

A (DES)NECESSIDADE DE POSITIVAÇÃO DAS CAUSAS LEGÍTIMAS DE INEXECUÇÃO NO CPTA

Pelo Dr. João Tomé Pilão⁽¹⁾

SUMÁRIO:

1. Nota Introdutória. **2. Evolução das “causas legítimas de inexecução” no ordenamento jurídico português.** **3. Uma visão comparada.** **4. As causas legítimas de inexecução.** **4.1.** A impossibilidade absoluta. **4.1.1.** Apreciação crítica da jurisprudência. **4.2.** O excecional prejuízo para o interesse público. **4.2.1.** Apreciação crítica da jurisprudência. **5. A (des)necessidade de positivação das causas legítimas de inexecução.** **5.1.** *Idem:* a impossibilidade absoluta. **5.2.** *Idem:* o excecional prejuízo para o interesse público. **5.2.1.** A (in)constitucionalidade do excecional prejuízo para o interesse público. **6. Conclusões.**

*A justiça sem força é impotente;
a força sem justiça é tirânica⁽²⁾*

1. Nota Introdutória

Está longe de ser pacífica a opção legislativa de positivar as “causas legítimas de inexecução”, mais especificamente a formulação textual da “impossibilidade absoluta” e o “excecional prejuízo para o interesse público” como situações que legitimam a Administração em não executar

⁽¹⁾ Doutorando em Ciências Jurídico-Políticas na Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa; investigador colaborador no Lisbon Public Law Research Center.

⁽²⁾ Cf. BLAISE PASCAL, *Pensées*, trad. Sérgio Milliet, Nova Cultural, 1988, p. 62 (298).

uma decisão judicial ao abrigo do Código de Processo nos tribunais administrativos (doravante, «CPTA»)(³). A ausência do seu tratamento dogmático-unitário, que questione aquelas opções à luz das normas e princípios vigentes no nosso ordenamento jurídico, constitui o leitmotiv da nova abordagem objeto do presente estudo.

Neste contexto, iremos revisitar a evolução histórica e comparada das “causas legítimas de inexecução” para, depois, analisarmos autonomamente cada tipo em que esta figura se desdobra com base na doutrina mais avalizada e numa análise crítica à jurisprudência mais recente. Com uma visão detalhada das causas legítimas de inexecução no ordenamento jurídico português, chegamos ao tema central que nos propomos tratar relativo à necessidade, ou não, de o legislador consagrar a “impossibilidade absoluta” e o “excecional prejuízo para o interesse público”. Relativamente à última, não deixaremos de analisar a conformidade constitucional da sua formulação no texto da lei.

2. Evolução das “causas legítimas de inexecução” no ordenamento jurídico português

Em Portugal, a evolução do instituto das causas legítimas de inexecução confunde-se, em certa medida, com a mudança de paradigma de um contencioso objetivista para um contencioso de plena jurisdicionalização e subjetivista(⁴). Como veremos, esta mudança teve evidentes e naturais repercussões no “modelo de execução” de sentenças dos tribunais administrativos existente e, mais especificamente, na concreta tipificação (em maior ou menor número) e formulação (de conteúdo mais ou menos genérico) das causas que obstam o cumprimento das decisões dos Tribunais pela Administração, materializando as opções político-legislativas de cada momento(⁵).

(³) Aprovado pela Lei n.º 15/2002, de 22 de fevereiro, publicada no Diário da República n.º 45/2002, Série I-A, 22 de fevereiro de 2002, pp. 1422-1457.

(⁴) Para uma evolução histórico-jurídica do contencioso administrativo, *vide*, entre outros, JOSÉ MANUEL SÉRVULO CORREIA, *Direito do Contencioso Administrativo*, Vol. I, LEX, 2005, pp. 441 a 781; MARIA DA GLÓRIA GARCIA, *Da justiça administrativa em Portugal: sua origem e evolução*, Universidade Católica Editora, 1994, *passim*.

(⁵) Para uma evolução histórico-jurídica das “causas legítimas de inexecução”, *vide*, entre outros, DIOGO FREITAS DO AMARAL, *A Execução das Sentenças dos Tribunais Administrativos*, 2.ª ed., Almedina, Coimbra, 1997, pp. 152 a 154; JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, *A Justiça Administrativa, Lições*, 19.ª ed., Almedina, 2021, pp. 381 a 384; GUILHERME DA FONSECA TEIXEIRA, *Execução das Sentenças dos Tribunais Administrativos contra a Administração Pública*, Almedina, 2022, pp. 170 a 171.

Num *contencioso marcadamente objetivista*, de inspiração francesa, fruto de uma clássica conceção de separação de poderes, não se tolerava a emissão de pronúncias condenatórias jurisdicionais à Administração, no sentido de a vincular à execução de determinadas prestações⁽⁶⁾. O foco estava na reposição da legalidade (objetivista) através de um contencioso assente em decisões de mera anulação.

No âmbito deste modelo de contencioso, a invocação de causas legítimas de inexecução sujeitava-se ao livre-arbítrio da Administração pretender retirar as consequências das sentenças contra si proferidas, ainda que de mera anulação, ou, pelo contrário, optar por uma compensação indemnizatória⁽⁷⁾: era um tempo de certa fungibilidade entre a execução (tutela primária) e indemnização (tutela secundária), o que levava a crer que devia “deixar-se à Administração [...] a escolha entre a execução direta e específica da decisão jurisdicional e a execução mediante o pagamento de indemnização, isto é por sucedâneo”⁽⁸⁾.

Ademais, a formulação textual das causas que podiam ser invocadas para a inexecução das sentenças revelavam um conteúdo genérico, abrangendo um maior número de situações em ordem a legitimar a possibilidade de a Administração incumprir o dever de executar as sentenças contra si proferidas:

- i) Nos idos anos de 1930, estabelecia-se que a inexecução das decisões tinha como consequência uma pena de desobediência a não ser que estivesse em causa uma “**impossibilidade, grave prejuízo, ou embaraço** no seu cumprimento” [art. 6.º, § 1.º, do Decreto n.º 18 017, de 28 de fevereiro de 1930⁽⁹⁾] e quando algum membro do Governo não executasse uma sentença do tribunal, presumia-se que a inexecução era “sempre determinada por impossibilidade” (art. 6.º, § 2.º). Esta solução da lei portuguesa, fonte de celeuma doutrinal⁽¹⁰⁾, não passou despercebida pela vizinha doutrina espanhola⁽¹¹⁾;

(6) Desta forma, entendia-se que “os tribunais, quaisquer que sejam, são impotentes para coagir a Administração”, ou seja, estes “não condenam: reveem atos, afirmam a sua legalidade ou anulam-nos por ilegais” (cf. MARCELLO CAETANO, «Anotação ao Acórdão do STA (1.ª secção) de 22 de fevereiro de 1952 — Caso de Brandão Queimada» in *O Direito*, Lisboa, ano 84.º, 1952, p. 205 apud DIOGO FREITAS DO AMARAL, *A Execução das Sentenças...*, cit., p. 156.

(7) Cf. GUILHERME DA FONSECA TEIXEIRA, *Execução das Sentenças...*, cit., p. 23.

(8) Cf. MARCELLO CAETANO, *Tratado elementar de direito administrativo*, Vol. I, Coimbra Editora, 1943, pp. 372 e 373.

(9) Cf. Diário do Governo n.º 49/1930, Série I, de 28 de fevereiro de 1930, pp. 383-385.

(10) Relativamente a esta presunção existia quem a considerasse ilidível mediante prova em contrário do Exequente, uma vez que “conceber a presunção de impossibilidade como presunção *juris*

- ii) De igual forma, no regulamento do Supremo Conselho de Administração Pública, previa-se que os acórdãos deste órgão seriam cumpridos, sob pena de desobediência, pelas autoridades administrativas a não ser que “a entidade que houver de dar cumprimento ao acórdão entender que há **grave prejuízo** ou **embaraço** na sua execução, ou que esta se mostre **impossível**” [art. 49.º, § 2.º, do Decreto n.º 19 243, de 16 de janeiro de 1931⁽¹²⁾] seguindo-se a pronúncia sobre o Supremo Conselho que, em caso de procedência, notificava os interessados para acordarem a reparação que fosse devida (art. 49.º, § 3.º);
- iii) Posteriormente, com a extinção do Supremo Conselho de Administração Pública e criação em sua substituição do Supremo Tribunal Administrativo⁽¹³⁾, mantêm-se as normas referidas anteriormente [art. 15.º do Decreto-Lei n.º 23 185, de 30 de outubro de 1933⁽¹⁴⁾] e, no âmbito do diploma que passa a regular o funcionamento Supremo Tribunal Administrativo, prevê-se que os seus acórdãos “tornam-se executórios logo que transitem em julgado, e, salvo o caso de **impossibilidade**, **grave prejuízo** ou **embaraço** na sua execução, a inexecução deles, por parte de quem deva cumprilos, quando a respetiva execução for requerida pelas partes interessadas, importa a pena de desobediência” [art. 28.º do Decreto-Lei n.º 40 768, de 8 de setembro de 1956⁽¹⁵⁾];
- iv) Em 1969, elimina-se pela primeira vez, mas apenas quanto ao Conselho Ultramarino, a referência ao “embaraço” na execução

et de jure, atribuindo portanto ao Governo o direito de não executar as sentenças fora dos casos de autêntica impossibilidade ou grave prejuízo para o interesse público, seria contrariar as disposições legais que consagram o princípio da obrigatoriedade das sentenças dos tribunais administrativos” (cf. DIOGO FREITAS DO AMARAL, *A Execução das Sentenças...*, cit., p. 154) ou quem a entendesse como *iuris et de iure* (cf. MANUEL ALVES PEIXOTO, *A execução de sentenças contra a administração — esboço de uma teoria e análise do direito português*, Dissertação de Licenciatura em Ciências Jurídicas apresentada na FDUL, 1943, pp. 24, 29 a 32, 90 e 91).

