.

⁵⁰ Entre outros CASTRO MENDES, **Manual de Processo Civil**, 61.

⁵¹ **A Execução das Sentenças dos Tribunais Administrativos**, 31

⁵² Op. cit.,32

Ainda assim há quem faça a distinção entre cumprimento voluntário⁵³ e espontâneo, no sentido em que o primeiro pode não ser espontâneo, por ser induzido por uma pronúncia oficial.

CALVÃO DA SILVA, adoptando uma visão funcional de cumprimento, diz que realizar a prestação é torná-la realidade, convertendo em acto o que era potência; por isso, cumprimento é, na verdade, um acto real de extinção, acto extintivo da obrigação. Dizer que o credor tem direito ao cumprimento significa, antes de mais, reconhecer que tem o direito a que o devedor realize a prestação voluntariamente⁵⁴. ANTUNES VARELA e ALMEIDA COSTA salientam uma visão mais restrita de cumprimento, no sentido de ser mais estrutural que funcional, e de exigir a voluntariedade. A ser assim, esta noção afastar-se-ia da noção de execução⁵⁵.

O CPTA não faz referência expressamente ao cumprimento voluntário, nem a execução voluntária da sentença. Apenas refere em vários preceitos a “execução espontânea por parte da Administração”, ou determina que as “sentenças dos tribunais administrativos devem ser espontaneamente executadas” e que, quando “a Administração não dê execução espontânea à sentença pode o interessado pedir a respectiva execução ao tribunal”⁵⁶.

Entende-se que, ainda assim, se pode fazer a distinção entre cumprimento espontâneo (no sentido de execução espontânea⁵⁷) da sentença, cumprimento voluntário (execução voluntária) da sentença, e cumprimento ou execução coactiva (ou forçosa) da sentença. À luz do CPTA, a Administração deve

⁵³ FREITAS DO AMARAL dizia mesmo que, é do acatamento voluntário das sentenças dos tribunais administrativos pela Administração que depende a protecção dos direitos dos particulares “sem a qual não há em rigor Direito Administrativo”. Op.cit.

⁵⁴ **Cumprimento e Sanção Pecuniária Compulsória**, 95

⁵⁵ ANTUNES VARELA diz que o “cumprimento da obrigação é a realização voluntária da prestação devida. É a actuação da relação obrigacional no que toca ao dever de prestar. **Das Obrigações em Geral**, II, 7. Também ALMEIDA COSTA refere que “num sentido rigoroso costuma reservar-se a palavra cumprimento para a realização da prestação pelo devedor espontânea ou coactivamente. Segue-se a distinção entre pagamento voluntário ou coercivo: o primeiro é o normal, o cumprimento por antonomasia” **Direito das Obrigações**, Op. cit., 32,887.

⁵⁶ Artigo 164º/1 do CPTA

⁵⁷ FREITAS DO AMARAL ao analisar o DL 256-A/77 entendia que a execução se inscrevia nos quadros de acatamento voluntário, pela Administração activa, das sentenças proferidas pelos tribunais administrativos. Aquele DL acentua desde logo a identidade existente entre as noções de execução e de cumprimento quando, tanto no artigo 6º/2 como no artigo 11º/3, utiliza expressamente a palavra cumprimento como sinónimo de execução. Por outro lado, o segundo dos referidos preceitos incrimina como desobediência a inexecução das sentenças transitadas em julgado, o que naturalmente conduz a considerar a execução como uma forma de obediência. Op. cit.

cumprir (ou executar) espontaneamente as sentenças dos tribunais administrativos que a condenem⁵⁸, depois de proferida a sentença e transitada em julgado, dentro de determinado prazo, adoptando comportamentos de *facere* ou de *non facere*. E assim é que a inexecução, pela Administração, da sentença proferida por um tribunal administrativo, no prazo estipulado, pode envolver responsabilidade civil e responsabilidade disciplinar, para além de importar pena de desobediência (artigo 159º do CPTA).

No cumprimento voluntário, ou execução voluntária da sentença, já existe um processo executivo, e a Administração dá cumprimento à sentença sem que aquele siga até final, ou seja, o processo executivo já se iniciou, mas o tribunal ainda não se substituiu à Administração.

Por outro lado, dir-se-á execução forçosa “a actividade pela qual o Poder impõe coercivamente a decisão do tribunal, mesmo sem ou contra a vontade do sujeito por ela desfavorecido”⁵⁹.

Não há dúvida que o CPTA elege a execução espontânea das sentenças proferidas pelos tribunais administrativos como a figura principal. Cumprir a sentença é um dever da Administração, e assim é que o cumprimento espontâneo não está dependente de qualquer pedido que a parte vencedora do processo declarativo deva dirigir à parte vencida.

3.3. Princípio do contraditório

Não poderá haver um processo executivo justo se não se garantir ao executado o direito de audição, ou do contraditório. A presença de um título executivo faz apenas presumir a existência de um direito, que deve ser satisfeito. No entanto, esta presunção pode ser ilidida, seja porque o direito entretanto se extinguiu, seja porque a realidade constante do título nunca existiu (no caso dos títulos extrajudiciais).

A execução é destinada à garantia efectiva do direito, ficando comprometido o Estado de direito se as situações jurídicas, para além de serem judicialmente

⁵⁸ Salvo ocorrência de causa legítima de inexecução.

⁵⁹ FREITAS DO AMARAL, op.cit.32

definidas, não forem efectivamente realizadas. Contudo, é importante que seja garantido às partes processuais o contraditório.

A Administração, sendo a parte vencida no processo declarativo, pode, em face de determinadas situações, opor-se à execução, invocando nomeadamente causa legítima de inexecução. Esta deverá ser fundamentada, notificada ao interessado, e só poderá reportar-se a circunstâncias supervenientes ou que a Administração não estivesse em condições de invocar no momento oportuno do processo declarativo. Fundando-se a execução em sentença, a oposição poderá ainda ter lugar com base em qualquer facto extintivo ou modificativo da obrigação, desde que seja posterior ao encerramento da discussão no processo de declaração e se faça prova. Tratando-se de uma sentença homologatória de confissão ou transacção, poderá a oposição fundar-se em qualquer causa de nulidade ou anulabilidade desses actos.

Em caso de condenação de pagamento, não pode ser invocada causa legítima de inexecução, mas apenas oposição fundada na invocação de facto superveniente, modificativo ou extintivo da obrigação (artigo 171º/1).

Não se baseando a execução em sentença, o CPTA nada refere. Contudo será de entender que além dos fundamentos de oposição previstos para as decisões judiciais, poderão ser alegados quaisquer outros que seria lícito deduzir como defesa no processo de declaração.

No caso da Administração invocar causa legítima de inexecução (artigos 171º/3 e 176º/6), o Exequente pode sempre deduzir oposição (artigos 164º/5 e 6, 171º/3, 176º/6 e 177º).

3.4. Plenitude do processo de execução

O Exequente pode pedir a declaração de nulidade dos actos desconformes com a sentença, bem como a anulação daqueles que mantenham, sem fundamento válido, a situação ilegal (artigo 164º/3). Sempre que, no âmbito de um processo dirigido à execução de uma decisão proferida por um tribunal administrativo, o Exequente alegue que a Administração praticou um acto superveniente com intuito de obstar ilegitimamente á concretização do resultado visado no processo de execução, o juiz verificará se esse acto

superveniente deve ou não ser qualificado como um “acto de inexecução da sentença exequenda” e, se assim for, anulá-lo-à no âmbito do próprio processo de execução.

Segundo os artigos 167º/1, 176º/5 e 179º/2, o tribunal pode declarar nulos os actos desconformes com a sentença e anular aqueles que mantenham, sem fundamento válido, a situação ilegal.

O “princípio da plenitude do processo de execução exige que, para assegurar a execução efectiva da sentença, o tribunal declare a nulidade de todos os actos que, sob qualquer forma, configurem o incumprimento ilegítimo do dever de executar”⁶⁰.

Os tribunais administrativos podem requerer, em ordem à execução das suas sentenças, a colaboração das autoridades e agentes da entidade administrativa obrigada⁶¹. Se o órgão competente para executar estiver sujeito a poderes hierárquicos ou de superintendência, o tribunal manda notificar o superior para dar execução à sentença em substituição desse órgão⁶².

Mesmo que no âmbito das suas competências não tenham o poder de substituírem a entidade obrigada, aqueles podem ser chamados a intervir como agentes do tribunal (art.167º/2,3 e 4). Com efeito, a resistência ao cumprimento das decisões dos tribunais acaba por ser vencida, na prática, por meio da intervenção activa de uma entidade pública distinta daquela que figura no título.

⁶⁰ MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, CJA, 3, 17

⁶¹ No contencioso administrativo espanhol, também está previsto o dever de colaboração de todas as pessoas e entidades públicas e privadas para que se dê cumprimento às decisões dos tribunais. “El deber de colaboración de todas las personas y entidades públicas y privadas para la debida ejecución de lo resuelto está consagrado en el artículo 103.3 LJ La formulación legal deriva directamente de lo dispuesto en el art.118 CE y en el 17.1 LOPJ. Una especial concreción del mismo se encuentra en el artículo 108.1 a) LJCA, al prever en supuesto de ejecución subsidiaria por parte de otra Administración distinta de la condenada.(...) La doctrina ya habia avanzado esta posibilidad y el Tribunal Constitucional la há admitido como solución no solo posible sino constitucionalmente exigible desde el punto de vista de la satisfacción del derecho fundamental a la ejecución.” TOMÁS FONT I LLOVET, **Justicia Administrativa y Ejecución de Sentencias**, 823. O mesmo se passa ao nível do ordenamento jurídico Italiano. Será o tribunal a apreciar em concreto as circunstâncias para determinar quem deve proceder à execução e por que forma. (Cfr. AROSO DE ALMEIDA, **A Execução das Sentenças no Anteprojecto de Reforma do Processo nos Tribunais Administrativos**, 519)

⁶² A exemplo do que sucede em ordenamentos jurídicos como o italiano e espanhol. “Os tribunais administrativos podem requerer não só a colaboração das autoridades e agentes da entidade obrigada como, se necessário, de outras entidades administrativas, às quais, mesmo quando não disponham, no âmbito das respectivas competências normais, do poder de substituírem a entidade obrigada, caberá intervir, neste contexto, como agentes do tribunal”. AROSO DE ALMEIDA, **Pronúncias Judiciais e sua Execução na Reforma do Contencioso Administrativo**, CJA, 22, 79

Este dever de colaboração (execução subsidiária por parte de outra 'entidade' que não a condenada) poderá colocar problemas, podendo vir a produzir interferências no ordenamento da "organização administrativa" e das suas instituições no regime das relações inter-administrativas, uma vez que, no âmbito do processo executivo todas as entidades públicas estão obrigadas a prestar colaboração, desde que lhe seja requerida, sob pena de incorrerem no crime de desobediência (167º/4).

Para prevenir o incumprimento das sentenças, o tribunal tem o poder de impor sanções pecuniárias compulsórias, seja no próprio título, seja posteriormente, no decorrer do processo executivo (artigos 44º, 169º e 168º/1).

4. PRESSUPOSTOS PROCESSUAIS

4.1. Tribunal

As normas de competência regulam a repartição do poder jurisdicional entre os diversos tribunais, estabelecendo a medida da jurisdição de cada um.

O tribunal administrativo competente para a execução (cujo título executivo seja uma sentença) é aquele que tiver proferido a sentença em primeiro grau de jurisdição (artigos 164º/1 e 176º/1. Também o Supremo Tribunal Administrativo (Secção de Contencioso Administrativo) será competente para conhecer dos pedidos relativos à execução das suas decisões, em 1º grau de jurisdição (art.24º/1, al. d) do ETAF), designadamente as relativas a processos contra o Conselho de Ministros, o Primeiro Ministro e autoridades superiores do Estado.

Nos casos em que a execução se baseie num título extra-judicial, a competência é aferida pelas regras gerais do CPTA e do ETAF⁶³. Assim, no que respeita à competência territorial, valem as regras dos artigos 17º a 19º,

⁶³ Em matéria de competência territorial o CPTA difere do CPCivil (artigo 90º). Este regula não só a competência dos tribunais para as execuções fundadas em decisões proferidas pelos tribunais judiciais mas também das decisões proferidas pelos tribunais arbitrais, e, ainda a competência em matéria de execuções fundadas noutros títulos (artigo 94º do CPCivil).

conforme se trate de processos relacionados com bens imóveis, em matéria de responsabilidade civil ou relativa a contratos. Ou seja, os processos relacionados com bens imóveis ou direitos a eles referentes são intentados no tribunal da situação dos bens; em matéria de responsabilidade civil extracontratual, incluindo acções de regresso, são deduzidas no tribunal do lugar em que se deu o facto constitutivo da responsabilidade; relativamente a contratos, são deduzidas no tribunal convencionado, ou na falta de convenção, no tribunal do lugar de cumprimento.

Para a instauração da execução fundada em decisão condenatória proferida por árbitros, será competente o tribunal de círculo onde funcionou a arbitragem. Nos termos do artigo 24º da Lei da Arbitragem Voluntária (LAV), o processo de arbitragem, “uma vez terminado, é depositado na secretaria do tribunal judicial do lugar da arbitragem”. No entanto, a Lei nº 13/2002, de 19 de Fevereiro, ao alterar o artigo 259º do regime jurídico das empreitadas de obras públicas veio determinar que “proferida a decisão e notificada às partes, o processo será entregue no Conselho Superior de Obras Públicas e Transportes, onde ficará arquivado, competindo ao Presidente do Conselho Superior decidir tudo quanto respeite aos termos da respectiva execução por parte das entidades administrativas, sem prejuízo da competência dos tribunais administrativos para a execução das obrigações do empreiteiro, devendo ser remetido ao juiz competente cópia da decisão do tribunal arbitral para efeitos do processo executivo”. Mas o depósito a que se refere a LAV, ao contrário do que acontecia, deixou de ser imperativo. A lei permite que as partes o possam dispensar, porque a força executiva da decisão arbitral resulta expressamente desse reconhecimento por parte da lei (art.26º/2 da LAV). Desse modo será irrelevante, para o efeito, que a decisão tenha ou não sido depositada na secretaria do tribunal⁶⁴, pelo que a competência do tribunal para a instauração da acção executiva deverá ser aferida pela sede do tribunal onde funcionou a arbitragem.

⁶⁴ Como refere Francisco Cortez⁶⁴, a dispensa do depósito baseia-se no reconhecimento da autonomia privada como fundamento da arbitragem voluntária.

4.2. Legitimidade

A legitimidade é um pressuposto processual relativo às partes – estas são os sujeitos da relação jurídica processual. Na acção executiva, o objectivo será obter a tutela efectiva do direito – fixado no título executivo – desempenhando este uma função de legitimação, que serve para delimitar subjectivamente a execução⁶⁵.

4.2.1. Activa

Nos processos executivos contra a Administração, o CPTA não regula de forma clara a legitimidade, ou seja, não refere explicitamente quem pode instaurar o processo executivo. Faz apenas referência em alguns preceitos ao “interessado” (art. 157º/2, 159º/1, 161º/3,4,5, 164º/1), no que respeita aos processos executivos fundados em decisões dos tribunais administrativos.