(11) Cf. AURELIO GUAITA, “Ejecución de sentencias en el processo administrativo español” in *Revista de Administración Pública*, n.º 9, Madrid, 1952, p. 98.

(12) Cf. Diário do Governo n.º 13/1931, Série I, de 16 de janeiro de 1931, pp. 111-124.

(13) De acordo com o MARCELLO CAETANO, esta extinção colocou termo à fase de “experiência e incerteza” (cf. *Manual de Direito Administrativo*, Vol. II, 10.ª ed., Almedina, Coimbra, 1984, p. 1283).

(14) Cf. Diário do Governo n.º 247/1933, Série I, de 30 de outubro de 1933, pp. 1809-1811.

(15) Cf. Diário do Governo n.º 192/1956, Série I, de 8 de setembro de 1956, pp. 1375-1378.

De igual forma, o Regulamento do Supremo Tribunal Administrativo prevê a pena de desobediência pela inexecução das decisões por parte de quem deva cumprilas “salvo o caso de impossibilidade, grave prejuízo ou embaraço” (art. 77.º do Decreto-Lei n.º 41 234, de 20 de agosto de 1957, aprovado pelo Diário do Governo n.º 186/1957, Série I, de 20 de agosto de 1957, pp. 811-819).

enquanto fundamento para a inexecução [art. 23.º do Decreto-Lei n.º 49 146, de 25 de julho de 1969⁽¹⁶⁾], em linha do defendido anteriormente pela doutrina por já se considerar incluído o “embaraço” no “grave prejuízo para o interesse público”⁽¹⁷⁾, e, por outro lado, deixar transparecer a ideia de que uma “leve ou embaraçosa dificuldade” era suficiente para não executar a sentença⁽¹⁸⁾.

Com o novo período constitucional democrático passou-se para um *contencioso administrativo de pendor mais subjetivista*, a que o processo executivo não ficou imune⁽¹⁹⁾. Esta mudança de paradigma não foi feita num só dia, tendo estado presente nas diversas revisões constitucionais⁽²⁰⁾. Dessa forma, embora se tenha passado a consagrar o princípio da obrigatoriedade e prevalência das decisões judiciais [hoje, no art. 205.º, n.º 2, da Constituição⁽²¹⁾], só nas revisões constitucionais subseqüentes se procedeu à alteração do paradigma do modelo de contencioso de mera anulação abrindo o acesso ao recurso contencioso para as situações nas quais se pretendesse obter o reconhecimento de um direito ou interesse legalmente protegido, no art. 368.º, n.º 4, da Constituição [revisão operada pela Lei Constitucional n.º 1/1982, de 30 de setembro^(22/23)], e a consagração expressa do princípio da tutela jurisdicional efetiva, nos arts. 20.º, n.os 4 e 5 e 268.º, n.os 4 e 5, da Constituição [quarta revisão constitucional operada da Lei Constitucional n.º 1/1997, de 20 de setembro⁽²⁴⁾].

A subjetivação do modelo de contencioso administrativo veio igualmente acompanhada, a nível infraconstitucional, da positivação de algumas garantias dos particulares ao nível do processo executivo. Com a entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de junho⁽²⁵⁾, que

⁽¹⁶⁾ Cf. Diário do Governo n.º 173/1969, Série I, de 25 de julho de 1969, pp. 890-894.

⁽¹⁷⁾ Cf. MARCELLO CAETANO, *Manual...*, II, *cit.*, p. 1402, para quem o “embaraço” era uma espécie do género “grave prejuízo”.

⁽¹⁸⁾ Cf. FREITAS DO AMARAL, *A execução de sentenças dos tribunais administrativos*, Ática, 1967, pp. 192 e 193.

⁽¹⁹⁾ Sobre esta evolução, cf., por todos, CECÍLIA ANACORETA CORREIA, *A tutela executiva dos particulares no código de processo nos tribunais administrativos*, Almedina, 2013, pp. 25 a 140.

⁽²⁰⁾ Cf. CECÍLIA ANACORETA CORREIA, *A tutela executiva...*, *cit.*, pp. 98 a 140.

⁽²¹⁾ Com correspondência, na versão originária, ao art. 210.º, n.º 1, da Constituição.

⁽²²⁾ Cf. Diário da República n.º 227/1982, Série I, de 30 de setembro de 1982, pp. 3135-3206.

⁽²³⁾ Sobre a importância desta revisão constitucional no modelo de contencioso administrativo, cf. JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, «A proteção dos direitos fundamentais dos particulares na justiça administrativa reformada» in *Revista de Legislação e Jurisprudência*, ano 134, n.º 3929, Coimbra Editora, 2001, p. 227.

⁽²⁴⁾ Cf. Diário da República n.º 218/97, Série I-A, de 20 de setembro de 1997, pp. 5130-5196.

⁽²⁵⁾ Cf. Diário da República n.º 138/1977, 1.º Suplemento, Série I, de 17 de junho de 1977, pp. 1-3.

“reforça as garantias de legalidade administrativa e dos direitos individuais perante a Administração Pública”, deu-se um avanço significativo no sentido de garantir a autoridade e o efetivo cumprimento das decisões jurisdicionais.

Por oposição ao período anterior, além de este diploma passar a prever expressamente o conceito de “causa legítima de inexecução”, cristalizando um longo trabalho doutrinal que o antecedeu⁽²⁶⁾, a sua formulação veio denotar uma exigência acrescida para a sua verificação. Desta forma, passam a incluir esse conceito a **“impossibilidade”** e o **“grave prejuízo para o interesse público”**, eliminando-se do seu rol a referência a “embarço” (art. 6.º, n.º 2, *ad contrario*)⁽²⁷⁾.

Seja como for, os aspetos positivos introduzidos pelo referido diploma não conseguiram, no imediato, assegurar uma plenitude no processo executivo de sentenças contra a Administração. Por exemplo, embora se abandone a presunção de que a inexecução revela uma impossibilidade, exige-se ao particular que tenha de recorrer ao tribunal para obter uma sentença que declare a não verificação da causa legítima de inexecução⁽²⁸⁾. Fica-se a meio caminho⁽²⁹⁾.

Na viragem do século, o CPTA passou a prever como “causas legítimas de inexecução” da prestação de factos ou coisas e de sentenças de anulação de atos administrativos, o **“grave prejuízo para o interesse público”** e a **“impossibilidade absoluta”** (art. 163.º, n.º 1). Esta “absolutização” da impossibilidade, consagrada na esteira do que vinha sendo defendido pela jurisprudência do Supremo Tribunal Administrativo⁽³⁰⁾, foi interpretada no sentido de impedir a “mera dificuldade ou onerosidade da prestação”⁽³¹⁾

⁽²⁶⁾ No sentido do contributo doutrinal para este diploma, cf. DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Direito Administrativo*, Vol. IV, 1988, p. 230; MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, «A execução das sentenças dos tribunais administrativos no pensamento de Diogo Freitas do Amaral» in *Em Homenagem ao Professor Doutor Freitas do Amaral*, Almedina, 2010, pp. 134 a 141.

⁽²⁷⁾ Para uma visão geral sobre a tramitação do “processo de execução de julgados” ao abrigo do Decreto-Lei n.º 256-A/77, cf. Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 281/2004, de 21 de abril de 2004, disponível in <www.tribunalconstitucional.pt>.

⁽²⁸⁾ Evidenciando uma “obrigatoriedade enfraquecida típica das sentenças anulatórias” (cf. JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, *A Justiça...*, cit., p. 382).

⁽²⁹⁾ O autor VIEIRA DE ANDRADE elenca vários pontos que, no seu entender, constituem uma evidência de o Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de junho, constituir um instrumento limitado quanto às decisões proferidas contra a Administração (cf. *A Justiça...*, cit., pp. 382 e 383).

⁽³⁰⁾ Desta forma, o Supremo Tribunal Administrativo já referia que a “impossibilidade de executar a decisão terá de ser absoluta, não relevando uma mera dificuldade na execução do julgado, ou o seu carácter eventualmente oneroso” (cf. Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, de 2 de abril de 1998, proferido no âmbito do processo n.º 19815A, disponível in <www.dgsi.pt>).

⁽³¹⁾ Cf. MÁRIO AROSO DE ALMEIDA / CARLOS FERNANDES CADILHA, *Comentário ao Código de Processo nos Tribunais Administrativos*, 5.ª ed., Almedina, 2021, p. 1277; no mesmo sentido, cf. RODRIGO

como impossibilidade de execução das sentenças dos tribunais administrativos.

Só com a reforma do contencioso administrativo de 2015, operada pelo Decreto-Lei n.º 214-G/2015, de 2 de outubro⁽³²⁾, é que se abandona e substitui o adjetivo “grave” por “**excecional prejuízo para o interesse público**”⁽³³⁾, cuja alteração evidenciou a intenção de o legislador pretender dificultar a sua verificação e reforçar a força executiva perante a Administração⁽³⁴⁾.

Sucedee que, a par do processo executivo, o CPTA alterou a “lógica tradicional”⁽³⁵⁾ de invocação e verificação das causas legítimas de inexecução, tendo incorporado uma solução inovadora⁽³⁶⁾ de antecipação da invocação das causas legítimas de inexecução no processo declarativo (art. 45.º, n.º 1, do CPTA), cuja positivação não deixou de suscitar algumas dúvidas na sua conformidade com a Constituição⁽³⁷⁾. À semelhança do que o legislador efetuou em sede de processo declarativo, também só nas revisões legislativas subsequentes se passou a exigir o “excecional” (e não

ESTEVES DE OLIVEIRA, «Processo Executivo: Algumas Questões» in *A Reforma da Justiça Administrativa, Boletim da Faculdade de Direito de Coimbra- Studia Iuridica*, 86, Coimbra Editora, 2005, p. 252.

⁽³²⁾ Cf. Diário da República n.º 193/2015, 3.º Suplemento, Série I, de 2 de outubro de 2015, pp. 12-108.

⁽³³⁾ Louvando igual redação para o art. 45.º, do CPTA, cf. VERA EIRÓ, «O regime de antecipação da sentença por causa legítima de inexecução» in *Comentários à Legislação Processual Administrativa*, Vol. I, 5.ª ed., AAFDL, 2020, p. 920; atenta a diferenciação de terminologia existente até 2015, existia quem legitimamente questiona-se as suas implicações ao nível do regime de invocação das causas legítimas de inexecução (cf. JOÃO TIAGO SILVEIRA, *Mecanismos de agilização processual e princípio da tutela jurisdicional efetiva no contencioso administrativo, Tese de Doutoramento em Direito na especialidade em Ciências-Jurídico Políticas*, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Vol. I, 2017, p. 658).

⁽³⁴⁾ Cf. JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, *A Justiça...*, cit., p. 388 (1013); no sentido de que a alteração não introduziu qualquer inovação «na medida em que já se entendia que o “excecional prejuízo para o interesse público” apenas devia ser reconhecido em *situações-limite*» (cf. MÁRIO AROSO DE ALMEIDA / CARLOS FERNANDES CADILHA, *Comentário...*, cit., p. 1278).

⁽³⁵⁾ Cf. JOÃO TIAGO SILVEIRA, *Mecanismos de agilização...*, cit., p. 631

⁽³⁶⁾ Cf. Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, de 25 de março de 2010, proferido no âmbito do processo n.º 913/08, disponível in <www.dgsi.pt>.

⁽³⁷⁾ Neste sentido, VASCO PEREIRA DA SILVA, «Todo o contencioso administrativo se tornou de plena jurisdição» in *Cadernos de Justiça Administrativa*, n.º 34, p. 30, considerava o normativo inconstitucional por violação dos princípios da separação de poderes, do pedido e da plenitude da tutela do particular — «em caso de colisão com um interesse público mais “gravemente lesado”, pode levar à transformação do contencioso administrativo num “processo de mera indemnização”»; rebatendo ponto por ponto cada um dos argumentos de inconstitucionalidade invocados, cf. CECÍLIA ANACORETA CORREIA, *A tutela executiva...*, cit., p. 326; note-se, tal como já se referiu a título de enquadramento, que antes vigorava uma conceção do direito indemnizatório do Exequente, ficando nas mãos da Administração a “liberdade” para executar (tutela primária) ou indemnizar (tutela secundária) (cf. MARCELLO CAETANO, *Tratado elementar...*, cit., pp. 372 e 373).

apenas “grave”) prejuízo para o interesse público, uniformizando-se os conceitos no processo declarativo e executivo⁽³⁸⁾.

Uma vez efetuada a resenha histórico-legislativa da positivação das causas legítimas de inexecução subjacente à mudança de paradigma para um contencioso subjetivista, é ainda devida uma palavra à consagração expressa do instituto noutros *diplomas avulsos*.

Senão vejamos, no âmbito do direito do urbanismo, o art. 62.º, n.º 8, do regime de licenciamento de obras particulares, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 445/91, de 20 de novembro⁽³⁹⁾, na sua versão inicial, estabelecia ser inadmissível invocar causas legítimas de inexecução nas sentenças que (i) reconhecessem os direitos constituídos em caso de deferimento tácito do pedido de licenciamento de obras e de utilização de edifícios (art. 62.º, n.º 2) ou (ii) reconhecessem o direito à emissão do alvará (art. 62.º, n.º 7). De igual forma, o art. 68.º, n.º 5, do regime jurídico dos loteamentos urbanos, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 448/91, de 29 de novembro⁽⁴⁰⁾, na sua versão inicial, estabelecia não ser admissível invocar causa legítima de execução das sentenças que reconhecessem os direitos constituídos em caso de deferimento tácito do pedido de licenciamento de operação de loteamento ou de obras de urbanização (art. 68.º, n.º 2). Entretanto, ambos os artigos foram revogados.

Mais recentemente, no âmbito do direito financeiro, também se passou a prever expressamente o instituto das causas legítimas de inexecução. Assim, em execução de sentença anulatória de quaisquer atos praticados no âmbito do Capítulo III, do Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras⁽⁴¹⁾, onde se incluem as medidas de resolução bancária, o Banco de Portugal “pode invocar causa legítima de inexecução, nos termos conjugados do n.º 2 do art. 175.º e do art. 163.º do Código do Processo dos Tribunais Administrativos, iniciando-se, nesse caso, de imediato, o procedimento tendente à fixação da indemnização devida de acordo com os trâmites previstos nos arts. 178.º e 166.º daquele mesmo Código” (art. 145.º-AR, n.º 3). De igual forma, mas quando esteja em causa a execução de sentença anulatória do ato de revogação da autorização para o exer-

(38) Denotando esta diferenciação, cf. RODRIGO ESTEVES DE OLIVEIRA, «Processo Executivo...», *cit.*, p. 259.

(39) Cf. Diário da República n.º 267/91, Série I-A, de 20 de novembro de 1991, pp. 5996-6010.

(40) Cf. Diário da República n.º 275/91, Série I-A, de 29 de novembro de 1991, pp. 6240-6254.

(41) Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 298/92, de 31 de dezembro, publicado no Diário da República n.º 301/1992, Série I-A, 31 de dezembro de 1992, pp. 24-51.

cício da atividade das instituições de crédito, o Banco de Portugal pode invocar causa legítima de inexecução, nos termos conjugados do n.º 2 do art. 175.º e do art. 163.º do CPTA, “iniciando-se, nesse caso, de imediato, o procedimento tendente à fixação da indemnização devida, de acordo com os trâmites previstos nos arts. 178.º e 166.º daquele mesmo Código” [art. 15.º-A, do Decreto-Lei n.º 199/2006, de 25 de outubro^(42/43)].

Em síntese, após recortadas as grandes linhas de evolução legislativa desde o início do século XX, é possível extrair algumas conclusões:

- i) Desde o início do século XX até à atualidade, a formulação inicial das causas legítimas de inexecução, muito questionáveis num verdadeiro Estado de Direito⁽⁴⁴⁾, evoluiu no sentido de tornar mais exigente a sua verificação: do mero “embaraço” ao “excecional prejuízo para o interesse público”;
- ii) Esta evolução teve subjacente uma outra que foi a da passagem de uma conceção objetivista do contencioso administrativo para uma outra mais subjetivista e protetora dos direitos dos particulares;
- iii) Paralelamente, o legislador optou por consagrar o instituto das causas legítimas de inexecução em diplomas setoriais.

Com este pano de fundo, a análise da evolução das causas legítimas de inexecução não ficaria completa se não se aludisse a uma perspetiva de Direito comparado. Eis o que importa analisar.

3. Uma visão comparada

Ainda neste âmbito introdutório, para melhor se poder entender o instituto em análise, convém passar em revista alguns ordenamentos jurídicos. Como se verá, as linhas seguintes serão determinantes para a compreensão e questionamento que, a cada momento, se faça das soluções do legislador português.

⁽⁴²⁾ Que regula a liquidação de instituições de crédito e sociedades financeiras com sede em Portugal e suas sucursais criadas noutro Estado-Membro, publicado no Diário da República, n.º 206/2006, Série I, de 25 de outubro de 2006, pp. 7382-7389.

⁽⁴³⁾ Ambas as normas foram introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 31-A/2012, de 10 de fevereiro, publicado no Diário da República n.º 30/2012, Série I, 10 de fevereiro de 2012, pp. 2-101.

⁽⁴⁴⁾ Cf. DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Direito...*, cit., p. 242.

Em nosso entendimento, no plano do direito comparado, os ordenamentos jurídicos podem dividir-se em dois grandes grupos: os que não tipificam expressamente as causas que impedem a Administração de executar as sentenças, como os ordenamentos jurídicos alemão e francês, e aqueles que consagram expressamente as causas que impedem a Administração de executar as sentenças (entre nós, denominadas, causas legítimas de inexecução), como os ordenamentos jurídicos italiano, e dos países de língua oficial portuguesa ou espanhola.

No grupo de ordenamentos jurídicos que não contêm qualquer previsão legislativa sobre as situações que podem legitimar o incumprimento de uma sentença judicial, encontramos o ordenamento jurídico francês, cujo Código de Justiça Administrativa⁽⁴⁵⁾ começa por dispor lapidariamente que “[l]es jugements sont exécutoires” (artigo L11). Embora não esteja expressamente consagrada qualquer regra relativamente à impossibilidade ou excecional prejuízo para o interesse público, já há muitos anos a esta parte⁽⁴⁶⁾, o Conselho de Estado tem vindo a reconhecer que, em alguns casos, a execução de sentenças redundaria numa grave perturbação da ordem pública ou do funcionamento dos serviços público. Por exemplo, no reconhecimento do *princípio da intangibilidade das obras públicas*⁽⁴⁷⁾, onde assenta o entendimento de que não pode o tribunal ordenar a destruição da obra pública [sem prejuízo de algumas inflexões surgidas posteriormente⁽⁴⁸⁾] ou no reconhecimento do *princípio da continuidade dos serviços públicos*, segundo o qual não se pode executar sentenças que coloquem em causa o funcionamento dos serviços e interesses da coletividade. Por outro lado, a Administração recorre às denominadas *validations legislatives* de atos inválidos que, embora não seja considerado um mecanismo injustificado ou inconstitucional⁽⁴⁹⁾, é um mecanismo sujeito a

(45) Disponível in <www.legifrance.gouv.fr>.