A exemplo do processo civil, ter-se-á de entender que as disposições sobre os pressupostos processuais dizem respeito ao direito de acção, em geral, e são comuns aos diversos tipos de acções declarativas e executivas.

4.2.1.1. Tendo em conta que as sentenças condenatórias constituem o título executivo mais importante do processo executivo disciplinado pelo CPCivil – artigo 46º al. a) –, “com a nova regulamentação do CPTA é lícito considerar que esse tipo de sentenças fundamentam os diversos modos de execução previstos, com excepção do processo de execução de sentenças de anulação dos actos administrativos”.⁶⁶

Nesse âmbito, entende-se que terá à partida legitimidade para requerer a execução a parte que tiver sido vencedora ou obtido ganho de causa no

⁶⁵ Neste sentido J.P. REMÉDIO MARQUES, **Curso de Processo Executivo Comum à Luz do Código Revisto**, 111.

⁶⁶ RUI CHANCERELLE DE MACHETE, **Execução de Sentenças Administrativas**, CJA, 58.

processo declarativo⁶⁷. O Ministério Público também terá legitimidade para iniciar o processo executivo, se no processo declarativo actuou como parte principal.

Mas no processo executivo do contencioso administrativo estão previstas situações especiais de legitimidade, ainda que o Código não o refira de forma explícita (artigo 161º do Código)⁶⁸.

Há situações em que a legitimidade para instaurar uma execução, baseada numa sentença, pode caber a “quaisquer pessoas – designadamente, titulares de posições jurídicas substantivas (direitos ou interesses legalmente protegidos) – que tenham um interesse directo na execução, mesmo que não tenham sido partes do processo, quando aquela produza efeitos *erga omnes*”⁶⁹. Será o caso das sentenças que declarem, com força obrigatória geral, a ilegalidade de uma norma emanada ao abrigo de disposições de direito administrativo. Dos artigos 72º e 73º do CPTA resulta que são admitidos dois tipos de pedidos de impugnação de normas: o pedido de declaração de ilegalidade “com efeitos circunscritos a um caso concreto”, e o pedido de declaração de ilegalidade com força obrigatória geral. Neste caso, de uma decisão judicial de declaração de ilegalidade de uma norma com força obrigatória geral, a sentença será publicada por ordem do tribunal (artigo 30º). Ora, qualquer pessoa que tenha um interesse directo, ainda que não tenha sido

⁶⁷ Neste sentido GILBERTO PERES DEL BLANCO, a propósito do que se passa no contencioso administrativo espanhol refere que “la posición jurídica de carácter activo en el proceso de ejecución está determinada por los sujetos que formulan la pretensión de la ejecución, es decir, los sujetos que piden la ejecución, o al menos quienes tienen la posibilidad de solicitarlo, en fin, quienes poseen la legitimación activa en el proceso de ejecución. Estos sujetos ocupan una situación activa en el proceso de ejecución en la medida en que la función o el objetivo del mismo es la satisfacción de los derechos o intereses legítimos que les fueron reconocidos, generados o afectados por la resolución del proceso declarativo” **La Ejecución Forzosa de Sentencias en el Orden Jurisdiccional Contencioso Administrativo**, 30

⁶⁸ Prevê-se a extensão dos efeitos das sentenças para algumas situações de casos perfeitamente idênticos (embora não se trate aqui de um ‘verdadeiro’ processo executivo). Ora, ao estender os efeitos de determinadas sentenças a pessoas que se encontrem na mesma situação jurídica, quer tenham recorrido ou não à via judicial, está a permitir o alargamento da legitimidade activa para pedir ao tribunal a sua ‘execução’. O 161º/6 estende ainda mais a legitimidade activa para as ‘execuções’. Na pendência de um processo impugnatório em que tenha sido pedida ao tribunal apenas a anulação do acto impugnado, e se esse acto vier a ser anulado por sentença proferida noutro processo, aquele extingue-se por inutilidade superveniente da lide (uma vez que os efeitos do acto impugnado já foram retroactivamente destruídos), mas o autor que vê o seu processo extinguir-se por inutilidade tem legitimidade, com base na sentença proferida no outro para utilizar o processo de execução de sentença de anulação, nos termos do art.173º e seguintes, como se essa sentença tivesse sido proferida no processo por ele próprio intentado.

⁶⁹ VIEIRA DE ANDRADE, **A Justiça Administrativa**, 352

parte naquele processo, e com base naquele título judicial, tem legitimidade para instaurar um processo executivo⁷⁰. Daqui resulta que no processo de execução está configurado um conceito de legitimidade activa mais amplo – por comparação com todo o processo do contencioso administrativo. Atribui-se o direito de instaurar a execução não só às partes, mas também às pessoas afectadas. Para GILBERTO PERES DE BLANCO⁷¹ no processo de execução existe uma mutação do conceito de parte – ou pelo menos de parte activa – em relação ao que existe no processo declarativo. Neste caso impera um conceito material de parte, frente a um conceito formal que regula todo o restante processo, pois na execução podem participar sujeitos que não estiveram como parte durante a fase declarativa do processo. Qualquer referência às partes no processo de execução no contencioso administrativo há-de entender-se feita em referência aos sujeitos que participam efectivamente na execução, independentemente dos que hajam sido demandantes no processo declarativo”.

Esta ampliação da legitimidade activa, em sede executiva, está relacionada com o âmbito da tutela jurídica, consagrada na Constituição (artigo 268º/4) que tem por objecto não só a protecção dos “direitos” subjectivos mas também os “interesses” legítimos.

4.2.1.2. No âmbito dos títulos executivos extra-judiciais, terá legitimidade para requerer a execução a pessoa que no título executivo figure como credor (artigo 55º/1 do CPCivil). O vocábulo ‘credor’ deverá ser entendido em sentido amplo, abrangendo, pelo lado activo, não só o titular de um direito de crédito propriamente dito, mas também o titular de outros direitos⁷².

⁷⁰ As decisões condenatórias poderão ser executadas por todos aqueles a quem aproveite o caso julgado formado na acção.

⁷¹ **La Ejecución...**, 30

⁷² Determina o artigo 397º do CCivil que a obrigação é o vínculo jurídico por virtude do qual uma pessoa fica adstrita

4.2.2. Legitimidade passiva

Regra geral tem legitimidade passiva a parte vencida, ou seja, aqueles sobre quem recai o dever de prestar. Contudo, em sede de execução de sentenças proferidas contra a Administração, será aplicável ao processo o regime geral do artigo 10º que, para além de remeter para “o disposto na lei processual civil em matéria de intervenção de terceiros”, determina ainda que, quando “a satisfação de uma ou mais pretensões deduzidas contra a Administração exija a colaboração de outra ou outras entidades, para além daquela contra a qual é dirigido o pedido principal, cabe a esta última promover a respectiva intervenção no processo”⁷³.

Se se está perante uma execução para prestação de facto ou de coisas (artigo 162º/2), extinto o órgão ao qual competiria dar execução à sentença, ou tendo-lhe sido retirada a competência na matéria, o dever recai sobre aquele que lhe sucedeu ou sobre o que na altura tiver competência⁷⁴.

Determina o artigo 179º/1 (âmbito da execução de sentença de anulação de actos administrativos – em que já se está na fase executiva), - que o tribunal identifica o órgão ou órgãos administrativos responsáveis pela adopção dos actos e operações que devem ser praticados. Nestes termos, a lei admite de forma expressa que em sede de legitimidade passiva ela pode não corresponder apenas àquele que figura no título.

Em sede de títulos extra-judiciais, a legitimidade passiva será aferida com base no título [o processo deverá ser instaurado contra aquele que no título figure como devedor da prestação (artigo 55º/1 do CPCivil)], mas poderá não haver

⁷³ MÁRIO AROSO DE ALMEIDA diz que esta é uma inovação que merece uma referência especial, pelo alcance que pode ter. Deste modo, “sempre que se preencham os respectivos pressupostos, tal como estes se encontram definidos nos artigos 320º do CPCivil, e, portanto, sempre que o justifique a estrutura da relação controvertida, nos termos em que ela é debatida em juízo, passa a poder haver lugar à intervenção de terceiros no contencioso administrativo, em qualquer das modalidades em que a lei processual civil a prevê e admite.” **O Novo Regime do Processo nos Tribunais Administrativos**, 65 e ss.

⁷⁴ Neste sentido dispõe o artigo 174º/3 quanto à competência para a execução de sentenças de anulação de actos administrativos. O dever de executar recai sobre o órgão autor do acto. No caso de esse órgão ter sido extinto ou tendo-lhe sido retirada a competência na matéria, o dever recai sobre aquele que lhe sucedeu, ou sobre o que na altura tiver competência.

correspondência, na medida em se podem aplicar as regras dos títulos judiciais.

4.3. Prazos

No CPTA existem várias referências temporais para o processo de execução, decorrentes da existência de vários prazos. Os sujeitos processuais podem ou devem desenvolver determinadas actuações para que seja cumprida a sentença proferida pelo tribunal. Poder-se-á dizer que existem ‘dois prazos’ de natureza distinta. Por um lado, existe um prazo inibitório da apresentação da execução no tribunal e, por outro lado, um prazo, propriamente dito, para exercer o direito de instauração da acção.

4.3.1. Prazo de espera

Depois de proferida decisão de condenação no processo declarativo, a lei concede ao sujeito condenado, ou seja, neste caso, à Administração, um prazo para cumprir de modo voluntário as obrigações contidas no título executivo (na sentença).

Esse prazo não é sempre o mesmo, estando previstos vários e meios distintos da sua determinação, conforme as circunstâncias.⁷⁵

Assim, para a Administração cumprir espontaneamente as decisões proferidas pelos tribunais administrativos que a condenem à prestação de factos ou à entrega de coisas, a lei determina (se outro não for fixado pelas partes, ou pelo juiz na própria sentença do processo declarativo) um prazo de três meses (artigo 162º/1)⁷⁶.

⁷⁵ “Em princípio, a duração do prazo está previsto na lei, mas se existem determinadas circunstâncias – relacionadas com as obrigações impostas pelas decisões judiciais condenatórias ou com outro tipo de situações que possam afectar a eficácia da tutela – o órgão jurisdicional poderá, na sentença, determinar um prazo distinto mais adequado à realidade fáctica sobre o qual assenta o processo”. GILBERTO PÉREZ DEL BLANCO, **La Ejecución Forzosa de Sentencias en el Orden Jurisdiccional Contencioso Administrativo**, 181

⁷⁶ Também será este o prazo a que se refere o artigo 175º/1.

Para cumprir espontaneamente as decisões que condenem a Administração ao pagamento de quantia certa, o prazo será o máximo de 30 dias, mas a lei permite que as partes, por acordo, fixem outro (artigo 170º/1).

O tribunal também pode fixar prazos para o cumprimento espontâneo das suas decisões conforme prescreve o disposto no artigo 44º.

Estes prazos correm a partir do trânsito em julgado das decisões ou, quando a sentença tenha sido objecto de recurso ao qual tenha sido atribuído efeito meramente devolutivo, correm com a notificação à Administração da decisão mediante a qual o tribunal tenha atribuído aquele efeito ao recurso (artigo 160º/1 e 2). O lapso temporal pode ser denominado de várias formas: como prazo de espera, de cumprimento voluntário, ou de execução voluntária⁷⁷.

A determinação do lapso temporal é uma questão relevante para o processo de execução, pois será aquele prazo que fixa o momento a partir do qual se pode instaurar o processo executivo. Será um verdadeiro pressuposto processual para que se possa adoptar qualquer medida de carácter executivo.

Também será dentro daquele lapso temporal que a lei permite que a Administração invoque causa legítima de inexecução, embora só reportada a circunstâncias supervenientes, ou que aquela não estivesse em condições de invocar no momento oportuno, no processo declarativo⁷⁸.

4.3.2. Prazo para apresentar o processo executivo

Chegados aqui, ou seja, analisado o prazo que a Administração dispõe para cumprir espontaneamente as decisões dos tribunais, será de verificar o momento a partir do qual se pode propor a acção executiva, e até quando poderá ser instaurada.

No CPTA estabelece-se que a petição da execução deve ser apresentada no prazo de seis meses (164º/2) se a condenação for para prestação de facto ou entrega de coisas. Em regra, este prazo será contado do termo do prazo da

⁷⁷ Já desenvolvido no ponto 2.2.

⁷⁸ Das decisões, dos tribunais administrativos, que condenem a Administração no pagamento de quantias, não será possível, nesta fase, invocar causa legítima de inexecução.

execução espontânea. No entanto, se a Administração tiver invocado causa legítima de inexecução, será contado da notificação daquela invocação.

Tratando-se de sentenças que condenem a Administração ao pagamento de quantia certa, o interessado dispõe do prazo de seis meses para propor a execução. Esse prazo deverá ser contado do fim do prazo que a lei concede à Administração para cumprir espontaneamente a sentença (artigo 170º/1 e 2).

Quando a sentença tenha sido objecto de recurso a que tenha sido atribuído efeito meramente devolutivo, os prazos para a Administração cumprir espontaneamente correm com a notificação àquela da decisão que atribui tal efeito ao recurso.

Se a Administração não cumprir espontaneamente, o interessado dispõe de um prazo de seis meses para instaurar a acção executiva, contado a partir do termo do prazo do cumprimento espontâneo, que corre desde a notificação àquela do efeito meramente devolutivo do recurso, ou terá um prazo de seis meses, mas contado desde o trânsito em julgado de decisão de recurso, decorrido o prazo de cumprimento espontâneo daquela decisão de recurso?

A lei não o diz explicitamente. No artigo 160º determina-se que os prazos, dentro dos quais se impõe à Administração a execução das sentenças, correm a partir do respectivo trânsito em julgado e, no caso da sentença ter sido objecto de recurso a que tenha sido atribuído efeito meramente devolutivo, o prazo corre com a notificação à Administração. Vários são os preceitos que referem os prazos de execução espontânea. O artigo 164º/2, ao determinar que a petição de execução deve ser apresentada no prazo de seis meses, estabelece que essa contagem se faça desde o termo do prazo do cumprimento espontâneo, ou da notificação de causa legítima de inexecução. Sendo assim parece que no caso do interessado requerer ao tribunal que ao recurso seja atribuído efeito meramente devolutivo, o prazo dos seis meses seja contado desde o fim do prazo concedido à Administração para o cumprimento espontâneo, contado desde a notificação à Administração do efeito meramente devolutivo do recurso. Mas, a ser assim, poderia a decisão do recurso ser proferida já depois de decorrido aquele prazo dos seis meses e, nesse caso, se o interessado não tivesse instaurado o processo executivo, já não o poderia fazer. Aquela decisão do recurso não seria título executivo. Pelo que será de entender que, se o interessado requerer ao tribunal efeito

meramente devolutivo ao recurso interposto pela Administração, terá que exercer, se lhe for concedido, aquele direito.

Parece decorrer da lei que, terminado o prazo dos seis meses, embora a Administração continue a ter o dever de cumprir a sentença, já não será possível exigir judicialmente a respectiva execução. No entanto, ao abrigo do artigo 159º/1 al. a), o particular poderá ainda propor uma acção de responsabilidade civil, contra a Administração ou contra os respectivos titulares.⁷⁹

Os prazos para a Administração se opor à execução são, regra geral, de 20 dias, e de 10 dias, para o Exequente apresentar a réplica.