(46) Neste sentido, desde o arrêt Couiteàs, de 30 de novembro de 1923, que a jurisprudência francesa tem vindo a admitir que a Administração não execute as sentenças por razões de ordem pública (sobre este caso, cf. DIOGO FREITAS DO AMARAL, *A Execução das Sentenças...*, cit., pp. 147 e 148, e doutrina aí citada).

(47) Cf. MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *A Anulação...*, cit., p. 714.

(48) Cf. Decisões de 5 de março de 2002 e 29 de janeiro de 2003, onde não se encontrou qualquer obstáculo na demolição de uma obra pública (cfr., respetivamente, ERWAN ROYER, «Le fin du principe d’intangibilité de l’ouvrage public?» in *L’Actualité Juridique* n.º 5, Paris, 2003; NOËL GUILLAUME, «La démolition d’un ouvrage public mal implanté peut être ordonnée» in *La Semaine Juridique*, n.º 28, Paris, 2003, pp. 1313-1316).

(49) Cf. Decisão n.º 80-119, de 22 de julho de 1980 do Conseil constitutionnel, disponível in <www.conseil-constitutionnel.fr>, no qual se referiu que o princípio da separação de poderes “ne s’opposent pas à ce que, dans l’exercice de sa compétence et au besoin, sauf en matière pénale, par la voie de dispositions rétroactives, le législateur modifie les règles que le juge a mission d’appliquer;

determinados requisitos para a sua operacionalização (respeito pelo caso julgado, não retroatividade das leis penais, a consecução de um objetivo de interesse geral, etc.).⁽⁵⁰⁾

No direito alemão também não existe qualquer consagração expressa⁽⁵¹⁾. Existe, em contrapartida, uma constante no cumprimento espontâneo das sentenças pela Administração, seja pela confiança depositada nos tribunais para a resolução dos conflitos, no dever de controlo das decisões administrativas a cargo dos tribunais ou, até, pela existência de agentes administrativos de formação essencialmente jurídica⁽⁵²⁾. Mas nem sempre é assim. Situações existem em que se revela impossível a execução de sentenças condenando à prestação de quantias pecuniárias, quando possa colocar em causa o funcionamento da própria Administração (v.g., ferrovia) ou contrarie o fim público (v.g., obras de arte, bibliotecas, etc.), não obstante se assumir como pressuposto a solvência do Estado⁽⁵³⁾. Noutros casos, a resolução da questão passa ainda pela ponderação casuística do interesse público e da posição do beneficiário do ato ilegal, numa clara alusão ao princípio da proporcionalidade (a *Folgenbeseitigungsanprunch*).

Ainda assim, não se ignora uma ligeira inflexão nesta constante, evidenciada por um caso recente, no âmbito do direito do ambiente, em que existe uma recusa persistente do *Land* da Baviera no cumprimento de uma decisão judicial que ordena à adoção proibições de circulação para certos veículos a motor *diesel* em várias zonas urbanas da cidade de Munique, a

qu'ainsi le fait que la loi soumise à l'examen du Conseil constitutionnel intervient dans une matière ayant donné lieu à des recours actuellement pendants n'est pas de nature à faire regarder cette loi comme non conforme à la Constitution".

⁽⁵⁰⁾ Sobre esses requisitos, cf. OLIVIER GOHIN, *Contentieux Administratif*, Litec, 1996, pp. 326 a 330, para quem se trazdзем em (i) "l'interdiction de reconstituer par validation législative l'acte administratif définitivement annulé et, par voie de conséquence, la limitation du champ de la validation, à titre exclusivement préventif, aux actes encore susceptibles d'annulation contentieuse par le juge de l'excès de pouvoir", (ii) "l'interdiction de toute modification rétroactive du droit applicable en matière répressive" e (iii) "la prise en consideration d'un motif d'intérêt général suffisant de nature à justifier la mesure de validation préventive"; vide, ainda, MARC GJIDARA, «Les causes d'inexécution des décisions du juge administratif et leurs remèdes» in *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, Vol. 52, n.º 1, 2015, p. 76.

⁽⁵¹⁾ Para uma visão do ordenamento jurídico alemão nesta matéria (cf. MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *A Anulação...*, cit., pp. 713 a 716, e doutrina aí citada) tendo em consideração que a lei processual administrativa não regula o processo executivo, remetendo para a lei processual civil com algumas especificidades [cf. JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, *A Justiça...*, cit., p. 382 (989)].

⁽⁵²⁾ Cf. EBERHARD SHMIDT-ASSMANN, «A Jurisdição Administrativa na Alemanha: Entre Tarefas Clássicas e Desafios Actuais» in *Revista de Direitos Fundamentais & Justiça*, Ano 8, n.º 29, Out-Dez. 2014, pp. 16 e 21.

⁽⁵³⁾ Cf. SANTIAGO GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, *La jurisdicción contencioso-administrativa en Alemania*, Madrid, Editorial Civitas, S.A., 1993, pp. 314 e 317.

fim de que fosse respeitado o valor-limite fixado em legislação europeia⁽⁵⁴⁾.

No segundo grande grupo, entrou recentemente a Itália após alguns anos de ausência de positivação de situações que legitimassem a inexecução de sentenças pela Administração, não obstante o instituto *giudizio di ottemperanza*, com o objetivo de obter a execução de uma sentença pela Administração⁽⁵⁵⁾. Com a reforma processual administrativa de 2011, o Código do Processo Administrativo Italiano passou a prever expressamente a possibilidade de recorrer aos tribunais de execução para solicitar uma indemnização pela impossibilidade de inexecução [art. 103.º, n.º 3⁽⁵⁶⁾], a título de responsabilidade civil objetiva, não sendo claro se o preceituado abrange situações de excessiva onerosidade para o interesse público da entidade executada⁽⁵⁷⁾.

⁽⁵⁴⁾ Chegando o caso às instâncias jurisdicionais europeias, no sentido de saber se pode existir uma detenção coerciva dos titulares públicos, o Tribunal de Justiça da União Europeia referiu que essa matéria deve ser analisada pelo órgão jurisdicional de reenvio ao abrigo das disposições de direito alemão respetivas alegando que “[o] direito da União, designadamente o art. 47.º, primeiro parágrafo, da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, deve ser interpretado no sentido de que, em circunstâncias caracterizadas por uma recusa persistente de uma autoridade nacional de se conformar com uma decisão judicial que a intima a dar cumprimento a uma obrigação clara, precisa e incondicional decorrente do referido direito, designadamente da Diretiva 2008/50/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de maio de 2008, relativa à qualidade do ar ambiente e a um ar mais limpo na Europa, incumbe ao órgão jurisdicional nacional competente impor a detenção coerciva de titulares de uma função abrangida pelo exercício da autoridade pública quando exista, nas disposições do direito interno, uma base legal para a adoção dessa detenção que seja suficientemente acessível, precisa e previsível na sua aplicação e desde que a limitação ao direito à liberdade, garantido pelo art. 6.º da Carta dos Direitos Fundamentais, ao ter sido decretada essa detenção, respeite as restantes condições impostas a este respeito no art. 52.º, n.º 1, da referida Carta. Em contrapartida, na falta dessa base legal no direito interno, o direito da União não habilita esse órgão jurisdicional a recorrer a essa medida” (cf. Acórdão do Tribunal de Justiça da União Europeia, de 19 de dezembro de 2019, proferido no âmbito do processo n.º C-752/18, disponível in <www.curia.europa.eu>).

⁽⁵⁵⁾ Sobre este instituto, cf., entre outros, RUGGIERO DIPACE, «Il giudizio di ottemperanza» in *Giustizia Amministrativa*, 8.ª ed., G. Giappichelli Editore, 2020, pp. 633 a 658; SEBASTIANO CASSARINO, *Manuale di Diritto Processuale Amministrativo*, Giuffrè Editore, 1990, pp. 548 a 566; VICENZO CAIANIELLO, «L'esecuzione delle sentenze del giudice amministrativo: il caso italiano» in *Reforma del contenzioso amministrativo — o debate universitário (trabalhos preparatórios)*, Vol. I, Ministério da Justiça, Coimbra Editora, Coimbra, 2003, pp. 619 e ss.

⁽⁵⁶⁾ Nele se prevê que “[p]uò essere proposta, anche in unico grado dinanzi al giudice dell’ottemperanza, azione di condanna al pagamento di somme a titolo di rivalutazione e interessi maturati dopo il passaggio in giudicato della sentenza, nonché azione di risarcimento dei danni connessi all’impossibilità o comunque alla mancata esecuzione in forma specifica, totale o parziale, del giudicato o alla sua violazione o elusione”; sobre esta norma, cf. RUGGIERO DIPACE, «Il giudizio...», *cit.*, pp. 645 e 646.

⁽⁵⁷⁾ Cf. STEFFANO TARULLO, «Il giudizio di ottemperanza» in *Giustizia Amministrativa*, 7.ª ed., G. Giappichelli Editore, 2017, p. 643, para quem “non è chiaro, invece, se l’ottemperanza sia da ammettere qualora la situazione di fatto sia tale per cui l’esecuzione risulterebbe accessivamente onerosa (per l’interesse pubblico o per l’interesse della p.a. inottemperante)”.

Deve ainda destacar-se o ordenamento jurídico espanhol, cuja tradição evidencia bem a intenção do legislador em imprimir segurança jurídica na tipificação exaustiva de situações impeditivas de execução das sentenças pela Administração. Desta forma, a reforma introduzida Ley de 5 de abril de 1904, manteve a recondução da inexecução de sentenças a quatro situações distintas:

- 1.º *Peligro de trastorno grave del orden público;*
- 2.º *Temor fundado de guerra con otra potencia, si hubiera de cumplirse la sentencia;*
- 3.º *Quebranto en la integridad del territorio nacional, y*
- 4.º *Detrimento grave de la Hacienda pública (art. 84.º)⁽⁵⁸⁾.*

A par destas situações, a Ley de 18 de marzo de 1944⁽⁵⁹⁾ aditou uma quinta causa: “cualquier outra que entrañe idéntica gravedad a juicio del Gobierno” (art. 5.º).

Até aos dias de hoje, o legislador espanhol manteve-se fiel à necessidade de garantir um mínimo de segurança jurídica na tipificação das causas legítimas de inexecução, evitando formulações textuais demasiado genéricas. Assim, desde 1998, a lei espanhola prevê expressamente 5 situações que podem fundamentar uma inexecução de sentenças pela Administração: seja por (i) “imposibilidad material o legal” [art. 105.º, n.º 2, da Ley 29/1998, de 13 de julho⁽⁶⁰⁾]; ou quando a inexecução assente em causas de utilidade pública como o (ii) “peligro cierto de alteración grave del libre ejercicio de los derechos y libertades de los ciudadanos”, (iii) o “temor fundado de guerra” ou, ainda, (iv) o “quebranto de la integridad del territorio nacional” (art. 105.º, n.º 3); por último, (v) prevê-se ainda prevê como motivo de incumprimento legal da sentença que condene ao pagamento de quantias pecuniárias o “transtorno grave” à Fazenda Pública (art. 106.º, n.º 4)⁽⁶¹⁾. Desta forma, é de louvar a solução legal espanhola assente num nivelamento dos interesses públicos e o direito dos particula-

⁽⁵⁸⁾ Para uma visão crítica de cada uma destes casos de inexecução de sentenças, cf. AURELIO GUAITA, “Ejecución de sentencias...”, *cit.*, pp. 93-95.

⁽⁵⁹⁾ Cf. Boletín Oficial del Estado, n.º 83, de 23 de marzo de 1944, pp. 2399-2430.

⁽⁶⁰⁾ Cf. Boletín Oficial del Estado, n.º 167, de 14 de julio de 1998.

⁽⁶¹⁾ Não estando esta solução legal ausente de críticas doutrinárias — PABLO GONZÁLEZ MARIÑAS, «Ejecución de sentencias contencioso administrativas en España» in *Reforma do contencioso administrativo — o debate universitario (trabalhos preparatórios)*, Vol. I, Ministério da Justiça, Coimbra Editora, Coimbra, 2003, pp. 501 e 502; JOSÉ LUIS RQUERO IBÁÑEZ, «Ejecución de sentencias en la Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa» in *Cuadernos de derecho local*, n.º 8, 2005, pp. 41 e 42.

res, por um lado, e identificado os concretos interesses públicos a serem atendidos para o efeito, por outro lado, de forma a evitar a previsão de uma cláusula geral de salvaguarda do interesse público, tal como sucede no nosso ordenamento jurídico⁽⁶²⁾.

Neste segundo grupo de situações encontram-se ainda, múltiplos ordenamentos jurídicos dos países de língua oficial portuguesa ou espanhola⁽⁶³⁾, acompanhando um fenómeno de *latinização da positivação de causas legítimas de inexecução* e que, por assentarem nos ordenamentos jurídicos ibéricos já analisados, nos escusamos de transcrever.

4. As causas legítimas de inexecução

Com uma visão holística da evolução das causas legítimas de inexecução e do seu tratamento no plano do direito comparado, antes mesmo de avançar para o tratamento de cada uma das figuras em que o instituto se desdobra, parece-nos oportuno começar por situá-lo no âmbito da dogmática jurídica.

A mudança do paradigma de contencioso marcadamente objetivista, a que se aludiu anteriormente, veio concretizar a ideia de a execução das sentenças constituir o último reduto do recurso à via judicial, cuja utilidade “vale apenas o que valer a sua repercussão final nas situações reais da vida”⁽⁶⁴⁾. É o “momento da verdade”⁽⁶⁵⁾ onde se prova ou não a existência de um Estado de Direito [material⁽⁶⁶⁾].

⁽⁶²⁾ Cf. GUILHERME DA FONSECA TEIXEIRA, *Execução das Sentenças...*, cit., p. 173.

⁽⁶³⁾ Vejam-se os vários ordenamentos jurídicos que consagram expressamente as situações legítimas de inexecução de sentenças pelos Tribunais: Angola (arts. 109.º a 113.º do Regulamento do Processo Contencioso Administrativo), Moçambique (art. 188.º da Lei que Regula os Processos da Jurisdição Administrativa), Cabo Verde (arts. 46.º e 47.º do Decreto-Lei n.º 14-A/83, de 22 de março), Guiné-Bissau (art. 144.º do Código de Processo do Contencioso Administrativo), Argentina (art. 414.º do Código Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad de Buenos Aires), Colômbia (art. 189.º do Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo), Equador (art. 63.º-B da Ley n.º 35, de 18 de março de 1968), Costa Rica (arts. 173.º e 174.º da Ley n. 8.508, de 28 de abril de 2006) e El Salvador (art. 41.º do Decreto n.º 81, de 24 de novembro de 1978) — para uma visão geral dos ordenamentos referidos, cf. GUILHERME DA FONSECA TEIXEIRA, *Execução das Sentenças...*, cit., pp. 173 a 176.

⁽⁶⁴⁾ Cf. DIOGO FREITAS DO AMARAL, *A Execução das Sentenças...*, cit., p. 9.

⁽⁶⁵⁾ Neste sentido, PAULO OTERO, *Legalidade e Administração Pública, o sentido da vinculação administrativa à juridicidade*, Almedina, Coimbra, 2003, p. 965, afirma que toda a “efetiva subordinação à juridicidade se joga na fase da execução das sentenças dos tribunais administrativos, revelando ser esse o «momento da verdade» de todo o ordenamento jurídico-administrativo de um Estado de

Desta forma, a lei processual administrativa é lapidar em estabelecer um *dever* de a Administração executar as sentenças dos tribunais administrativos: as decisões dos tribunais administrativos “são obrigatórias para todas as entidades públicas” (art. 158.º, n.º 1, do CPTA)⁽⁶⁷⁾, sob pena de se reconduzirem a meras declarações de intenções⁽⁶⁸⁾.

Em contrapartida ao *dever* da Administração, o *direito* do particular à execução (e não apenas um interesse legítimo)⁽⁶⁹⁾ pode ser encarado enquanto decorrência do princípio da tutela jurisdicional efetiva⁽⁷⁰⁾ ou como um direito subjetivo público autónomo⁽⁷¹⁾. Mesmo nesta última perspetiva, há quem o considere com *natureza jusfundamental* análoga aos direitos, liberdades e garantias⁽⁷²⁾, ainda que sem consagração constitucional expressa.

Direito: todas as proclamações constitucionais e construções dogmáticas em torno do princípio da juridicidade da atuação administrativa serão vãs se, apesar de tudo, a Administração Pública sempre conseguir no fim fazer prevalecer a sua interpretação do que seja a conduta administrativa conforme com a legalidade, «comprando» pelo preço de uma qualquer indemnização a inexecução ilícita do dever constitucional de executar tais sentenças”.

⁽⁶⁶⁾ De acordo com JORGE MIRANDA, a obrigatoriedade da execução das sentenças dos tribunais administrativos enquadra-se no Estado de Direito material por contraposição ao Estado de Direito formal (cf. *Aperfeiçoar a Constituição*, Almedina, 2021, p. 29).

⁽⁶⁷⁾ Falando de uma necessidade de garantir obediência às decisões dos tribunais, cf. VERA EIRÓ, «O regime de antecipação...», *cit.*, p. 912.

⁽⁶⁸⁾ Cf. ANDRÉS BETANCOR, «Inejecución de sentencias que condenan a la Administración a desplegar una actuación dirigida a la realización de un derecho subjetivo. El caso de la reintroducción del castellano como lengua vehicular en la enseñanza catalana» in *Revista de administración pública*, n.º 201, 2016, p. 147.

⁽⁶⁹⁾ Por isso, “ao dever de executar corresponde, do lado do particular que obteve vencimento no recurso contencioso de anulação, um direito subjetivo, que é o direito à execução” (cf. DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Direito...*, *cit.*, p. 234; *A Execução das Sentenças...*, *cit.*, p. 27); sobre a ideia de a um dever se associar sempre um direito (cf. HANS KELSEN, «The Law as a Specific Social Technique» in *The University of Chicago Law Review*, Vol. 9, n.º 1, 1941, p. 76, para quem o conteúdo de um direito é, em última análise, o cumprimento do dever de outro sujeito; *vide* ainda, cf. WESLEY NEWCOMB HOHFELD, «Some fundamental legal conceptions as applied in judicial reasoning» in *The Yale Law Journal*, 23, 1913, pp. 30-32; LUÍS DUARTE D’ALMEIDA, «Fundamental legal concepts: the Hohfeldian framework» in *Philosophy Compass*, 11/10, 2016, pp. 555-556; GONÇALO DE ANDRADE FABIÃO, «Posições jurídicas conferidas por normas de direitos fundamentais» in *Lisbon Law Review*, Vol. LVIII, 2017, pp. 75-77).