5. TITULOS EXECUTIVOS (em execuções contra a Administração)

Conforme prescreve o artigo 157º, as execuções das sentenças proferidas pelos tribunais administrativos contra entidades públicas são instauradas nos tribunais administrativos⁸⁰. Daqui resulta, desde logo, que as sentenças proferidas pelos tribunais administrativos podem ser títulos executivos. Todavia, a lei admite outros títulos executivos, para além das sentenças: será o caso dos actos administrativos inimpugnáveis de que resulte um direito para um particular, e a que a Administração não dê a devida execução (artigo 157º/3), actos inimpugnáveis, designadamente para obter sentença substitutiva de alvará ilegalmente recusado ou omitido (artigo 157º/3 e 4), ou outro título executivo passível de ser accionado contra ela (artigo 157º/3)⁸¹.

⁷⁹ Neste sentido VIEIRA DE ANDRADE (**Justiça...**, 354) “A acção será uma acção administrativa comum e o pedido rege-se, em termos substanciais, pela legislação sobre a responsabilidade civil do Estado por factos ilícitos (estando a obrigação sujeita ao prazo prescricional de três anos estabelecido pelo artigo 498º do CCivil)”.

⁸⁰ A execução de sentenças proferidas pelos tribunais administrativos contra particulares também corre nestes tribunais, mas rege-se pelo disposto na lei processual civil (artigo 157º/2 do CPTA).

⁸¹ Estendem-se, assim, os mecanismos dos títulos executivos (sentenças) a outros títulos executivos.

5.1. A Sentença

A sentença é, nos termos do artigo 156º/2, do CPCivil, o acto pelo qual o juiz decide a causa principal ou algum incidente que apresente a estrutura de uma causa. Neste âmbito, também serão títulos executivos os despachos que decretem providências cautelares especificadas (112º do CPTA e 393º e ss do CPCivil) e não especificadas (artigos 381º e ss do CPCivil). Refere o artigo 127º do CPTA que “a pronúncia judicial que decrete uma providência cautelar pode ser objecto de execução forçada pelas formas previstas” naquele Código para o processo executivo. Também o despacho que decrete arbitramento de quantia certa, a título de regulação provisória, nos termos do disposto no artigo 133º do CPTA, poderá ser executado se a Administração não o cumprir espontaneamente.

5.1.1. Garantia de plena execução da sentença

Dando cumprimento ao princípio da tutela jurisdiccional efectiva, as sentenças proferidas pelos tribunais administrativos, um conjunto de predicados tendentes a torná-las materialmente efectivas, cortando qualquer possibilidade de o direito dito pelo tribunal ficar enclausurado num processo. Quando a Administração não dê execução à sentença dentro de determinado prazo, ou seja, não cumpra a prestação a que está obrigada, nem deduza oposição, ou esta venha a ser julgada improcedente, o tribunal deverá adoptar todas as providências necessárias para tornar efectiva à sua execução. Poderá declarar nulos os actos desconformes com a sentença e anular aqueles que mantenham, sem fundamento válido, a situação ilegal. Todas as entidades públicas (autoridades e agentes da entidade administrativa obrigada bem como, quando necessário, outras entidades administrativas) estão obrigadas a prestar colaboração que lhes seja requerida pelos tribunais administrativos (artigo 167º do CPTA)⁸².

⁸² Também está previsto no artigo 103.4 e 108.2 da Lei reguladora de jurisdicción contencioso-administrativa de 13 de júlio de 1998.

O Tribunal pode substituir a Administração, dependendo do caso concreto. Pode proceder à entrega judicial da coisa devida, ou determinar a prestação do facto devido por outrem, se o facto for fungível⁸³, sendo-lhe aplicáveis as disposições correspondentes do CPCivil (artigos 933º e ss).

O Tribunal tem o poder de oficiosamente, ainda no processo declarativo (nas sentenças que imponham o cumprimento de deveres à Administração), fixar um prazo para o cumprimento da sentença⁸⁴, e o poder de impor sanção pecuniária compulsória (artigo 44º).

Diz-se de forma genérica, no artigo 3º/2, que os tribunais administrativos, em vista a assegurar a efectividade da tutela, podem fixar oficiosamente um prazo para cumprimento dos deveres que imponham à Administração e aplicar, quando tal se justifique, sanções pecuniárias compulsórias. Este poder é confirmado nos artigos 44º, em termos gerais, e no 66º/3 no âmbito da condenação à prática de acto devido, nos casos de incumprimento de intimações (110º/5), no campo das providências cautelares (127º/2), e no domínio da execução para prestação de facto infungível (168º/1).

Nos termos do artigo 169º/1, a imposição de sanção pecuniária compulsória consiste na condenação dos titulares dos órgãos incumbidos da execução, ao pagamento de quantia pecuniária por cada dia de atraso que se possa vir a verificar na execução da sentença. E, segundo o nº2 do mesmo preceito, essa sanção será fixada segundo critérios de razoabilidade, podendo o seu montante diário oscilar entre os 5% e 10% do salário mínimo nacional mais elevado em vigor no momento. Estas medidas, para além da eventual responsabilidade disciplinar, civil e criminal dos titulares dos órgãos da Administração, tendem a garantir a plena execução das sentenças proferidas pelos tribunais administrativos.

⁸³A fungibilidade aparece consagrada como regra no artigo 767º do CCivil. A prestação diz-se fungível quando pode ser realizada por pessoa diferente do devedor, sem que daí resulte prejudicado o interesse do credor. “No seguimento da doutrina autorizada, a fungibilidade é um conceito relativo, ficando ao critério do exequente avaliar se a prestação por terceiro é susceptível de proporcionar-lhe satisfação ou, pelo menos, maior satisfação do que a resultante da conversão em dinheiro”. FERNANDO AMÂNCIO FERREIRA, **Curso de Processo de Execução**, 354

⁸⁴ Embora possa ser prorrogado, quando tal se justifique.

5.1.2. Características: obrigatoriedade e prevalência

Determina o artigo 205º da CRP que “as decisões dos tribunais são obrigatórias para todas as entidades públicas e privadas e prevalecem sobre as de quaisquer outras autoridades”.

As disposições gerais do Capítulo I do Título VIII aludem essencialmente à obrigatoriedade e respeito das decisões judiciais. O artigo 158º do CPTA vem concretizar o princípio constitucional da obrigatoriedade e prevalência das decisões jurisdicionais sobre as de quaisquer outras entidades. Ou seja, não podem ser contrariadas, nem ignoradas por nenhuma entidade pública. Há uma obrigatoriedade por parte da Administração no cumprimento das sentenças.

Prevalecendo sobre as de quaisquer autoridades administrativas, qualquer uma destas que contrarie uma sentença de um tribunal administrativo será nula (art.158º/2).

A Administração tem o dever de executar espontaneamente, dentro de um determinado prazo – que será diferente conforme o objecto da execução (alguns chamam de primeira fase ou pré-fase de execução espontânea), ou, em alternativa, de invocar causa legítima de inexecução. O não cumprimento das decisões judiciais, para além de implicar a nulidade de qualquer acto administrativo que as desrespeite, faz incorrer os seus autores em responsabilidade civil, criminal e disciplinar.

5.1.3. Tipos da sentença

O artigo 2º/2 estabelece uma enumeração exemplificativa dos poderes de pronúncia judicial integrantes do princípio da tutela efectiva, partindo das sentenças de simples apreciação para as de condenação, e também para as constitutivas. As alíneas a), b) e c) correspondem a sentenças de simples apreciação (reconhecimento de situações jurídicas subjectivas directamente decorrentes de normas jurídico-administrativas ou de actos jurídicos praticados ao abrigo de disposições de direito administrativo, de direitos de abstenção

etc.). As alíneas d) e h) correspondem, de um modo geral, a sentenças constitutivas (de actos e de regulamentos administrativos) e as alíneas e), f), g), i), j) e l), são configuráveis como sentenças de condenação.

Existem basicamente três tipos de sentenças: **constitutivas**; **meramente declarativas** ou de **simples apreciação** e de **condenação**. Mas o CPTA alude à sentença homologatória de transacção [art.27º/1 e) e art. 45º], e à pronúncia judicial que decreta uma providência cautelar (art.127º)⁸⁵.

a)- Meramente declarativas

Estas sentenças não produzem nenhum tipo de efeito constitutivo, nem modificam a situação jurídica a que se referem. Por esse motivo é que para se obter esta sentença é necessário um interesse processual específico (decorrente de uma situação de incerteza ou de risco - artigo 39º). O interessado vai a tribunal apenas para obter uma declaração. Há o risco da sentença ser inútil por não haver interesse em agir.

Ao tribunal apenas será pedido que aprecie a existência de um direito ou de um facto jurídico. A sentença nada acrescenta a essa existência, apenas faz o reconhecimento judicial. Deste modo, a Administração não será condenada no cumprimento de uma obrigação pré-existente, nem sequer investida em nova obrigação a cumprir. Estas sentenças de simples apreciação podem ser proferidas nas acções sobre a interpretação e validade de contratos administrativos e nas acções para reconhecimento de direitos ou interesses, sempre que o tribunal se limite a reconhecer ao autor a titularidade de uma posição subjectiva, mas sem impor à Administração o cumprimento de qualquer dever concreto de fazer ou de não fazer.

A sentença meramente declarativa limita-se a dizer o direito. É pacífico na doutrina que estas sentenças não são título executivo. O CPTA nada diz sobre a execução de sentenças declarativas, pelo que não serão passíveis de execução. Todavia, VIEIRA DE ANDRADE⁸⁶ entende que “não é necessariamente assim, designadamente no processo administrativo, pois que delas podem resultar imposições para a Administração. Essa asserção vale

⁸⁵ Desde logo o artigo 2º/2 al.m) do ETAF permite a adopção de providências cautelares adequadas para assegurar o efeito útil da decisão

⁸⁶ **A Justiça Administrativa**, 363

claramente para as sentenças de declaração de nulidade (ou de inexistência) de actos administrativos, que devem considerar-se susceptíveis de execução, nos mesmos termos das sentenças de anulação de actos administrativos⁸⁷.

Ao entender-se que o CPTA só contempla apenas dois verdadeiros processos executivos (para pagamento de quantia certa e para prestação de facto ou de coisas), não se pode considerar a sentença declarativa susceptível de execução, pois terá de seguir a tramitação das execuções das sentenças de anulação de actos administrativos.

b)- Constitutivas

Independentemente de quaisquer controvérsias doutrinárias, o CPTA parte do pressuposto que as sentenças constitutivas não são títulos executivos. Estas sentenças eram sobretudo proferidas no clássico recurso de anulação de actos administrativos, ficando o interessado, por efeito da anulação, constituído em determinados direitos, que podia fazer valer judicialmente contra a Administração, através do processo do DL 256-A/77.

Esta sentença é um “dois em um”. Tem uma componente declarativa comum a todas as sentenças – reconhecimento de uma determinada situação jurídica – e, não se limitando a declarar, vai mais longe e extrai as consequências do reconhecimento que faz. Mas a sentença de anulação não condena, não impõe quaisquer condutas.

c)- De condenação

Pelo menos ao nível do processo civil, a sentença de condenação é o título executivo por excelência. O número e variedade de acções de condenação que foram incluídas no contencioso administrativo, com reflexo imediato no processo executivo, faz presumir que o CPTA assume que as sentenças passíveis de execução são as de condenação. Estas podem ser de natureza diversa:

- prestação de factos ou de coisas (art. 162º);
- pagamento de quantias certas (art.170º);

⁸⁷ Neste sentido, RUI MACHETE, *Execução de Sentenças Administrativas*, CJA,34,54.

A existência de um título executivo de condenação é um pressuposto da execução.

Se um particular propuser uma acção nos tribunais administrativos e pedir a anulação de um acto, e cumulativamente uma indemnização ou reintegração, ou ainda o cumprimento de uma obrigação que a Administração não cumpriu em função daquele acto que se quer anulado – é possível isolar vários pedidos, podendo haver execução ou para obter o pagamento da indemnização ou para obter o cumprimento da obrigação.

O que não é título executivo é a sentença de estrita anulação – em que o Autor não tenha cumulado outros pedidos com o de anulação.

d)- Homologatória de transacção

Pode acontecer, como se verá adiante, que, ainda na fase declarativa (art.45º), ocorra que à satisfação dos interesses do Autor obste a existência de uma situação de impossibilidade absoluta, ou que o cumprimento, por parte da Administração, dos deveres a que seria condenada, originaria um excepcional prejuízo para o interesse público. Se as partes não chegarem a acordo quanto ao seu montante, pode o tribunal fixar a indemnização devida. Numa ou noutra situação, se a Administração não cumprir, o particular terá um título executivo.

Em caso de incumprimento, estas situações serão executadas nos termos regulados nos processos de execução para pagamento de quantia certa (166º).

e)- Pronúncia judicial que decrete uma providência cautelar

Determina o artigo 127º que a pronúncia judicial que decrete uma providência cautelar pode ser objecto de execução forçada pelas formas previstas no Código para o processo executivo.

5.1.4. Efeitos

Regra geral, as sentenças têm efeitos *inter-partes*, vinculando apenas os interessados, aqueles que estiveram em juízo. Mas a nível do contencioso administrativo podem ser proferidas sentenças com força obrigatória geral. Para VIEIRA DE ANDRADE, “no processo administrativo, existe, porém, uma

verdadeira excepção à regra que limita os efeitos das sentenças às partes: as sentenças de declaração de ilegalidade de normas, no caso de impugnação abstracta, têm força obrigatória geral”⁸⁸ (*erga omnes*).

Também as sentenças proferidas no âmbito das acções populares têm, regra geral, efeitos *erga omnes*,

5.1.5. Requisitos de exequibilidade da sentença

5.1.5.1. Definitividade

Ao nível do processo civil (art.47^o) constitui título executivo a sentença transitada em julgado, isto é, insusceptível de recurso, e a sentença da qual foi interposto recurso com efeito meramente devolutivo.

Em vários preceitos do CPTA alude-se a “sentença transitada em julgado”, mas não se define o que seja. A doutrina considera que a expressão “transitada em julgado significa que a sentença produz efeitos de caso julgado, isto é, que já não pode ser modificada por outra decisão judicial. A decisão judicial transitada adquire a força de uma verdade tendencialmente imutável”⁸⁹. Desde logo o artigo 160^o/1 determina que os prazos dentro dos quais se impõe à Administração a execução das sentenças correm a partir do respectivo trânsito em julgado.

O trânsito em julgado será o momento temporal a partir do qual a decisão tem o valor de caso julgado, e a instância se extingue (artigo 287^o CPCivil).

Salvo o disposto em lei especial, os recursos têm efeito suspensivo (artigo 143^o). Mas pode ser fixado efeito meramente devolutivo aos recursos jurisdicionais, o que permite a execução provisória de sentenças. As sentenças não adquiriram ainda definitividade, mas são passíveis de execução. Nestes casos devem ser ponderados os interesses em conflito, e o modo como serão afectados com a execução ou não execução, valorando, sobretudo, em que medida as garantias que se possam exigir asseguram as consequências

⁸⁸ **A Justiça Administrativa (lições)**, 334

⁸⁹ JOÃO CAUPERS, **Direito Administrativo**,

derivadas da execução antecipada. Resulta do artigo 143º/3 pode ser requerido ao tribunal efeito meramente devolutivo, quando a suspensão dos efeitos da sentença seja passível de originar situações de facto consumado ou a produção de prejuízos de difícil reparação para a parte vencedora ou para os interesses públicos ou privados. Ora, quando dessa atribuição possa resultar danos, o tribunal determinará a adopção de providências adequadas.

Também a pronúncia judicial que decrete uma providência cautelar pode ser objecto de execução forçada. Nem todas as providências cautelares são susceptíveis de ser desrespeitadas. Se o forem os órgãos ou agentes que a infringem ficam sujeitos a responsabilidade civil, disciplinar e a pena de desobediência, isto sem prejuízo de ser exigida sanção pecuniária compulsória que tenha sido fixada para assegurar a efectividade da providência decretada. Mas a lei pressupõe que pode igualmente ocorrer a execução forçada (artigo 127º) nos termos e pelas formas previstas para o processo executivo. Decorre do artigo 143º/2 que os recursos interpostos de decisões respeitantes à adopção de providências cautelares têm efeito meramente devolutivo, pelo que, também as sentenças resultantes de uma providência cautelar podem ser executadas sem adquirirem ainda definitividade.

5.1.5.2. Exigibilidade

Mas para que a sentença seja exequível é necessário que se verifique outro requisito: **a exigibilidade**.

A exigibilidade não coincide com o trânsito em julgado da sentença.

Um dos princípios do processo executivo é o princípio da espontaneidade, ou seja, a Administração deve executar espontaneamente as sentenças dos tribunais administrativos que a condenem. Esse prazo é contado a partir do trânsito em julgado da sentença ou, no caso de ser interposto recurso com efeito meramente devolutivo, o prazo correrá com a notificação à Administração da decisão do tribunal.

O prazo de cumprimento espontâneo das sentenças será diferente conforme o tipo de sentenças. Se o tribunal condenar a Administração à prestação de facto ou à entrega de coisa, a sentença deve ser espontaneamente executada

(cumprida) pela Administração **no prazo máximo de três meses**, se outro não for estipulado pelas partes ou fixado pelo tribunal. Se o tribunal condenar a Administração ao pagamento de quantia certa, a sentença deve ser espontaneamente executada (cumprida) pela Administração **no prazo máximo de 30 dias**. Pelo que a sentença apenas será exigível depois de decorrido o respectivo prazo de cumprimento espontâneo.

5.2. O acto administrativo

O acto administrativo também será título executivo quando seja:

- inimpugnável, de que resulte um direito para um particular e a que a Administração não dê a devida execução;
- inimpugnável (designadamente para obter sentença substitutiva de alvará ilegalmente recusado ou omitido (artigo 157º/3 e 4 do CPTA)).

5.3. Decisões dos tribunais arbitrais

O artigo 48º/2 do CPCivil estabelece que “as decisões proferidas pelo tribunal arbitral são exequíveis nos mesmos termos em que o são as decisões dos tribunais comuns”. Estas decisões têm a mesma força executiva que as decisões proferidas nos tribunais. O artigo 30º da Lei da Arbitragem Voluntária, ao determinar que a execução da decisão arbitral corre no tribunal de 1ª instância, exige que a execução destas decisões se processe perante os tribunais estaduais. Pelo que as decisões arbitrais proferidas por tribunais arbitrais, constituídos no âmbito da jurisdição dos tribunais administrativos, há-de correr perante estes tribunais, segundo as regras do processo executivo do CPTA, quando a parte vencida seja a Administração, e segundo as regras do CPCivil, quando a parte vencida seja o particular.

5.4. Outros títulos executivos produzidos no âmbito de relações jurídicas administrativas

Conforme se infere do artigo 157º/3 do CPTA, “além dos actos administrativos inimpugnáveis, são de admitir, em geral, todas as espécies de títulos executivos extrajudiciais admitidos pela lei processual civil (conforme artigo 46º do CPCivil), sempre que se trate de execuções contra pessoas colectivas públicas que, por respeitarem a relações jurídicas administrativas, devam ter lugar nos tribunais administrativos”⁹⁰. Tal é o caso de uma deliberação de um órgão colegial, uma confissão de dívida etc. que serão títulos executivos extrajudiciais.

O artigo 46º do CPCivil determina que também são títulos executivos “os documentos a que, por disposição especial, seja atribuída força executiva”. Estes títulos podem classificar-se como judiciais impróprios e administrativos. Nos judiciais impróprios inclui-se o requerimento de injunção, depois de nele ser aposta a fórmula executória pelo secretário judicial do tribunal (art. 14º do DL 269/98, de 1 de Setembro).

Coloca-se o problema de saber se o requerimento de injunção pode ser apresentado nos tribunais administrativos, estando em causa transacções comerciais entre empresas e entidades públicas.

O DL 32/2003, de 17 de Março estabelece o regime especial relativo aos atrasos de pagamento em transacções comerciais, transpondo a Directiva 2000/35/CE, do Parlamento e do Conselho, de 29 de Junho.

Esta directiva regulamenta todas as transacções comerciais, independentemente de terem sido estabelecidas entre pessoas colectivas privadas ou públicas, ou entre empresas e entidades públicas, tendo em conta que estas últimas procedem a um considerável volume de pagamentos às empresas. Este diploma aplica-se a todos os pagamentos que devam ser efectuados como remunerações de transacções comerciais.

Entende-se transacção comercial (o conceito está utilizado em sentido amplo) qualquer transacção entre empresas ou entre empresas e entidades públicas

⁹⁰ VIEIRA DE ANDRADE, *Justiça Administrativa*, 375

(art.3ºdo DL 32/2003), qualquer que seja a respectiva natureza, forma ou designação, que dê origem ao fornecimento de mercadorias ou à prestação de serviços contra uma remuneração. Entidade Pública será qualquer autoridade ou entidade contratante no quadro dos concursos públicos.

Sendo os tribunais da jurisdição administrativa competentes para conhecer da pretensão objecto do procedimento de injunção, deve este ser apresentado, em razão da competência em função da matéria, na secretaria do respectivo tribunal administrativo de círculo (art.44ºdo ETAF).

Isto porque, considerando a competência dos tribunais administrativos de círculo para conhecer da acção administrativa comum (art.4º) de condenação, no pagamento do preço relativo à transacção comercial consubstanciada em contratos administrativos, relativos à aquisição de bens e serviços pela Administração Pública, também implicará a competência para o conhecimento do respectivo procedimento de injunção. Nesse caso, será ao secretário de justiça do tribunal administrativo de círculo que, apresentado o requerimento, procederá nos termos do regime do procedimento de injunção, podendo, verificados determinados pressupostos, atribuir força executória àquele. O procedimento será idêntico como se se actuasse junto de um juízo de competência especializada cível ou de um tribunal de competência genérica, ambos da ordem os tribunais judiciais, naturalmente com a adaptação implicada pela estrutura do órgão jurisdicional administrativo em causa.

5.5. Títulos executivos (em execuções contra particulares)

O CPTA não refere, neste caso, outros títulos, para além das sentenças. Apenas prescreve que “a execução das sentenças proferidas pelos tribunais administrativos contra particulares corre nos Tribunais Administrativos, embora seguindo o disposto na lei processual civil (157º/2). Quer no âmbito do artigo 37º (acção administrativa comum), quer no âmbito do artigo 109º (protecção dos direitos, liberdades e garantias), os particulares podem demandar particulares no Tribunal Administrativo.

A execução das sentenças proferidas nos processos a que se refere o nº3 do artigo 37º, que condenem os particulares, correm nos tribunais administrativos e seguem a tramitação regulada no CPCivil.

Também as execuções das decisões dos tribunais arbitrais, (artigo 259º/2 do DL 59/99, de 2 de Março, alterado pela Lei 4/A/2003, de 19 de Fevereiro), no que se refere a obrigações do empreiteiro, serão da competência dos tribunais administrativos, mas seguem o disposto na lei processual civil. Refira-se que das decisões daqueles tribunais deve remeter-se cópia ao juiz do tribunal administrativo competente, para efeitos do processo executivo.

II - PROCESSOS EXECUTIVOS

1. FORMAS DE PROCESSO EXECUTIVO (contra a Administração)

No regime jurídico do contencioso anterior ao actual CPTA não se previa qualquer processo executivo. O único que se poderia chamar executivo seria o do DL 256-A/77. Mas se alguma doutrina o entendia como tal, outra não o considerava um verdadeiro processo executivo. O processo executivo não é aquele em que se condenam os obrigados. O processo executivo por definição é aquele em que se pretende a execução no plano dos factos, da materialização do que foi definido no plano do direito. Ou seja, neste processo o exequente limita-se a pedir que se adoptem providências para concretizar aquilo que já está definido.

No CPTA esta matéria está regulada nos artigos 157º e seguintes. A primeira observação a este artigo é que as execuções de sentença proferidas pelos Tribunais Administrativos não estão todas reguladas neste Código.

Pode fazer-se uma divisão: sentenças proferidas contra particulares e sentenças proferidas contra a Administração Pública. Como já se referiu, quer no âmbito do artigo 37º (acção administrativa comum), quer no âmbito do artigo 109º (protecção dos direitos, liberdades e garantias), os particulares podem demandar particulares no Tribunal Administrativo. As sentenças destes processos correm nos tribunais administrativos, mas a sua execução é regulada pelo CPCivil.

O CPTA, no título VIII (artigos 157^o e seguintes), só regula as execuções de sentença proferidas contra a Administração Pública. No Capítulo II daquele título regulam-se, classificando-se em função do respectivo fim, do resultado que o exequente se propõe conseguir, as execuções para prestação de factos (fungível ou infungível) ou de coisas; e no Capítulo III a execução para pagamento de quantia certa. São estes os ‘verdadeiros’ processos executivos. Existe ainda um Capítulo IV que regula as execuções de sentença de anulação de actos administrativos (artigos 158^o e 159^o - seguindo de perto a tramitação que já decorria do DL 256-A/77, de 17 de Junho)⁹¹, mas porque, em bom rigor,

⁹¹ DL 256-A/77, de 17 de Junho – este processo de execução de sentença comportava duas fases distintas: uma fase determinada a apurar se a administração deu ou não, espontaneamente, cumprimento integral à sentença e, não o tendo feito, se existe causa legítima de inexecução.

Outra fase iniciava-se se fosse reconhecida a inexistência de causa legítima de inexecução. Terminaria com a fixação pelo juiz dos actos e operações materiais em que devia consistir a execução, e com a eventual declaração de nulidade dos actos desconformes entretanto praticados. Ou seja, a tramitação prevista, naquele DL, para o processo de execução de julgados nos Tribunais Administrativos comportava fundamentalmente uma fase declarativa e uma segunda fase, considerada de execução propriamente dita, que se destinava a fixar o conteúdo da execução. Com o CPTA, e para se perceber o que está em causa é preciso retroceder ao artigo 47^o/2 (é meramente exemplificativo):

“O pedido de anulação de um acto administrativo pode ser cumulado com:

- condenação à substituição desse acto por outro;
- condenação a reconstruir a situação que existiria se a Administração não tivesse cometido nenhuma ilegalidade;
- anulação do acto pré-contratual e também do contrato;
- outros pedidos relacionados com a execução do contrato quando o acto impugnado seja relativo a essa execução.

Ou seja, neste artigo 47^o/2 permite-se a cumulação de pedidos com o de anulação do acto. Mas o n^o3 daquele artigo permite deixar a dedução daquelas pretensões (não optar pela cumulação dos pedidos) para uma fase posterior. Ou seja, pode optar-se por um processo de anulação mais simples, e como tal mais rápido e deixar as deduções do n^o2 para mais tarde. Ora, não é obrigatório a cumulação dos pedidos.

Refere o artigo 47^o/3 que “a não formulação dos pedidos cumulativos mencionados no n^o2 (para este n^o3 o n^o2 será taxativo) não preclui a possibilidade de as mesmas pretensões serem accionadas no âmbito do processo de execução da sentença de anulação – (artigo 173^o). Ao cumprir-se o 47/3^o pode depois utilizar-se o processo de execução da sentença de anulação para deduzir aquelas pretensões. Mas, coloca-se a questão de saber quais pretensões. Poder-se-á entender que são as que estão previstas no n^o2 daquele preceito e não outras – como os pedidos de indemnização por danos ou de responsabilidade – porque estas já não estão no n^o2, mas no n^o1.

O que está em causa no 47^o/2 são as pretensões que correspondem àquilo que tradicionalmente se dizia que a Administração tinha a obrigação de executar – as sentenças de anulação. Ou seja, o dever de extrair as consequências da anulação. De fazer com que a anulação opere no plano dos factos e tenha consequências na situação material das pessoas. No n^o2 o que está em causa são as consequências automáticas da anulação. Ora a responsabilidade por danos não é uma consequência da anulação.

Por isso é que o n^o3 do artigo 47^o remete para o artigo 173^o e seguintes. Este artigo define o dever da administração executar a anulação de um acto administrativo. As pretensões que não foram inicialmente cumuladas com o pedido de anulação podem ser suscitadas agora neste processo.

não se trata de um processo estritamente executivo, não tendo a mesma natureza dos processos anteriormente referidos, não será apreciado neste estudo.

Deve referir-se que num mesmo processo executivo não podem ser cumuladas pretensões executivas com vista à realização de fins diferenciados. Este entendimento resultará da aplicação supletiva do CPCivil [artigos 1º e 53º/1 al. b)], devendo cada uma das pretensões, desde que diferentes (prestação de um facto, com pagamento de quantia certa, ou qualquer uma delas com a entrega de coisa) serem deduzidas em processos executivos separados. Ou seja, deverá ser instaurado um processo para cada uma das pretensões.

1.2. Execução para prestação de facto ou de coisas

Na execução para prestação de factos ou de coisas (artigos 162º e seguintes) o exequente pretende que o tribunal force a Administração a adoptar⁹² uma

O processo executivo de anulação: é um processo declarativo porque o tribunal pode condenar a administração. O autor que obteve a anulação do acto, mas a administração não extraiu as consequências devidas, pode dirigir-se novamente ao tribunal para obrigar a administração a extrair essas consequências.

Determina o nº1 do artigo 176º que o interessado pode fazer valer o seu direito à execução. No artigo 176º/3 temos um pedido de condenação. Isto porque a sentença de anulação limitou-se a anular e não referiu que obrigações a Administração ficava constituída a cumprir.

Perante esta situação pede-se ao tribunal, que em função da anulação do acto determine as obrigações que a Administração deve cumprir. A Administração é notificada para contestar. Poderá haver réplica ou tréplica. Tudo isto porque o Autor pode optar por não antecipar ou cumular os pedidos.