⁽⁷⁰⁾ Neste sentido, cf. JOÃO TIAGO SILVEIRA, *Mecanismos de agilização...*, *cit.*, pp. 268 e 269, para quem o direito de acesso aos tribunais (uma dimensão do princípio da tutela jurisdicional efetiva) pode ser caracterizado como abrangendo “o direito à execução das decisões judiciais” (no mesmo sentido, cf. J.J. GOMES CANOTILHO / VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa anotada*, Vol. I, 4.ª ed., Coimbra Editora, Coimbra, 2007, p. 414). Também existe doutrina vizinha com o mesmo entendimento (cf. ANDRÉS BETANCOR, «Inejecución de sentencias...», *cit.*, pp. 147 e 148).

⁽⁷¹⁾ Cf. RICARDO BRANCO, «As relações do CPTA com a convenção europeia dos direitos do Homem e com a jurisprudência do tribunal europeu dos direitos do Homem» in *Comentários à Legislação Processual Administrativa*, 5.ª ed., Vol. I, AAFDL, 2020, p. 325; MARIA AMÁLIA SANTOS, «O direito constitucionalmente garantido dos cidadãos à tutela jurisdicional efetiva» in *Julgur*, 2019, p. 22.

⁽⁷²⁾ Cf. GUILHERME DA FONSECA TEIXEIRA, *Execução das Sentenças...*, *cit.*, pp. 35-41; NUNO CUNHA

É justamente neste reino da tensão que emergem as causas legítimas de inexecução, cuja ocorrência situa-se, no plano dogmático-jurídico, entre a cedência do *direito* do particular à execução (decorrência do princípio da tutela jurisdicional efetiva ou direito subjetivo autónomo) e a legitimação do incumprimento do *dever* de a Administração executar as sentenças dos tribunais.

Desta forma, em face de uma sentença, sob pena de nulidade dos atos praticados e eventual responsabilidade civil, criminal e disciplinar dos seus autores [art. 158.º, n.º 2, do CPTA⁽⁷³⁾], a entidade pública demandada só pode fazer uma de duas coisas:

- i) executa a sentença praticando os atos a que foi condenada no prazo legalmente previsto (arts. 158.º, n.º 1, 162.º, n.º 1, 170.º, n.º 1 e 175.º, n.º 1, do CPA); ou
- ii) invoca a causa legítima de inexecução (arts. 163.º, n.º 3 e 175.º, n.º 2, do CPTA).

Neste último caso, aludindo à definição de “causa legítima de inexecução” proposta por FREITAS DO AMARAL, a Administração invoca uma situação excecional que torna lícita a inexecução das sentenças administrativas mas que implica a obrigação de indemnizar o titular do direito à execução⁽⁷⁴⁾. Atualmente, a lei processual administrativa admite expressamente a invocação de dois tipos de causas legítimas de inexecução — a *impossibilidade absoluta (causa natural)* e o *excecional prejuízo para o interesse público (causa administrativa)*⁽⁷⁵⁾.

Vejamos, pois, em que se traduz cada uma destas figuras, tendo sempre presente que são realidades distintas e não sobreponíveis⁽⁷⁶⁾.

ROLO, «A inexecução ilícita dos julgados administrativos e a responsabilidade civil da administração. *Justiae nuptiae?* (algumas considerações principiantes)» in *Coletânea de Estudos em Memória de Francisco Lucas Pires*, Universidade Autónoma de Lisboa, 1999, p. 231.

⁽⁷³⁾ Desta forma, o preceito em questão estende o regime de responsabilidade às “situações de rebeldia que se concretizem na prática de atos administrativos desconformes com decisões judiciais” (cf. MÁRIO AROSO DE ALMEIDA / CARLOS FERNANDES CADILHA, *Comentário...*, *cit.*, p. 1260).

⁽⁷⁴⁾ Cf. DIOGO FREITAS DO AMARAL, *A Execução das Sentenças...*, *cit.*, p. 123.

⁽⁷⁵⁾ Esta distinção de “causa natural” e “causa administrativa” deve-se às sugestivas palavras de RODRIGO ESTEVES DE OLIVEIRA, «Processo Executivo...», *cit.*, pp. 252 e 253.

⁽⁷⁶⁾ Cf. CARLOS ALBERTO FERNANDES CADILHA, *Dicionário de Contencioso Administrativo*, 2.ª ed., Almedina, 2018, p. 153.

4.1. A impossibilidade absoluta

Dada a evidência da ocorrência desta causa legítima de inexecução, a doutrina não hesita em avançar com alguns exemplos, como as situações em que ocorra o perecimento da coisa que o autor pretendia reaver por via da ação⁽⁷⁷⁾ ou quando haja sido impugnado um ato de formação do contrato e, na pendência da ação, o contrato tenha sido celebrado e integralmente executado⁽⁷⁸⁾. Também parece consubstanciar uma impossibilidade a situação em que a Administração tenha ordenado a demolição de um monumento nacional, não sendo possível, ou não podendo ser possível, reconstituir esse monumento nacional ou, ainda, quando a Administração tenha ordenado o abate de um animal, não podendo executar a sentença que declarou ilegal esse abate fazendo reviver o animal⁽⁷⁹⁾.

Uma compreensão global deste impedimento “irremovível”⁽⁸⁰⁾ carece de uma análise aos seus traços mais característicos.

Para que a sentença não seja executada, é necessário que a sua execução seja verdadeiramente impossível, que exista uma impossibilidade *absoluta*. Nem sempre parece ter sido assim, uma vez que a lei anterior, ao referir-se apenas a “impossibilidade”, abria portas para uma interpretação mais ampla. Hoje, ao referir-se à “impossibilidade absoluta”, o legislador pretendeu afastar expressamente a onerosidade ou mera dificuldade na execução da sentença (*difficultas praestandi*)⁽⁸¹⁾ — a impossibilidade *relativa* ou *económica*⁽⁸²⁾ — como causa legítima de inexecução.

(77) Cf. MÁRIO AROSO DE ALMEIDA / CARLOS FERNANDES CADILHA, *Comentário...*, *cit.*, p. 305.

(78) Cf. VERA EIRÓ, «O regime de antecipação...», *cit.*, p. 920.

(79) Apresentando estes exemplos, cf. DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Direito...*, *cit.*, p. 244.

(80) Cf. DIOGO FREITAS DO AMARAL, *A Execução das Sentenças...*, *cit.*, p. 125; CARLOS ALBERTO FERNANDES CADILHA, *Dicionário...*, *cit.*, p. 153; e, na jurisprudência, Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, de 16 de fevereiro de 2017, proferido no âmbito do processo n.º 0420/16, disponível in <www.dgsi.pt>.

(81) Na jurisprudência, cf. o Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, de 2 de abril de 1998, proferido no âmbito do processo n.º 19815A, disponível in <www.dgsi.pt>; Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, de 18 de dezembro de 2002, proferido no âmbito do processo n.º 40494A, disponível in <www.dgsi.pt>; Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, de 2 de outubro de 2003, proferido no âmbito do processo n.º 32415A, disponível in <www.dgsi.pt>; Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, de 22 de setembro de 2004, proferido no âmbito do processo 42003A, disponível in <www.dgsi.pt>; Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, de 9 de dezembro de 2004, proferido no âmbito do processo n.º 030373, disponível in <www.dgsi.pt>; Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, de 3 de maio de 2007, proferido no âmbito do processo n.º 030373A, disponível in <www.dgsi.pt>; Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, de 14 de julho de 2008, proferido no âmbito do processo n.º 035910B, disponível in <www.dgsi.pt>; Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, de 2 de dezembro de 2010, proferido no âmbito do processo n.º 047579, disponível in <www.dgsi.pt>; Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, de 17 de

A impossibilidade é *objetiva* quando a inviabilidade de executar a sentença respeita a toda a Administração, parecendo-nos juridicamente questionável a admissibilidade de uma impossibilidade *subjéctiva*⁽⁸³⁾. Isto porque, à extinção ou incompetência do órgão administrativo executado, a lei atribui a execução ao órgão que lhe sucedeu ou sobre o qual tenha sido atribuída aquela competência, atento o dever de execução das sentenças que vincula toda a Administração (art. 174.º, n.º 3, do CPTA)⁽⁸⁴⁾.

É pacificamente reconhecido que a impossibilidade absoluta tanto pode ser *física*, como *jurídica*⁽⁸⁵⁾, decorrendo esta de superveniências de carácter eminentemente jurídico-normativo que tornem inviável corporizar os deveres resultantes da sentença e praticar os atos e/ou operações que o seu cumprimento implicaria. Neste caso, a impossibilidade jurídica apenas se considera “absoluta” no caso de se verificar que mesmo que a pretensão do particular tivesse sido satisfeita no momento próprio, esta seria limitada pela decorrência da alteração legislativa, à semelhança do que veio a ser expressamente consagrado em sede de processo declarativo no art. 45.º-A, n.º 3, do CPTA⁽⁸⁶⁾. Não basta, por isso, uma simples alteração do paradigma legal⁽⁸⁷⁾.

janeiro de 2013, proferido no âmbito do processo n.º 01438C/03, disponível in <www.dgsi.pt>; Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, de 16 de fevereiro de 2017, proferido no âmbito do processo n.º 0420/16, disponível in <www.dgsi.pt>; Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, de 31 de outubro de 2019, proferido no âmbito do processo n.º 640/07, disponível in <www.dgsi.pt>; Acórdão do Tribunal Central Administrativo Norte, de 24 de março de 2023, proferido no âmbito do processo n.º 00581/11, disponível in <www.dgsi.pt>; na doutrina, por todos, DIOGO FREITAS DO AMARAL, *A Execução das Sentenças...*, cit., p. 128.