Esta situação já estava prevista no DL 256-A/77 – execução de julgados (complementar do processo de anulação)

No artigo 179º/1 – o tribunal especifica o conteúdo de actos e operações a adoptar fixando os prazos – também está no artigo 9º do referido DL. Em todo o caso vai-se mais longe. Porque no novo processo se a Administração não cumprir **convola-se num processo executivo 179º com remissão para os processos executivos anteriores.**

Se a Administração cumprir na fase do processo declarativo não é necessário chegar ao processo executivo. A opção de prever este mecanismo é discutível. Foi objecto de dúvidas mas o raciocínio foi o seguinte: tradicionalmente não era possível a cumulação de pedidos. Para as situações de, no início da vigência da nova lei, haver muitos pedidos apenas de anulação do acto, fica salvaguardada a hipótese mais tarde fazer valer as pretensões complementares. A sentença de anulação não é um verdadeiro título executivo. Daí que se não se cumular os outros pedidos o processo que se segue será declarativo 173º e seguintes.

⁹² Para RUI CHANCERELLE DE MACHETE (**Execução de Sentenças Administrativas**, CJA,34,61) “a sentença de condenação que traduz a tutela inibitória, impondo uma obrigação negativa, não é susceptível de execução forçada. MONTESANO designa as respectivas sentenças como constitutivas e determinativas, em que o juiz, com base em critérios legais, designadamente do princípio da proporcionalidade, determina uma prestação devida. A violação da obrigação de *non facere*, permite em determinadas circunstâncias, a condenação

determinada conduta, que pode consistir na entrega de uma coisa ou na adopção de outro comportamento, podendo eventualmente incluir a prática de um acto administrativo. Na petição, o exequente deve especificar os actos e operações em que entende que a execução deve consistir, podendo requerer: a entrega judicial de coisa devida; a prestação de facto devido (podendo, no caso de se tratar de facto fungível requerer a prestação do facto devido por outrem); ou estando em causa a prática de acto administrativo legalmente devido de conteúdo vinculado, a emissão pelo próprio tribunal de sentença que produza os efeitos do acto ilegalmente omitido.⁹³ O exequente pode ainda requerer na petição a prestação de um facto infungível (artigo 168º).⁹⁴

Sendo a Administração condenada, e não dando execução à sentença, o particular apresentará no tribunal respectivo a competente petição de execução, a que se seguirá a notificação da entidade pública (art.165º) para cumprir ou deduzir oposição. O fundamento da oposição pode, nestes casos, consistir na circunstância de aquela ter sido entretanto executada, ou na invocação da existência de causa legítima de inexecução podendo o respectivo processo seguir até final como de prestação de facto ou entrega de coisa, ou eventualmente convolar-se num processo executivo para pagamento de quantia certa (artigo 166º/3)⁹⁵.

de não renovar a conduta proibida, de a fazer cessar, ou de destruir o resultado da violação. A sentença determinativa de *non facere* pode ter uma exequibilidade parcial por via das astreintes". VIEIRA DE ANDRADE (*Justiça...*, 362) ao descrever as hipóteses de execução não expressamente previstas, menciona o facto de não se prever a hipótese específica da execução de sentenças que imponham uma obrigação que tenha por objecto um facto negativo, seja de não fazer (*non facere*) ou de suportar (*pati*).

⁹³ Já nos debates do anteprojecto se considerava que era de aplaudir a proposta inovadora, que "pela primeira vez na nossa ordem jurídica vem admitir a possibilidade de uma execução subrogatória no caso de a Administração não dar cumprimento a uma sentença que lhe tenha imposto o dever de praticar um acto administrativo legalmente devido de conteúdo vinculado." M. AROSO DE ALMEIDA, *Pretensões Materiais, Pronúncias Judiciais e sua Execução na Reforma do Contencioso Administrativo, O debate Universitário*, 650

⁹⁴ "O CPTA vence o preconceito da natural infungibilidade das prestações a cargo da Administração, que tradicionalmente levava a afastar a consagração de quaisquer medidas estruturalmente executivas, de carácter substitutivo ou subrogatório, mediante as quais se possibilitasse que as condutas indevidamente recusadas ou omitidas pela Administração fossem realizadas por outrém, por determinação do Tribunal". M. AROSO DE ALMEIDA, *O Novo ...*, 341.

⁹⁵ Também AROSO DE ALMEIDA, *O Novo...*, 344

1.3. Execução para pagamento de quantia certa

O exequente pretende que o tribunal constranja o executado a pagar determinada quantia. E pode, no âmbito do processo executivo, logo na petição inicial, de modo a obter o pagamento, solicitar a compensação do seu crédito com eventuais dívidas que o onerem, desde que essas dívidas sejam para com a mesma pessoa colectiva ou ministério; ou pode solicitar o pagamento, por conta da dotação orçamental inscrita à ordem do Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais.

O DL 256-A/77, já continha um mecanismo, que teve pouca aplicação (artigo 12º, “dotação destinada ao pagamento de encargos resultantes de sentenças de quaisquer tribunais”), que previa uma dotação destinada ao pagamento de quantias a que a Administração fosse condenada.

Este mecanismo⁹⁶ é retomado no artigo 172º, com algumas alterações, consistindo na colocação à disposição dos Tribunais Administrativos e Fiscais de uma dotação de verba destinada a cobrir o pagamento de obrigações pecuniárias em que as entidades públicas possam ser condenadas.

O exequente pode pedir ao Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais que oficie a ordem de pagamento sobre essa verba. É um processo peculiar de penhora – uma penhora antecipada.

Se se verificar o pagamento da quantia através daquele mecanismo (artigo 172º), ela será posteriormente descontada à entidade pública devedora⁹⁷. Em caso de insuficiência da verba disponível, o presidente do Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais oficia ao Presidente da Assembleia da República e ao Primeiro Ministro para que se promova a abertura de créditos extraordinários (artigo 172º/7).

⁹⁶ Importado do direito brasileiro.

⁹⁷ A lei prevê os mecanismos de reembolso do Estado, em última análise através de acções regresso, a propor nos tribunais administrativos (artigos 172º/5 e 6)

Ainda assim, se os particulares forem notificados da insuficiência orçamental, terão a possibilidade de requerer ao tribunal para proceder à penhora de bens patrimoniais públicos (artigo 172º/8, que remete para o 822º e 823º do CPCivil) para serem vendidos em hasta pública⁹⁸.

Ao ser condenada, será concedido um prazo à Administração, determinado pelo juiz, convencionado pelas partes, ou aquele que decorre da lei, para cumprir a sentença. Se não cumprir, o particular pode dirigir-se ao tribunal, instaurando o competente processo executivo.

Neste tipo de execuções poderá ser deduzida oposição com invocação de facto superveniente, modificativo ou extintivo da obrigação, mas nunca por causa legítima de inexecução. A inexistência de verba ou cabimento orçamental não constitui fundamento de oposição, podendo ser invocada apenas como causa de exclusão da ilicitude da inexecução espontânea da sentença.

Para este tipo de processo executivo não está prevista a aplicação de sanções pecuniárias compulsórias aos titulares dos órgãos em falta. Todavia, a inexecução faz incorrer os autores em responsabilidade civil, disciplinar e até mesmo criminal (artigo 159º).

⁹⁸ Em função do interesse público deve ter-se em consideração as limitações de penhorabilidade aí previstas, ou seja, são absolutamente impenhoráveis, além dos bens isentos de penhora por disposição especial, os bens de domínio público do Estado e das restantes pessoas colectivas públicas (como tais definidos no artigo 84º da Constituição da República Portuguesa). Estão isentos de penhora, salvo tratando-se de execução para pagamento de dívida com garantia real, os bens do Estado e das restantes pessoas colectivas públicas, de entidades concessionárias de obras ou serviços públicos ou de pessoas colectivas de utilidade pública, que se encontrem especialmente afectados à realização de fins de utilidade pública. Desta forma os bens que integram o domínio privado do Estado estão sujeitos a penhora, salvo se, “não incidindo sobre eles garantia real a favor do Exequente, se encontrarem especialmente afectados à realização de fins de utilidade pública; o mesmo acontece com os bens pertencentes a entidades concessionárias de obras ou serviços públicos ou a pessoas colectivas de utilidade pública”. JOSÉ LEBRE DE FREITAS, ARMINDO RIBEIRO MENDES, *Código de Processo Civil Anotado*, 352. A propósito da classificação dos bens do domínio Público MENEZES CORDEIRO (*Tratado de Direito Civil Português*, 60) diz que não temos um diploma uniforme sobre o domínio público. Assim e para além do artigo 84º da Constituição, heterogéneo e muito parcelar – como emerge, aliás, da última das suas alíneas – queda, ainda hoje, trabalhar com o DL 23 565 de 15 de Fevereiro de 1934, que mandou proceder ao cadastro dos bens do domínio público.”

2 . ESPECIFICIDADES DO PROCESSO

Cada um destes processos tem especificidades (162º e 170º):

a)- na oposição (os fundamentos serão diferentes conforme se trate de uma execução para prestação de facto ou de coisas, ou execução para pagamento em dinheiro).

Na execução para prestação de factos ou de coisas (artigo 165º), admite-se a existência de causa legítima de inexecução de sentença (que até podia já ter sido invocada pela Administração em momento anterior, ou seja, na fase declarativa). O artigo 163º estabelece quais são essas causas legítimas de inexecução⁹⁹ podendo reportar-se apenas a situações supervenientes, ou que a Administração não estivesse em condições de invocar no momento oportuno do processo declarativo. Só a impossibilidade absoluta e o grave prejuízo para o interesse público constituem causa legítima de inexecução.

Quanto à impossibilidade absoluta, nunca se levantaram dúvidas em especial (por exemplo, não se pode obter uma coisa que já pereceu). A situação de “grave prejuízo para o interesse público” está prevista também no ordenamento espanhol, tendo já sido abordada por FREITAS DO AMARAL¹⁰⁰ e também pelo STA. É basicamente fundada no princípio da proporcionalidade, por referência aos custos da comunidade social. Os fundamentos são os da expropriação.

b)- As providências¹⁰¹ a adoptar são diferentes para cada um dos processos. Assim, no artigo 165º (no âmbito da execução para prestação de factos ou de coisas) prevê-se o direito à indemnização se o tribunal julgar procedente a oposição fundada na existência de causa legítima de inexecução¹⁰². Sendo o tribunal que decide se há ou não causa legítima de inexecução, também

⁹⁹ Já previsto no artigo 6º do DL 256-A/77, mas não se referia à impossibilidade como absoluta.

¹⁰⁰ **A Execução...**, 115

¹⁰¹ São a parte mais inovadora do CPTA porque, em bom rigor, é aí que está a execução.

¹⁰² A acção executiva para entrega de coisa certa ocorre quando, por virtude de título com força executiva, a Administração está obrigada a entregar a outrem coisa certa.

decidirá se o autor terá de ser compensado.¹⁰³ Mas será importante notar que a oposição à execução só se deve fundar em argumentos que não existiam aquando da prolação da sentença, só podendo “reportar-se a circunstâncias supervenientes ou que a Administração não estivesse em condições de invocar no momento oportuno do processo declarativo” (artigo 163º/3).

No processo executivo para pagamento de quantia certa (artigo 171º), só será de admitir a oposição fundada na invocação de factos supervenientes, modificativos ou extintivos da obrigação. Como não há aqui grave lesão de interesse público nem causa legítima de inexecução, não se pode alegar impossibilidade absoluta nem grave lesão de interesse público.

Relativamente às prestações de facto ou de coisas há fundamentalmente três tipos de providências de execução (artigo 167º):

a)– Realização de operações materiais, por mandato do tribunal, por entidades privadas ou por entidades públicas que não aquela que estaria obrigada. Admitindo que a sentença determina que se proceda a remoções ou construções, pode a execução ser sub-rogatória, e por isso efectuada por uma entidade privada ou até por uma entidade pública para proceder à realização dessas operações materiais.

Conforme o disposto no artigo 167º/3 e 4 – todas as entidades públicas são instituídas como agentes de execução, cabendo ao Tribunal determinar qual a entidade competente para concretizar a execução.

b)– Entrega judicial de coisas nos termos em que está regulada no Código de Processo Civil.

c) – Estando em causa a prática de acto administrativo legalmente devido de conteúdo vinculado, o próprio tribunal emite sentença que produza os efeitos do acto ilegalmente omitido (artigo 167º/6). Ou seja, pode o Tribunal emitir um título que se destine a substituir um comprovativo do acto administrativo que teria de ser praticado pela entidade obrigada.

Esta questão terá suscitado algumas reservas, mas como está em causa o cumprimento estrito de normas legais, trata-se de aplicar a lei, que não é reserva da Administração.

¹⁰³ A causa legítima de inexecução terá de ser superveniente, porque se durante o processo declarativo já se suscitar a questão, será resolvida aí, e também aí deve ser considerado se há ou não grave lesão para o interesse público – artigo 45º,acção comum; 49º,acção especial.

Quanto à emissão de título, não se coloca em causa o princípio da separação de poderes, porque há um processo declarativo e depois um incumprimento da condenação naquele processo. Se aquela condenação não fosse executada (cumprida), seria letra morta. Ora o poder judicial, ao fazer direito quer também que se realize a justiça. O essencial da função judicial é a execução, porque a condenação não é um fim mas apenas um meio. Não haverá tutela judicial efectiva perante certas entidades se as sentenças não forem cumpridas, executadas.

Por isso pode ter-se uma execução sub-rogatória (quando o obrigado podia espontaneamente cumprir e não cumpriu) e a emissão de um título pelo tribunal a substituir o acto. Porém, em certos casos, o tribunal não pode emitir esses títulos (artigo 71^o/2).

Embora, por vezes, o tribunal não se possa substituir à Administração, pode aplicar sanções pecuniárias compulsórias (quando não pode haver providências subrogatórias - substituição da entidade obrigada). Recorre-se a um mecanismo que ainda vai dar “alguma coisa” ao exequente. É um meio de coacção sobre o obrigado: não há execução forçada, mas meios de coacção para ver se o obrigado cumpre – é o único instrumento viável que existe quando só o obrigado pode realmente cumprir.

3. OPOSIÇÃO À EXECUÇÃO

Apresentada a petição da acção executiva, a(s) entidade(s) obrigada(s) será(ão) notificada(s) para executar(em) ou deduzir(em) oposição, podendo o fundamento desta consistir na invocação da existência de causa legítima de inexecução, ou de a sentença já ter sido entretanto executada. Isto sem prejuízo, ainda, de outros fundamentos, consoante se esteja perante uma execução de sentença para pagamento de quantia certa¹⁰⁴, em que se pode deduzir-se oposição fundada na invocação de facto superveniente, modificativo ou extintivo da obrigação, ou se esteja perante uma execução fundada noutra

¹⁰⁴ Neste caso não poderá invocar causa legítima de inexecução.

título executivo, que não uma sentença. Neste caso, será também legítimo invocar a falta de pressupostos processuais específicos da acção executiva.

3.1. Causas legítimas de inexecução

O CPTA prevê a viabilidade da causa legítima de inexecução, ou seja a existência de circunstâncias susceptíveis de justificarem a não execução da sentença¹⁰⁵, podendo respeitar a toda a decisão ou a parte dela (artigo 163º/1 e 2).

FREITAS DO AMARAL define aquela figura como “situações excepcionais que tornam lícita, para todos os efeitos, a inexecução das sentenças dos tribunais administrativos, obrigando, no entanto, ao pagamento de uma indemnização compensatória ao titular do direito à execução”¹⁰⁶. A Administração invoca uma causa que legitima, nos termos da lei (artigo 163º), a impossibilidade absoluta e o grave prejuízo para o interesse público na execução da sentença¹⁰⁷, o que torna lícita a inexecução¹⁰⁸, e por isso a sentença não é integralmente cumprida¹⁰⁹.

Já o artigo 6º do DL 256-A/77, de 17 de Junho, determinava que “a sentença deve ser integralmente executada dentro do prazo de sessenta dias, a contar da apresentação do requerimento (...) salvo ocorrência de causa legítima de inexecução”. Prescrevia ainda que só constituía causa legítima de inexecução a impossibilidade e o grave prejuízo para o interesse público no cumprimento da sentença, podendo respeitar a toda ou apenas a parte da sentença.

¹⁰⁵ Sendo certo que, de acordo com o CPTA, só podem ser reconhecidas por acordo do interessado ou julgadas procedentes pelo juiz, através de uma decisão, podendo ser executada nos mesmos termos da execução para pagamento de quantia certa.

¹⁰⁶ **A Execução das Sentenças dos Tribunais Administrativos; 2ª Ed.**, 123.

¹⁰⁷ Como já se referiu a causa legítima de inexecução não pode ser invocada quando se trate de pagamento de quantia certa (artigos 162º e 163º; 170º e 171º/2; e 175º/2 e 3).

¹⁰⁸ Na fase executiva - artigos 162º/1, 163º, 165º/1, 175º, 176º/6, 178º.

¹⁰⁹ Quando em processo dirigido contra a Administração, se verifique que à satisfação dos interesses do Autor obsta a existência de uma situação de impossibilidade absoluta ou que o cumprimento, por parte da Administração, dos deveres a que seria condenada originaria um excepcional prejuízo para o interesse público, o tribunal julga improcedente o pedido em causa e convida as partes a acordarem, no prazo de 20 dias, no montante da indemnização devida (artigo 45º). Resulta deste artigo, que já na fase declarativa pode ser conhecida a existência de causa legítima de inexecução. Estas causas terão de ser reconhecidas por acordo, (o interessado poderá optar pela indemnização) ou julgadas procedentes pelo juiz.

Quando a execução de sentença consistisse no pagamento de quantia certa, não era admissível a invocação de causa de inexecução.

Também no CPTA as autoridades administrativas podem deixar de cumprir a sentença, se ocorrer uma causa legítima, mas, e conforme o artigo 166º, a Administração ficará obrigada ao pagamento de uma indemnização ao titular do direito à execução. Nos termos da lei, podem ser invocados dois argumentos legítimos para não realizar a prestação:

- impossibilidade absoluta
- grave prejuízo para o interesse público.

3.1.1. Impossibilidade absoluta¹¹⁰

A impossibilidade é, em rigor, uma situação em que o devedor se encontra impedido de cumprir. “Impossibilidade que tem de ser absoluta, não se confunde com a dificuldade ou com a onerosidade da prestação que se haja de realizar: só pode ter-se por impossível aquela a que em absoluto se oponha um impedimento irremovível”¹¹¹: pode ser de facto (circunstâncias materiais) ou uma impossibilidade de direito (legal – que resulta de normas jurídicas) por existirem normas impeditivas. É evidente que esta impossibilidade de direito será superveniente – como no caso de superveniência de normas jurídicas que não existiam¹¹², e que são incompatíveis com a execução daquela sentença.

“A **impossibilidade, em si mesma**, deve ser encarada de forma objectiva, como circunstância cujo reconhecimento não envolve a formulação de qualquer juízo valorativo e que sempre teria de ser admitida como fundamento para a inexecução”¹¹³.

¹¹⁰“É, com efeito, pacificamente reconhecido que a situação de impossibilidade nem sequer careceria de previsão legal para ser necessariamente admitida como fundamento legitimador da inexecução da sentença por parte da Administração. A eventualidade de a prestação do obrigado se tornar impossível não tem de ser autorizada pela lei, pois é algo que resulta da própria natureza das coisas e é geralmente aceite como uma evidência. A obrigação de realizar uma prestação só subsiste se e na medida em que a prestação for possível.” M. AROSO DE ALMEIDA, **Anulação de Actos...**, 790

¹¹¹ FREITAS DO AMARAL, **A Execução das...**, 125

¹¹² Segundo AROSO DE ALMEIDA, a questão de saber quando é que uma norma superveniente impede a execução será uma avaliação complexa.

¹¹³ Idem, 789

A obrigação de realizar uma prestação só subsiste se e na medida em que a prestação for possível. A partir do momento em que ela não é possível, a obrigação de a realizar deixa de existir.

“Quando a lei institui a impossibilidade de executar a sentença como uma das modalidades que integram o instituto das causas legítimas de inexecução, em bom rigor, não é permitir que a Administração não execute a sentença”.¹¹⁴

O alcance da instituição legal da impossibilidade de executar a sentença como causa legítima de inexecução é, pelo menos, o de estabelecer a competência do tribunal, para, na ausência de acordo (transacção) entre as partes, como prevê o artigo 178º/1, 166º/1, fixar o montante da indemnização devida ao interessado que, pelo facto da situação de impossibilidade entretanto criada, se vê privado da posição em que a Administração o deveria colocar.

Já FREITAS DO AMARAL¹¹⁵ entendia que ao mesmo tempo que o tribunal determinava existir uma causa legítima de inexecução, fazia nascer, para a entidade incumbida da execução, a própria obrigação de indemnizar o Exequente (Recorrente).

“O dever da Administração indemnizar (o beneficiário da anulação) no caso de se verificar uma situação de impossibilidade de executar, assenta num fenómeno de responsabilização objectiva da Administração (pelos danos que para o Recorrente directamente resultem do facto de não poder vir a obter a execução da sentença). O dever de indemnizar funda-se, assim, neste domínio, numa opção do legislador no sentido de que o risco da prestação em que se concretizaria a execução da sentença deve correr por conta da Administração, que deu causa à situação com a prática e eventual execução do acto anulado”¹¹⁶. Este dever de indemnizar não se confunde com a responsabilidade subjectiva da Administração por eventuais danos que ao recorrente possam ter sido causados pelo acto ilegal, enquanto facto ilícito. Determina o artigo 45º/6 que o facto de se chegar acordo (caso contrário, o tribunal fixa uma indemnização por existir causa legítima de inexecução) não

¹¹⁴ MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, **Anulação de Actos Administrativos e Relações Jurídicas Emergentes**, 790

¹¹⁵ **A Execução das ...**, 131

¹¹⁶ MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, **Anulação...**, 790

irá impedir o autor de optar por deduzir pedido autónomo de reparação de todos os danos resultantes da actuação ilegítima da Administração.

3.1.2 Grave prejuízo para o interesse público

“A previsão legal de grave lesão do interesse público tem o sentido e o alcance de instituir o fundamento autónomo com base no qual a Administração pode deixar de fazer algo a que estava obrigada e que lhe era material e juridicamente possível fazer¹¹⁷. Neste sentido estará em jogo o sacrifício de uma posição jurídica individual, em benefício de interesses colectivos.

Os exemplos tradicionalmente apontados têm que ver com situações excessivamente onerosas¹¹⁸, devendo apenas existir para situações limite.

Sendo o título executivo que está na base do processo executivo uma sentença, já na fase declarativa, em processo dirigido contra a Administração, se se verificar que “à satisfação dos interesses do Autor obsta a existência de uma situação de impossibilidade absoluta, ou que o cumprimento, por parte da Administração, dos deveres a que seria condenada, originaria um excepcional prejuízo para o interesse público”(artigo 45º), o tribunal julgará improcedente o pedido em causa, convidando as partes a acordarem no montante da indemnização devida.

Estamos no âmbito de uma possibilidade de transacção judicial, que para além de se poder verificar na fase declarativa, também poderá ocorrer posteriormente.

“Escreveu-se muitas vezes que a admissibilidade da transacção judicial no contencioso administrativo era, vista da perspectiva da Administração pública, uma contradição lógica¹¹⁹. Hoje, o CPTA admite a transacção em vários momentos do processo¹²⁰.

¹¹⁷ MÁRIO AROSO, **Anulação de actos**, 789

¹¹⁸ Não tem que ver com pagamentos em dinheiro, porque nesses casos não se considera nem excessivo nem grave para o interesse público, não podendo ser invocável como causa legítima de inexecução.

¹¹⁹ Isto porque, de duas, uma ou a Administração Pública achava que lhe assistia razão no que respeita à pretensão apresentada pelo particular em juízo – e neste caso ao transigir estaria como que a violar o interesse público, ao afastar-se da sua concepção de legalidade da

Também no prazo de cumprimento espontâneo (artigo 163º) pode ser invocada causa legítima de não execução da sentença, pelo que, na fase executiva, a Administração só poderá invocar, como fundamento à oposição, grave prejuízo para o interesse público ou impossibilidade absoluta, mas apenas se se reportar a circunstâncias supervenientes ou que não estivesse em condições de invocar no momento oportuno do processo declarativo (artigo 163º/3)¹²¹.

Determina o artigo 164º/6 que se o Exequente concordar com a invocação pela Administração da causa legítima de inexecução, pode requerer ao Tribunal a fixação da indemnização devida.

3.2. Outras causas de oposição

A falta de pressupostos processuais será outra das causas de oposição à execução, susceptível de provocar irregularidade da instância. Como tal devem ser invocados em primeiro lugar. É o caso da falta de legitimidade de alguma das partes, a incompetência do tribunal, erro na forma do processo, etc.

Havendo possibilidade de suprir a falta de algum dos pressupostos processuais, deverá o juiz, de acordo com o que dispõe o artigo 7º, determinar os actos necessários à regularização da instância ou, quando estiver em causa alguma modificação subjectiva, convidar as partes a praticá-los.

situação subjectiva invocada. A transacção era ilegítima por consubstanciar uma liberalidade abstracta, isto é, sem causa, da Administração Pública ao particular e era, por isso, violadora do interesse público; ou, ao invés, se a Administração tivesse por fundada a pretensão do particular, não deveria transigir. Em primeiro lugar o que não deveria ter feito era dar azo ao litígio, satisfazendo extraprocessualmente e/ou preventivamente a pretensão do particular. Estando a transigir mesmo assim ainda se encontra em litígio, essa litigância é de má fé, pois pela transacção nunca se satisfaria totalmente o pedido do particular. Violaria o princípio da boa fé e o seu comportamento seria a todos os títulos condenável. Esta construção é, se bem virmos as coisas, susceptível de refutação. JOÃO TABORDA DA GAMA, **Contrato de Transacção no Direito Administrativo e Fiscal**, 639.

¹²⁰ Para JOÃO TABORDA DA GAMA (**Contrato..., 693**), “a questão da admissibilidade da transacção judicial no direito Administrativo (...) é uma questão que dependerá da admissibilidade de disposição negocial da situação jurídica em causa, uma vez que a inexistência de uma dupla juridicidade nas relações entre os cidadãos e a Administração impede que, apenas pelo facto de a situação de incerteza litigiosa estar judicializada, eles percam o poder de disposição sobre essa mesma situação”.

¹²¹ Como refere VIEIRA DE ANDRADE, “os momentos declarativos não são estranhos ao processo administrativo executivo, devendo as regras do processo civil sobre a matéria ser aplicadas com as adaptações adequadas. **Justiça..., 350**

Também poderá ser deduzida oposição por falta de pressupostos específicos da acção executiva – como no caso de o título não preencher os requisitos de exequibilidade em conformidade com as exigências da lei.

A instauração da execução antes de decorrido o “prazo de espera” será fundamento de oposição por parte da Administração, podendo alegar incumprimento de requisito legal.

Motivo de oposição é também a caducidade da acção executiva, uma vez que o particular terá apenas o prazo de seis meses, decorrido o “prazo de espera” para dar início ao processo no tribunal.

3.3. Fundamentos de oposição à execução baseada em decisão arbitral

São fundamentos de oposição à execução, baseada em decisão arbitral, não só os previstos para as execuções baseadas em sentença, mas também aqueles em que se pode fundar a anulação judicial da mesma decisão.

De acordo com o art. 27º da LAV, podem ser fundamentos da anulação da sentença arbitral, entre outros:

- não ser o litígio susceptível de resolução por via arbitral;
- ter sido proferida por tribunal incompetente ou irregularmente constituído;
- ter o tribunal conhecido de questões de que não podia tomar conhecimento, ou ter deixado de pronunciar-se sobre questões que devia apreciar;
- haver falta de assinatura dos árbitros e falta de fundamentação.

Estes fundamentos de oposição à execução só podem ser invocados, se não tiver sido interposto recurso da decisão arbitral, ou se não existir uma acção de anulação autónoma da decisão arbitral.

4. SANÇÃO PECUNIÁRIA COMPULSÓRIA

4.1. O problema da efectividade do cumprimento e das decisões da justiça sempre esteve na ordem do dia. “Por toda a parte, os juristas reflectem sobre o velho e sempre actual tema da lentidão e ineficácia da Justiça, deplorando a

situação, expondo as suas causas e procurando encontrar os remédios possíveis para o fenómeno”¹²². Também no contencioso administrativo existe essa preocupação¹²³.

O CPTA prevê em termos muito amplos¹²⁴ a imposição de sanções pecuniárias compulsórias aos titulares de órgãos públicos¹²⁵.

Desde logo prescreve-se, em termos gerais, no artigo 3º/2, que os tribunais administrativos, por forma a assegurar a efectividade da tutela, podem fixar e aplicar oficiosamente¹²⁶, quando tal se justifique, sanções pecuniárias compulsórias. E o artigo 44º concretiza aquele preceito, ao determinar que nas sentenças que imponham o cumprimento de deveres à Administração, o tribunal tem o poder de impor sanção pecuniária compulsória destinada a prevenir o incumprimento. Também na sentença de condenação, e quando o considere justificado, pode o tribunal impor aquela medida destinada a prevenir o incumprimento (artigo 66º/3).

Coloca-se a questão de saber em que se traduz, em que consiste e quais são as particularidades, dificuldades e necessárias adaptações que esta figura justifica no novo contencioso administrativo. A sanção poderá ser aplicada a titulares de órgãos que eventualmente não foram condenados, podendo ainda atingir outros órgãos? Como funciona, quando estão em causa pessoas colectivas, e como é que procura adequar esta transposição para os titulares de órgãos? Estas são algumas das questões que se levantam face à aplicação desta medida no contencioso administrativo.

¹²² CALVÃO DA SILVA, *Sanção Pecuniária Compulsória*, BMJ 359, 52

¹²³ Em Espanha, segundo LLOVET (*Justicia Administrativa y Ejecución de Sentencias*, 840), “entre las medidas indirectas para estimular el cumplimiento y reaccionar ante actitudes no ya judiciales de desfallecimiento, sino administrativas de incumplimiento, el art.112 LJCA recoge la imposición de multas y la deducción del tanto de culpa por delito de desobediencia. En cuanto a las multas, variando en algo la técnica de las astreintes introducidas en francia en 1980, que las prevé imponer a los órganos incumplidores, el art.112 LJCA las contempla como de posible imposición personal a las autoridades y funcionarios que incumplan los requerimientos judiciales. El art. 104.1 ya dispone que la Administración debe indicar el órgano responsable del cumplimiento, però posiblemente, para ser congruente com el 112, también se debería haber podido exigir la identificación del titular del órgano y el personal que tenga a su cargo la ejecución”.