⁽⁸²⁾ Sobre esta figura no âmbito do cumprimento das obrigações, cf. JOÃO DE MATOS ANTUNES VARELA, *Das Obrigações Em Geral*, Vol. II, 2.ª ed., Almedina, Coimbra, 1973, pp. 66 e 67, para quem “não basta que ela [a obrigação] se tenha tornado *extraordinariamente onerosa* ou *excessivamente difícil* para o devedor, como pode suceder com frequência nos períodos de maior inflação”.

⁽⁸³⁾ Sobre esta distinção no direito civil, cf. JOÃO DE MATOS ANTUNES VARELA, *Das Obrigações...*, cit., p. 66.

⁽⁸⁴⁾ Neste sentido, cf. o Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, de 21 de março de 2019, proferido no âmbito do processo n.º 01440/03, disponível in <www.dgsi.pt>, no qual se estabelece que mesmo que não fosse competente o Secretário de Estado Adjunto e das Finanças para executar a sentença, sempre se teria de lançar mão do mecanismo estabelecido no n.º 3 do art. 179.º do CPTA.

⁽⁸⁵⁾ Cf. os Acórdãos do Tribunal Central Administrativo Sul, de 1 de julho de 2021, proferido no âmbito do processo n.º 272/15, disponível in <www.dgsi.pt>, e do Supremo Tribunal Administrativo, de 7 de dezembro de 2023, proferido no âmbito do processo n.º 2727/15, disponível in <www.dgsi.pt>, nos quais se verifica a existência de “impossibilidade jurídica”. Na doutrina, cf., MÁRIO AROSO DE ALMEIDA / CARLOS FERNANDES CADILHA, *Comentário...*, cit., p. 1222; CECÍLIA ANACORETA CORREIA, *A tutela executiva...*, cit., p. 315; MARCO CARVALHO GONÇALVES, «A oposição no processo executivo administrativo» in *Comentários à Legislação Processual Administrativa*, 5.ª ed., AAFDL, Lisboa, 2020, p. 811.

⁽⁸⁶⁾ Cf. JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, *A Justiça...*, cit., p. 206, para quem a solução do n.º 3, do art. 45.º-A, do CPTA, “é, portanto, expressamente equiparado pela lei às situações de “impossibilidade absoluta” ou de “excecional prejuízo para o interesse público” (no mesmo sentido, cf. MÁRIO AROSO DE ALMEIDA / CARLOS FERNANDES CADILHA, *Comentário...*, cit., p. 1278).

⁽⁸⁷⁾ Com este entendimento, *vide* na jurisprudência (Acórdão do Supremo Tribunal Adminis-

Pode ser *total* ou *parcial*, consoante a impossibilidade se estenda a toda a sentença ou impeça a sua execução parcial, procedendo-se à indemnização do restante⁽⁸⁸⁾.

A impossibilidade deve ser *definitiva*⁽⁸⁹⁾ e não *temporária*, como a que resulte de constrangimentos financeiros temporalmente delimitados para fundamentar a inexecução de uma sentença que anulou a decisão de cessação do concurso para o recrutamento de funcionários administrativos⁽⁹⁰⁾. Resta saber se, quando a impossibilidade seja temporária, não se justificaria uma suspensão da instância até que ela se tornasse definitiva procedendo-se, depois, aos trâmites subsequentes de fixação de indemnização do exequente pela Administração. Embora não se duvida da bondade da solução, numa posição claramente mais favorável ao particular dir-se-á que a impossibilidade, ainda que temporária, também justifica uma reparação pecuniária por sacrificar o direito do particular à inexecução pontual da sentença⁽⁹¹⁾.

A impossibilidade tem de ser *não culposa*, que não resulte de factos da responsabilidade da Administração, porque caso contrário não haverá causa legítima⁽⁹²⁾ e a inexecução será ilegítima⁽⁹³⁾. Neste sentido, não

trativo de 16 de fevereiro de 2017, proferido no âmbito do processo n.º 0420/16, disponível in <www.dgsi.pt> e na doutrina (MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *A Anulação...*, cit., p. 689).

⁽⁸⁸⁾ Na jurisprudência, cfr., Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, de 16 de dezembro de 2010, proferido no âmbito do processo n.º 0648/10, disponível in <www.dgsi.pt>; Acórdão do Tribunal Central Administrativo Norte, de 14 de julho de 2023, proferido no âmbito do processo n.º 1294/06, disponível in <www.dgsi.pt>; na doutrina, cf. DIOGO FREITAS DO AMARAL, *A Execução das Sentenças...*, cit., p. 129.

⁽⁸⁹⁾ Cf. o Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, de 2 de abril de 1998, proferido no âmbito do processo n.º 19815A, disponível in <<www.dgsi.pt>>; no mesmo sentido, DIOGO FREITAS DO AMARAL, *A Execução das Sentenças...*, cit., p. 128, para quem “só a impossibilidade definitiva constitui uma causa legítima de inexecução: a impossibilidade temporária origina apenas uma causa legítima de atraso na execução”.

⁽⁹⁰⁾ Cf. Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, de 24 de setembro de 2020, proferido no âmbito do processo n.º 089/10, disponível in <www.dgsi.pt>, no qual se referiu que “[a] invocação de circunstâncias relativas a situações temporárias não é suscetível de impedir o prosseguimento do procedimento concursal para o preenchimento de postos de trabalho por tempo indeterminado”.

⁽⁹¹⁾ Cf. DIOGO FREITAS DO AMARAL, *A Execução das Sentenças...*, cit., p. 128.

⁽⁹²⁾ Cf. o Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, de 5 de setembro de 2019, proferido no âmbito do processo n.º 0430/14, disponível in <www.dgsi.pt>; neste sentido, RODRIGO ESTEVES DE OLIVEIRA refere que “[a] impossibilidade absoluta não causa problemas de maior, salvo quando a Administração a provoque de forma dolosa, porque daí não haverá em princípio “causa legítima” (cf. «Processo Executivo...», cit., p. 253; no mesmo sentido, cf. MARCO CARVALHO GONÇALVES «A oposição no processo executivo administrativo» in *Comentários à Legislação Processual Administrativa*, 5.ª ed., AAFDL, Lisboa, 2020, p. 811). Em sentido contrário, por esta situação deixar por garantir uma tutela secundária do direito do Exequente, cf. GUILHERME DA FONSECA TEIXEIRA, *Execução das Sentenças...*, cit., p. 184.

⁽⁹³⁾ Cf. DIOGO FREITAS DO AMARAL, *A Execução das Sentenças...*, cit., p. 129.

pode a Administração fazer valer-se de factos surgidos por sua responsabilidade, não constituindo causa legítima de inexecução a “existência de erros e enganos da responsabilidade exclusiva da Administração”⁽⁹⁴⁾ ou mesmo a alteração do paradigma regulamentar para legalizar os seus atos inválidos. É que se a Administração decide alterar o paradigma legal, não deixa de ser questionável a legalidade dos próprios atos que a concretizem quando destinados à satisfação de interesses dos particulares, em claro desvio de poder.

4.1.1. Apreciação crítica da jurisprudência

A análise da “impossibilidade absoluta”, enquanto causa legítima de inexecução, não ficaria completa se não se aludisse ao entendimento dos tribunais, uma vez que “só em relação a comportamentos certos e determinados faz sentido perguntar se a sua prática é ou não impossível”⁽⁹⁵⁾.

Tem sido jurisprudência constante o entendimento de que constituem “impossibilidade absoluta” as situações de extinção ou cessação da relação ou vínculo funcional ou de emprego devido a razões exteriores ao ato anulado, como a ocorrência de reforma ou aposentação⁽⁹⁶⁾, salvo a sua ocorrência anterior à prática do ato⁽⁹⁷⁾.

Por outro lado, as decisões dos tribunais têm mantido o entendimento em considerar existir impossibilidade absoluta na execução de sentenças

⁽⁹⁴⁾ Cf. o Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul, de 24 de junho de 2004, proferido no âmbito do processo n.º 00117/4, disponível *in* <www.dgsi.pt>.

⁽⁹⁵⁾ Cf. o Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, de 12 de novembro de 1997, proferido no âmbito do processo n.º 22444A, disponível *in* <www.dgsi.pt>; no mesmo sentido, Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, de 13 de março de 2003, proferido no âmbito do processo n.º 044140-A, disponível *in* <www.dgsi.pt>.

⁽⁹⁶⁾ Cf., por exemplo, o Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, de 12 de abril de 2007, proferido no âmbito do processo n.º 0291/06, disponível *in* <www.dgsi.pt>; Acórdão do Tribunal Central Administrativo do Norte, de 30 de novembro de 2012, proferido no âmbito do processo n.º 00417-A/2002, disponível *in* <www.dgsi.pt>; Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, de 25 de setembro de 2014, proferido no âmbito do processo n.º 01710/13, disponível *in* <www.dgsi.pt>; Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, de 12 de julho de 2017, proferido no âmbito do processo n.º 0817/14, disponível *in* <www.dgsi.pt>; Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, de 28 de fevereiro de 2018, proferido no âmbito do processo n.º 01221/17, disponível *in* <www.dgsi.pt>.

⁽⁹⁷⁾ O Supremo Tribunal Administrativo entendeu não se verificar uma causa legítima de inexecução da sentença que anulou o indeferimento do pedido do funcionário para a tomada de posse para uma nova categoria, uma vez que se aposentou antes de ser emitido o ato de indeferimento — estava-se perante uma situação de legitimidade cuja ocorrência da causa legítima de inexecução não devia ser o tema central do aresto (cf. Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, de 5 de junho de 2008, proferido no âmbito do processo n.º 040201A, disponível *in* <www.dgsi.pt>).

que anulem decisões de adjudicação por já não ser possível retomar o procedimento concursal de um contrato totalmente cumprido⁽⁹⁸⁾, como acontece, por exemplo, quando se encontra “executada integralmente a empreitada e recebida definitivamente a obra”⁽⁹⁹⁾.