¹²⁴ Artigos 3º/2; 44º; 66º/3; 84º/4; 127º/2; 168º/1; 169º; 179º/3.

¹²⁵ Em França, por lei de 16 de Julho de 1980, passou a ser admitida a “astreinte”.

¹²⁶ No direito civil o juiz não tem o poder decretar ex-officio. É o que dispõe o nº1 do 829ºA do Código Civil, segundo o qual o tribunal deve, a requerimento do credor, condenar o devedor ao pagamento de uma quantia pecuniária por cada dia de atraso (...). Ora a lei exige o impulso da parte interessada.

Já em 1990, tinha sido avançada pela comissão, sob a presidência de FREITAS DO AMARAL, que redigiu um projecto de Código de Contencioso Administrativo, a proposta da imposição de sanções pecuniárias compulsórias aos titulares de órgãos e aos agentes que, devendo dar execução a uma sentença, se recusassem ilegitimamente a fazê-lo.

RUI MACHETE diz que a “autorização para a imposição em termos gerais de sanções pecuniárias compulsórias representa, quer no domínio da tutela declarativa, quer no da tutela executiva, um tremendo aumento de eficácia, pois que responsabiliza civilmente os próprios titulares dos órgãos em mora no cumprimento do seu dever para com os particulares”¹²⁷.

FREITAS DO AMARAL¹²⁸ sempre defendeu que esta era a solução mais eficaz, no elenco de garantias dos particulares contra as inexecuções ilícitas de sentenças de tribunais administrativos, chamando-lhe mesmo, ‘a arma atómica’ em matéria de dissuasão da Administração Pública quanto aos seus ‘apetites de inexecução de sentenças’. E refere: “porque não consta que a nossa Administração Pública seja constituída por milionários e, mesmo que o fosse, não consta que os milionários gostem de perder dinheiro a tanto por dia. De modo que é praticamente seguro que, a partir do momento em que o tribunal aplicar uma sanção pecuniária compulsória, mais dia menos dia, mais semana menos semana – e já não me atrevo a dizer mais mês menos mês, porque será com certeza dentro do primeiro mês -, o órgão competente para executar, executará mesmo.

4.2. Por definição e por função, a sanção pecuniária compulsória não é um fim em si mesmo: a sua utilização visa obter a realização de uma prestação, judicialmente reconhecida, constituindo uma forma de protecção dos lesados ou credores contra o incumprimento. Insere-se, portanto, no âmbito da tutela efectiva dos direitos, visando concretizá-la.

A condenação da Administração numa prestação nem sempre é espontaneamente acatada, pelo que o processo não realiza as suas funções. Ora, “no direito moderno, muito por impulso da prática da jurisprudência

¹²⁷ *Execução das Sentenças Administrativas*, CJA, 34, 64

¹²⁸ *As Providências Cautelares no Novo Contencioso Administrativo*, Estudos de Direito Público e Matérias Afins, 762

francesa (direito civil), desenvolveu-se um meio de constrangimento indirecto, embora de índole pecuniária”.¹²⁹

Trata-se de uma medida que tem em vista acelerar o cumprimento e portanto, indirectamente, evitar o incumprimento das decisões judiciais. Para ALMEIDA COSTA “a figura da sanção pecuniária compulsória é uma figura intermédia entre a prevenção e a repressão, talvez com alguma prevalência do primeiro aspecto.”¹³⁰

Para CALVÃO DA SILVA¹³¹, esta figura não é “uma medida executiva ou via de condenação principal do devedor a cumprir a obrigação que deve. Através dela, na verdade, não se executa a condenação principal, mas somente se constrange o devedor a obedecer a essa condenação, determinando-o a realizar o cumprimento devido e no qual foi condenado. Basta ver que o pagamento da sanção pecuniária compulsória não liberta o devedor da obrigação principal a cuja realização compele.”

Trata-se de um meio de coerção indirecta tendente a forçar o devedor a cumprir a obrigação a que está adstrito”¹³², cujo fim não será o de indemnizar o particular, mas o de ‘triumfar’ da “resistência, da oposição, indiferença ou desleixo para com o cumprimento”¹³³. Porquanto, “não tem natureza indemnizatória, sendo independente da existência e da extensão do dano resultante do não cumprimento pontual e do desrespeito ou do não respeito no tempo devido da condenação principal que reforça”¹³⁴.

Desta forma a figura comporta uma medida coercitiva, seguida de uma sanção pecuniária, em caso de incumprimento.

Como anota VIEIRA DE ANDRADE¹³⁵, “apesar do nome, a figura visa, primeiramente, efectuar uma ameaça ou pressão para compelir a Administração a realizar a execução voluntária da sentença. Só no caso de incumprimento é que se corporiza uma sanção”.

¹²⁹“astreinte” – francesa, de exclusiva índole patrimonial, passou ao direito comunitário europeu. E encontra paralelo em institutos de outros países. Assim, existem não só meios coercivos patrimoniais, mas também outros de natureza pessoal. O mesmo sucede com a figura anglo-americana da chamada “desobediência ao tribunal” ou “contumácia”, que tem carácter genérico e abrange a prisão, o pagamento de uma multa ou ambas as providências.

¹³⁰*Direito das Obrigações*, 952

¹³¹*Cumprimento e Sanção Pecuniária Compulsória*, 407

¹³²Idem, 410

¹³³Idem, 410

¹³⁴Idem, 410

¹³⁵*Justiça ...*, 367

No âmbito do contencioso administrativo, não sendo cumprida a sentença dentro do prazo determinado, pode o tribunal oficiosamente, já na fase declarativa, condenar os titulares do órgão inadimplente ao pagamento de uma quantia em dinheiro por cada dia de atraso no cumprimento. Determina o artigo 3º que “os tribunais administrativos podem fixar oficiosamente um prazo para o cumprimento dos deveres que imponham à Administração e aplicar, quando tal se justifique, sanções pecuniárias compulsórias”. Ou seja, consagra providências compulsórias de natureza pecuniária, independentemente do particular as requerer.

4.3. Com o objectivo de prevenir o incumprimento, o CPTA prevê expressamente a aplicação desta medida constrangedora em várias situações:

- No artigo 44º, na secção da acção administrativa comum e também na acção administrativa especial por remissão do artigo 49º, atribui o poder ao tribunal de impor a sanção pecuniária compulsória **nas sentenças que imponham o cumprimento de deveres** à Administração. O tribunal tem o poder de fixar um prazo (que poderá ser prorrogado em casos justificados) para o cumprimento da obrigação imposta à Administração;

- Quando a Administração é **condenada à prática de acto devido**, o tribunal, sempre que o considere justificado, pode impor, logo na sentença de condenação, a sanção pecuniária destinada a prevenir o incumprimento (art.66º/3). Ou seja, “o Tribunal pode condenar a entidade administrativa silente a praticar o acto devido e, se assim entender, pode condenar em sanção pecuniária compulsória”¹³⁶;

- Na intimação para prestação de informações, consulta de processos ou passagem de certidões, se o juiz der provimento ao pedido, determinará o prazo em que a intimação deve ser cumprida. Se houver incumprimento da intimação, sem justificação aceitável, pode o juiz determinar a aplicação de sanções pecuniárias compulsórias, sem prejuízo do apuramento da responsabilidade criminal, disciplinar ou civil a que houver lugar (artigo108º/1 e 2);

¹³⁶ WLADIMIR BRITO, **A Acção de Condenação à Prática de Acto Devido no CPTAF** (sic), 868

- Na intimação para protecção de direitos liberdades e garantias, cujo objectivo é obter uma decisão de mérito célere que imponha à Administração a adopção de uma conduta positiva ou negativa para assegurar o exercício, em tempo útil, de um direito, liberdade ou garantia (por não ser possível ou suficiente, nas circunstâncias do caso, a emissão provisória de uma providência cautelar), o juiz determina o comportamento concreto a que o destinatário é intimado, podendo determinar o prazo para o cumprimento e o responsável pelo mesmo (art.110º/4);

Dispõe o artigo 110º/5 que o incumprimento da intimação **sujeita o particular** (porque a intimação também pode ser dirigida contra particulares, designadamente concessionários – artigo 109º/2), ou o titular do órgão, ao pagamento de sanção pecuniária compulsória, a fixar pelo juiz na decisão de intimação ou em despacho posterior, também sem prejuízo do apuramento de outras responsabilidades;

- Como já se viu, a pronúncia judicial que decreta uma providência cautelar pode ser objecto de uma execução forçada pelas formas previstas para o processo executivo. Desta forma, quando a providência decretada exija da Administração a adopção de providências infungíveis, de conteúdo positivo ou negativo, o tribunal pode condenar de imediato o titular do órgão competente ao pagamento de sanção pecuniária compulsória que se mostre adequada a assegurar a efectividade da providência decretada (nº2 do art.127º);

- Se o interessado, ao instaurar a acção no tribunal administrativo, não conhecer a identidade e residência dos contra-interessados, pode requerer antecipadamente certidão onde constem aqueles elementos de identificação. Caso a certidão não seja passada, e não havendo fundamento para rejeição, o juiz poderá intimar a autoridade requerida a remeter a certidão pedida, fixando sanção pecuniária compulsória para o caso de incumprimento;

- O tribunal, quando tal se justifique, pode condenar os titulares de órgãos incumbidos de executar a sentença ao pagamento de uma sanção pecuniária compulsória (dentro do processo de execução de sentenças de anulação, ainda na fase declarativa) - artigo 179º/3 .

Todas estas previsões, ainda na fase declarativa, de condenação em sanção pecuniária compulsória remetem para o artigo 169º. Pelo que, a sua imposição

consiste na condenação dos titulares dos órgãos incumbidos da execução, que para o efeito devem ser individualmente identificados, ao pagamento de uma quantia pecuniária por cada dia de atraso que, para além do prazo limite estabelecido, se possa vir a verificar na execução de sentença. A medida tem assim como objectivo claro alcançar o cumprimento das decisões dentro do prazo de cumprimento espontâneo (artigo 3º/2), evitando os inconvenientes da execução das sentenças.

Na fase declarativa do processo, a “medida funciona a título preventivo do eventual incumprimento da decisão”¹³⁷. Mas a sanção pecuniária compulsória pode ser imposta em momento subsequente ao da emissão da sentença, ou seja, no âmbito do processo de execução para prestação de facto infungível, nos termos do artigo 168º/1. “Ao ser aplicada em sede executiva o incumprimento já está consumado, ela é a única hipótese possível”.

Para VIEIRA DE ANDRADE¹³⁸, esta figura, “que não é exclusiva de execução de sentenças”, embora seja aqui que “adquire maior relevo”, “não está suficientemente regulada pela lei e, crismada embora como uma boa medida, apresenta o perigo de excessos inadequados ou mesmo intoleráveis”.

4.4. Quando estão em causa pessoas colectivas, o tribunal determina a aplicação desta sanção aos titulares dos seus órgãos. A partir do momento em que a Administração é sobretudo de pessoas colectivas, há que apurar quem pode corporizar a vontade psicológica de cumprir¹³⁹.

A vontade psicológica é uma vontade de pessoas, individual. Ora a vontade de um órgão é a vontade das pessoas que num determinado momento corporizam esse órgão. O constrangimento a cumprir terá de incidir sobre pessoas em concreto. Se assim não fosse cair-se-ia num ciclo vicioso. A Administração não cumpria e também era sobre ela que incidia a sanção pecuniária. Isto não era constrangedor. Se se penalizasse o órgão, estar-se-ia a fazer reverter sobre a

¹³⁷ MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *O Novo...*

¹³⁸ *A Justiça...*, 367

¹³⁹ “A vontade da Administração Pública, em si mesma, não existe, trata-se da vontade de um órgão que por sua vez se compõe por pessoas físicas, porque uma vontade administrativa não deixa de ser uma vontade de uma pessoa física ou , em todo o caso, uma soma ou um acordo de vontades de várias pessoas físicas”. GILBERTO PÉREZ DEL BLANCO, *La Ejecución ...*, 225.

comunidade, que suporta financeiramente a sua Administração, o ónus do não cumprimento. Portanto, terá de ser sobre aquele que em concreto corporiza a vontade, onde a vontade física se enraíza geneticamente.

A ordem mais rigorosa é a do tribunal. É a única que não admite desobediência, sob pena de responsabilidade criminal, civil e disciplinar sobre os seus destinatários, mas também como imediata imposição do Estado de Direito. Por isso os tribunais são independentes. Mas para que a ordem seja verdadeiramente eficaz, ela tem que se dirigir não aos órgãos, mas aos titulares desses órgãos. É dada ao órgão a possibilidade de cumprir, e só quando este não acatou a decisão é que os seus titulares são sancionados. Esta sanção será a garantia última do cumprimento de uma imposição judicial.

A vontade da Administração Pública, em si mesma, não existe. A vontade de um órgão é composta pela vontade de pessoas físicas, ou pelo acordo dessas vontades. Quando falha a vontade jurídica do órgão ainda há-de restar a vontade psicológica dos seus titulares.

Como o legislador não pode aceitar o não cumprimento das decisões dos tribunais, e como também não pode aceitar que o não cumprimento redunde em custos para a comunidade, entende que a sanção pecuniária compulsória (enquanto último comando) só será verdadeiramente eficaz se for dirigido não ao órgão mas aos seus titulares, que no fundo são os autores da vontade daqueles.

Chega-se a esta conclusão tendo em conta que, por detrás de toda a actuação administrativa, desde a mais simples à mais complexa, se encontra uma série de pessoas que, em último lugar, determinam a conduta administrativa. São pessoas físicas que têm uma relação com a Administração 'condenada'.

O principal problema que se poderá colocar na aplicação deste meio coercivo será o da individualização, ou mais concretamente o da determinação da pessoa ou pessoas competentes ou responsáveis da actividade administrativa na situação concreta. Este aspecto será importante, por um lado pela própria eficácia da medida, e por outro para não condenar sujeitos sem responsabilidade no cumprimento da execução.

A este propósito, determina o artigo 169º que a imposição de sanção pecuniária compulsória consiste na condenação dos titulares de órgãos incumbidos da execução, que para o efeito devem ser individualmente

identificados. Á partida será mais fácil identificar os sujeitos que em concreto têm capacidade de decisão dentro do órgão, e portanto será a estes que se devem dirigir as notificações para o cumprimento.

“Numa óptica subjectiva”, diz VIEIRA DE ANDRADE¹⁴⁰, “as sanções pecuniárias compulsórias apresentam, no mundo administrativo, uma especificidade que se manifesta na circunstância de ela não recair sobre o Estado ou os entes públicos, mas sobre os titulares dos órgãos incumbidos da execução – é dizer, de não recair sobre o património do ‘devedor’, mas sobre o património do indivíduo que ‘representa’ o devedor ou lhe administra os bens e interesses. Isso implica uma identificação individual dos responsáveis pelo cumprimento das sentenças, o que nem sempre é inequívoco ou fácil para o tribunal”¹⁴¹.

4.5. O artigo 169º/2 exclui da aplicação da sanção pecuniária compulsória alguns titulares de órgãos Assim, se o órgão for colegial, não serão abrangidos por aquela medida os membros que votem a favor da execução integral e imediata, desde que façam registar em acta esse voto, nem aqueles que, não estando presentes na votação, comuniquem por escrito ao presidente a sua vontade de executar a sentença.

A sanção pecuniária compulsória também cessa quando a execução já não possa ser realizada pelos destinatários daquela medida, por terem cessado ou sido suspensos do exercício das respectivas funções.

A existência ou subsistência da sanção pecuniária compulsória dirigida a determinado titular do órgão pressuporá, naturalmente, a possibilidade do cumprimento da ‘obrigação’ a que se reporta e a **culpa** daquele. Justifica-se, portanto, que o titular a possa afastar demonstrando, que o cumprimento já não é possível (ou quando a Administração invoca causa legítima de inexecução),

¹⁴⁰ *Justiça...*, 371

¹⁴¹ “As astreintes portuguesas recaem sobre o património pessoal do titular do órgão incumpridor e não sobre o património público, o que favorece a maior efectividade da figura, tal como do instituto que pretende assegurar.” RITA CALÇADA PIRES, *O Pedido de Condenação...*, 104

ou que o cumprimento não lhe é imputável, ou seja, que não depende da sua vontade.

Determina o artigo 108º/2 que o juiz só deverá determinar a aplicação de sanções pecuniárias compulsórias se houver incumprimento da intimação “sem justificação aceitável”, levando a concluir que ninguém pode ser sancionado quando não lhe seja possível cumprir. Se o titular do órgão “demonstra a diligência máxima exigível”¹⁴² não poderá ser sancionado pelo incumprimento.

4.6. Esta medida da sanção é **fixada segundo critérios de razoabilidade**, pelo que o montante diário pode oscilar entre 5% e 10% do salário mínimo nacional mais elevado, que vigorar no momento da aplicação. A liquidação das importâncias devidas em consequência da imposição de sanções pecuniárias compulsórias, é efectuada pelo tribunal, a cada período de três meses. O Exequente pode solicitar a liquidação só a final, ou seja, uma vez cessada a aplicação daquela.

Será ainda de notar que as importâncias devidas ao Exequente que resultem da aplicação desta sanção são cumuláveis com as devidas a título de indemnização, mas a parte em que o valor das primeiras exceda o das segundas constitui receita consignada à dotação anual, inscrita à ordem do Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais.

Conforme prescreve o nº4 do 169º, a sanção pecuniária cessa quando se mostre realizada a execução integral da sentença, o exequente desista do pedido, ou a execução já não possa ser realizada pelos destinatários, por terem cessado ou sido suspensos das respectivas funções.

A aplicação de sanções pecuniárias compulsórias (sem prejuízo do apuramento de outro tipo de responsabilidades), nos casos em que a Administração não cumpre, é uma forma de alcançar, em parte, a efectividade do Direito, surgindo como meio ‘auxiliar’ na fase declarativa, servindo a finalidade preventiva, forçando o cumprimento da sentença administrativa, pois

¹⁴² VIEIRA DE ANDRADE, *Justiça...*, nota 783, 372

se esta não for cumprida, recairá sobre o titular do órgão incumpridor o dever de pagamento de determinada quantia pecuniária por cada dia de atraso, sendo que, desse modo, tal dever impende sobre o património pessoal do titular e não sobre o erário público.

Pois “o que não passa à realidade, o que não existe senão nas leis e no papel, é só um fantasma de direito, são só palavras”¹⁴³.

¹⁴³ IHERING, In CALVÃO DA SILVA, *Sanção...*, 12 e 49

BIBLIOGRAFIA

- **Almeida**, Mário Aroso de “*Pronúncia Judiciais e sua Execução na Reforma do Contencioso Administrativo*” CJA, 22
- **Almeida**, Mário Aroso de, (1994), “*Sobre a Autoridade do Caso Julgado das Sentenças de Anulação de Actos Administrativos*”, Almedina, Coimbra
- **Almeida**, Mário Aroso de, (1999), “*Execução de Sentenças*”, Seminário Permanente de Direito Constitucional e Administrativo, Volume I, Associação Jurídica de Braga, Braga.
- **Almeida**, Mário Aroso de, (1999), “*Tutela Declarativa e Executiva no Contencioso Administrativo Português*”, CJA, 16.
- **Almeida**, Mário Aroso de, (2002), “*Anulação de Actos Administrativos e Relações Jurídicas Emergentes*”, Colecção Teses, Almedina, Coimbra.
- **Almeida**, Mário Aroso de, (2003) “*Pretensões Materiais, Pronúncias Judiciais e sua Execução na Reforma do Contencioso Administrativo*”, O Debate Universitário, Reforma do Contencioso Administrativo, Volume I, Coimbra Editora, Coimbra
- **Almeida**, Mário Aroso de, (2003), “*A Execução das Sentenças no Anteprojecto de Reforma do Processo nos Tribunais Administrativos*”, Reforma do Contencioso Administrativo, Ministério da Justiça, Debate Universitário-Trabalhos Preparatórios, Volume I, Coimbra Editora, Coimbra.
- **Almeida**, Mário Aroso de, (2003), “*O Novo Regime do Processo nos Tribunais Administrativos*”, 2ª Edição, Almedina, Coimbra.
- **Almeida**, Mário Aroso de, “*A Execução das Sentenças Condenatórias dos Tribunais Administrativos*”, CJA.
- **Amaral**, Diogo Freitas do, (1997), “*A Execução de Sentenças dos Tribunais Administrativos*”, Almedina, 2ª Edição, Coimbra.
- **Amaral**, Diogo Freitas do, (2004), “*As Providências Cautelares no Novo Contencioso Administrativo*”, Estudos de Direito Público e Matérias Afins, Volume I, Almedina, Coimbra.

- **Amorim**, João Pacheco de, “*A Substituição Judicial da Administração na Prática de Actos Administrativos Devidos*”
- **Andrade**, José Carlos Vieira de, (2003), “*A Justiça Administrativa (Lições)*”, Almedina, 4ªEdição, Coimbra.
- **Andrade**, José Robin de, (1997), “*A Execução das Sentenças Condenatórias dos Tribunais Administrativos*”, CJA, 5
- **Antunes**, Luís Filipe Colaço, (2000), “*Para um Direito de Garantia do Cidadão e da Administração, Tradição e Reforma*”, Almedina, Coimbra
- **Antunes**, Luís Filipe Colaço, (2001), “*O Direito Administrativo e a sua Justiça no Início do Século XXI, Algumas Questões*”, Almedina, Coimbra.
- Antunes, Nuno Sérgio Marques, (1997), “*O Direito de Acção Popular no Contencioso Administrativo Português*”, Lex, Lisboa.
- **Aparício**, Íñigo Matínez de Pisón, (1999), “*La ejecución provisional de sentencias en lo contencioso-administrativo*”, Civitas, Madrid.
- **Blanco**, Gilberto Pérez del, (2003), “*La Ejecución Forzosa de Setencias en el Orden Jurisdiccional Contencioso Administrativo*”, Del Blanco Editores, León.
- **Botelho**, José Manuel da Silva Santos, (2003) “*Tutela Efectiva na Reforma do Contencioso Administrativo*”, Debate Universitário, Reforma do Contencioso Administrativo, Volume I, Coimbra Editora, Coimbra
- **Botelho**, José Manuel dos Santos, (2000), “*Contencioso Administrativo*”, 3ªEdição, Almedina, Coimbra.
- **Brito**, Wladimir, (2004), “*A Acção de Condenação à Prática de Acto Devido no Contencioso de Processo nos Tribunais Administrativos e Fiscais*”, Estudos em Comemoração do Décimo Aniversário da Licenciatura em Direito da Universidade do Minho, Almedina, Coimbra.
- **Buixadé**, Josep Aldomá, y Joan Mauri Majós, (2003), “*La Ejecución de Sentencias que Declaran La Nulidad de Normas Sobre Retribuciones Del Personal Local*”, La Justicia Administrativa, Libro Homenaje Al Prof. Dr. D. Rafael Entrena Cuesta, Atelier, Barcelona
- **Cadilha**, Carlos Alberto Fernandes, (2002) “*Legitimidade Processual*”, CJA, 34
- **Caianiello**, Vincenzo, (2003), “*L’esecuzione delle Sentenze del Giudice Administrativo: Il Caso Italiano*”, Reforma do Contencioso Administrativo,

Ministério da Justiça, Debate Universitário- Trabalhos Preparatórios, Volume I, Coimbra Editora, Coimbra.

- **Canotilho**, J.J. Gomes, (2002), *“Direito Constitucional e Teoria da Constituição”*, Almedina, 6ª Edição, Coimbra.
- **Canotilho**, J.J. Gomes/Vital Moreira (1993) *“Constituição da República Portuguesa, Anotada”*, 3ª Edição, Coimbra Editora, Coimbra
- **Caupers**, João, (2003), *“Introdução ao Direito Administrativo”*, Âncora Editora, Lisboa.
- **Cordeiro**, António Menezes, (2002), *“Tratado de Direito Civil Português”*, Parte Geral, Tomo II, 2ª Edição, Almedina, Coimbra
- **Correia**, Fernando Alves, (1998), *“Alguns Conceitos de Direito Administrativo”*, Almedina, Coimbra
- **Costa**, Mário Júlio de Almeida, (1998) *“Direito das Obrigações”*, 7ª Edição, Almedina, Coimbra
- **Enterria**, Eduardo Garcia,/Tomás-Ramón Fernández (2002) *“Curso de Derecho Administrativo I”*, Civitas Ediciones, SL, Madrid
- **Fernández**, Tomás-Ramón/Enterria, Eduardo Garcia, (2002) *“Curso de Derecho Administrativo II”*, Civitas Ediciones, SL, Madrid
- **Ferreira**, Fernando Amâncio, (2000), *“Curso de Processo de Execução”*, Almedina, 2ª Edição, Coimbra.
- **Ferreira**, Fernando Amâncio, (2003), *“Curso de Processo de Execução”*, Almedina, 4ª Edição, Coimbra.
- **Freitas**, José Lebre de,/Armando Ribeiro Mendes, (2003), *“Código de Processo Civil Anotado”*, Coimbra Editora, Coimbra
- **Freitas**, José Lebre, (2000) *“Acção Declarativa Comum, à Luz do Código Revisto”*, Coimbra Editora, Coimbra
- **Gama**, João Taborda da, (2003), *“Contrato de Transacção no Direito Administrativo e Fiscal”*, Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Inocêncio Galvão Telles, Volume V, Almedina, Coimbra.
- **Gomes**, Carla Amado, (1999), *“Contributo para o Estudo das Operações Materiais da Administração Pública e do seu Controlo Jurisdicional”*, Coimbra Editora, Coimbra.
- **Gomes**, Carla Amado, (2004), *“O artigo 4º do ETAF: um exemplo de creeping jurisdiction? – Especial (mas brevíssima) nota sobre o artigo 4º/1/l) do ETAF”*,

Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Armando M. Marques Guedes, Faculdade Direito da Universidade de Lisboa, Coimbra Editora, Coimbra.

- **Llovet**, Tomás Font i , (2003), “*Justicia Administrativa y Ejecución de Sentencias*”, La Justicia Administrativa, Libro Homenaje Al Prof. Dr. D. Rafael Entrena Cuesta, Atelier, Barcelona
- **Machete**, Rui Chancerelle de, (2002), “*Execuções de Sentenças Administrativas*”, CJA, 34.
- **Machete**, Rui Chancerelle de, (2003) “*O Direito Administrativo Português no Último Quartel do Século XX e nos Primeiros Anos do Século XXI*”, O Direito Contemporâneo em Portugal e no Brasil, Almedina, Coimbra
- **Machete**, Rui Chancerelle, (2003), “*Efeitos das Sentenças e Recursos*”, Reforma do Contencioso Administrativo, Ministério da Justiça, Debate Universitário- Trabalhos Preparatórios, Volume I, Coimbra Editora, Coimbra.
- **Majós**, Joan Mauri, y Josep Aldomá Buixadé, (2003), “*La Ejecución de Sentencias que Declaran La Nulidad de Normas Sobre Retribuciones Del Personal Local*”, La Justicia Administrativa, Libro Homenaje Al Prof. Dr. D. Rafael Entrena Cuesta, Atelier, Barcelona.
- **Mariñas**, Pablo González, (2003) “*Ejecución de Sentencias Contencioso Administrativas en España*”, Reforma do Contencioso Administrativo, Ministério da Justiça, Debate Universitário - Trabalhos Preparatórios, Volume I, Coimbra Editora, Coimbra.
- **Marques**, J. P. Remédio, (2000) “*Curso de Processo Executivo Comum à Luz do Código Revisto*”, Almedina, Coimbra
- **Mendes**, Armindo Ribeiro/José Lebre de Freitas (2003), “*Código de Processo Civil Anotado*”, Coimbra Editora, Coimbra.
- Mendes, Castro, () “*Manual de Processo Civil*”
- **Moreira**, Vital/Canotilho, J.J. Gomes (1993) “*Constituição da República Portuguesa, Anotada*”, 3ª Edição, Coimbra Editora, Coimbra
- **Ortega**, Ricardo Rivero, Marcos Fernando Pablo, (2001), “*La publicidad de las sentencias en el orden contencioso-administrativo*”, Civitas, Madrid.
- **Pablo**, Marcos Fernando, Ricardo Rivero Ortega (2001), “*La publicidad de las sentencias en el orden contencioso-administrativo*”, Civitas, Madrid.

- **Pires**, Rita Calçada, (2004) *“O Pedido de Condenação à Prática de Acto Administrativo Legalmente Devido, Desafiar a Modernização Administrativa?”*, Almedina, Coimbra
- **Quadros**, Fausto de, (1999), *“A Nova Dimensão do Direito Administrativo, O Direito Administrativo português na perspectiva comunitária”*, Almedina, Coimbra.
- **Sampaio**, Rui Polónio de, (2004), *“Execução das Sentenças dos Tribunais Administrativos (Uma abordagem lateral e não convencional)”*, Scientia Iuridica, Revista de Direito Comparado Português e Brasileiro, 298-Tomo LIII, Braga.
- **Silva**, João Calvão, (2002), *“Cumprimento e Sanção Pecuniária Compulsória”*, 4ª Edição, Almedina, Coimbra.
- **Silva**, Vasco Pereira da, (1989), *“Para um contencioso Administrativo dos Particulares, Esboço de Uma Teoria Subjectivista do Recurso Directo de Anulação”*, Almedina, Coimbra
- **Varela**, João de Matos Antunes, (1998) *“Das Obrigações em Geral”*, Volume I, 9ª Edição, Almedina, Coimbra
- **Ventura**, Catarina Sampaio, (1998) *“Os Direitos Fundamentais à Luz da Quarta Revisão Constitucional”*, Boletim da Faculdade de Direito da Universidade Coimbra, Volume LXXIV, Coimbra Editora, Coimbra