Noutros casos, o tribunal entendeu constituir uma impossibilidade jurídica as situações decorrentes de novas prescrições normativas que modificaram um concreto loteamento⁽¹⁰⁰⁾ ou, ainda, a execução de uma sentença nos termos da qual devia ser concedida uma autorização quando, à data da execução, o regime legal aplicável já não sujeitava o acesso a tal atividade à obtenção de qualquer autorização administrativa⁽¹⁰¹⁾.

No domínio urbanístico, foi declarada causa legítima de inexecução a situação de inexistência, dada a impossibilidade de separação ou autonomização física ou jurídica, da parcela ou terreno alvo de ato expropriativo, uma vez que após a expropriação parte da parcela já tinha sido aplicada a espaços públicos (estacionamentos, ruas, etc.) e parte restante vendida e nela construídos edifícios para habitação e comércio⁽¹⁰²⁾.

⁽⁹⁸⁾ Cf., entre outros, o Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, de 17 de outubro de 1996, proferido no âmbito do processo n.º 28237B, disponível *in* <www.dgsi.pt>; Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, de 9 de junho de 1998, proferido no âmbito do processo n.º 29166B, disponível *in* <www.dgsi.pt>; Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, de 21 de fevereiro de 2001, proferido no âmbito do processo n.º 41885A, disponível *in* <www.dgsi.pt>; Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, de 13 de março de 2003, proferido no âmbito do processo n.º 044140-A, disponível *in* <www.dgsi.pt>; Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, de 17 de janeiro de 2006, proferido no âmbito do processo n.º 0404/05, disponível *in* <www.dgsi.pt>; Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, de 17 de março de 2005, proferido no âmbito do processo n.º 043423B, disponível *in* <www.dgsi.pt>; Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, de 2 de junho de 2010, proferido no âmbito do processo n.º 01541A/03, disponível *in* <www.dgsi.pt>; Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, de 16 de dezembro de 2010, proferido no âmbito do processo n.º 0648/10, disponível *in* <www.dgsi.pt>; Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, de 8 de fevereiro de 2011, proferido no âmbito do processo n.º 0891/10, disponível *in* <www.dgsi.pt>; Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, de 20 de novembro de 2012, proferido no âmbito do processo n.º 0949/12, disponível *in* <www.dgsi.pt>; Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, de 8 de maio de 2015, proferido no âmbito do processo n.º 047307A, disponível *in* <www.dgsi.pt>; Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, de 15 de junho de 2023, proferido no âmbito do processo n.º 1087/16, disponível *in* <www.dgsi.pt>.

⁽⁹⁹⁾ Cf. o Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, de 13 de março de 2003, proferido no âmbito do processo n.º 044140-A, disponível *in* <www.dgsi.pt>.

⁽¹⁰⁰⁾ Cf. o Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, de 25 de setembro de 2014, proferido no âmbito do processo n.º 0226/14, disponível *in* <www.dgsi.pt>.

⁽¹⁰¹⁾ Cf. o Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul, de 1 de julho de 2021, proferido no âmbito do processo n.º 272/15, disponível *in* <www.dgsi.pt>; Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, de 7 de dezembro de 2023, proferido no âmbito do processo n.º 2727/15, disponível *in* <www.dgsi.pt>.

⁽¹⁰²⁾ Cf. o Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, de 17 de janeiro de 2013, proferido no âmbito do processo n.º 01438C/03, disponível *in* <www.dgsi.pt>.

No sentido do não reconhecimento de uma impossibilidade absoluta, o Supremo Tribunal Administrativo afastou a ocorrência de uma causa legítima de inexecução do julgado que anulou o indeferimento de pedido de reversão quando tenha existido a simples transmissão do prédio expropriado a terceiros, uma vez que “o prédio continua a existir, física e juridicamente, como objeto possível de direito de propriedade privada”^(103/104). Num outro aresto, o mesmo tribunal entendeu também não configurar causa legítima de inexecução a execução de sentença que condena a Administração a iniciar um procedimento expropriativo necessário para garantir um muro de suporte, tendo em mente que a condenação já tinha ocorrido há quase seis anos⁽¹⁰⁵⁾ o que, a nosso ver, não deixa de suscitar sérias dúvidas de conformidade com o direito à tutela jurisdicional efetiva pelo atraso prolongado na execução de sentença, tal como reconhecido pela jurisprudência do Tribunal de Estrasburgo⁽¹⁰⁶⁾.

4.2. O excecional prejuízo para o interesse público

A Administração pode não executar a sentença, ainda que seja *possível* fazê-lo, quando a execução possa gerar um efetivo, não virtual⁽¹⁰⁷⁾, *excecional prejuízo para o interesse público*. É considerada a válvula de segurança do sistema⁽¹⁰⁸⁾.

Embora seja duvidosa a necessidade da sua positivação — tal como se verá *infra*⁽¹⁰⁹⁾ —, ela exprime uma opção política da legisla-

⁽¹⁰³⁾ Cf. Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, de 11 de abril de 2002, proferido no âmbito do processo n.º 37646A, disponível in <www.dgsi.pt>; o Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, de 23 de fevereiro de 2023, proferido no âmbito do processo n.º 01438/03, disponível in <www.dgsi.pt>.

⁽¹⁰⁴⁾ Surpreendentemente, já muitos anos antes, Freitas do Amaral alertava para o facto destas situações não constituírem uma impossibilidade absoluta, quando muito um grave prejuízo para o interesse público, criticando a decisão do caso de *Maria da Visitação Lourenço* (cf. DIOGO FREITAS DO AMARAL, *A Execução das Sentenças...*, cit., pp. 129 e 130; 161 e 162).

⁽¹⁰⁵⁾ Cf. o Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, de 19 de novembro de 2020, proferido no âmbito do processo n.º 093/12, disponível in <www.dgsi.pt>.

⁽¹⁰⁶⁾ Cf. o Acórdão do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, *Burdov c. Rússia* [n.º 2], de 15 de janeiro de 2009, disponível in <www.hudoc.echr.coe.int>; Acórdão do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, *Raylyan c. Rússia*, de 15 de fevereiro de 2007, disponível in <www.hudoc.echr.coe.int>; Acórdão do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, *Scolla c. Itália*, de 28 de setembro de 1995, disponível in <www.hudoc.echr.coe.int>.

⁽¹⁰⁷⁾ Cf. o Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul, de 17 de março de 2011, proferido no âmbito do processo n.º 07287/11, disponível in <www.dgsi.pt>.

⁽¹⁰⁸⁾ Cf. RUI MACHETE, «Processo Executivo» in *Temas e Problemas de Processo Administrativo*, 2.ª ed., ICJP, Lisboa, 2011, p. 177.

⁽¹⁰⁹⁾ *Vide* ponto 5.2.

dor⁽¹¹⁰⁾ que traduz uma ponderação entre o direito do particular à execução das sentenças e o interesse público que no caso concreto sofre um excecional prejuízo se a execução for por diante. Há, portanto, um *condicionamento* do direito [autônomo ou decorrente do direito da tutela jurisdicional efetiva⁽¹¹¹⁾] que cede perante o interesse público⁽¹¹²⁾: os prejuízos que, para a comunidade, adviriam da realização da prestação devida seriam claramente superiores ao sacrifício que para o interessado representaria a não satisfação dos direitos emergentes da decisão.

Numa outra perspectiva, o legislador teve de atender à presença de outros interesses públicos que concorrem igualmente entre si: o interesse público que impede a execução da sentença e, por outro lado, o interesse público de que reveste a necessidade de garantir que a Administração (entidade demandada) cumpre a lei⁽¹¹³⁾ ou o interesse público na realização da justiça⁽¹¹⁴⁾. No caso de ocorrer um excecional prejuízo para o interesse público, é o primeiro que prevalece face aos segundos. Por outro lado, estes interesses públicos opõem-se ao interesse do particular na execução da sentença⁽¹¹⁵⁾.

Estas ponderações que o legislador efetuou, em abstrato, no âmbito da sua liberdade de conformação legislativa não exclui a ponderação, em concreto, de um “excecional prejuízo para o interesse público”. Existem, portanto, três níveis de ponderação⁽¹¹⁶⁾:

i) Na positivação (a montante);

⁽¹¹⁰⁾ Falando em “juízo político-administrativo do legislador” (cf. RODRIGO ESTEVES DE OLIVEIRA, «Processo Executivo..., cit., pp. 252 e 253).

⁽¹¹¹⁾ Cf. JOÃO TIAGO SILVEIRA, *Mecanismos de agilização...*, cit., p. 260, para quem “os direitos fundamentais que decorrem da tutela jurisdicional efetiva não são, em regra, absolutos”. Também ISABEL CELESTE FONSECA entende que, em geral, os direitos decorrentes da tutela jurisdicional efetiva não são absolutos, podendo ser restringidos perante outros valores constitucionais (cf. *Processo temporalmente justo e urgência. Contributo para a autonomização da tutela jurisdicional de urgência na justiça administrativa*, Coimbra Editora, Coimbra, 2009, p. 258).

⁽¹¹²⁾ Cf. DIOGO FREITAS DO AMARAL, *A Execução das Sentenças...*, cit., p. 141; JOÃO TIAGO SILVEIRA, *Mecanismos de agilização...*, cit., p. 683.

⁽¹¹³⁾ Cf. VERA EIRÓ, «O regime de antecipação..., cit., p. 911.

⁽¹¹⁴⁾ Cf. DIOGO FREITAS DO AMARAL, *A Execução das Sentenças...*, cit., p. 142

⁽¹¹⁵⁾ No sentido de que está em causa uma ponderação de interesses públicos vs. interesses privados, cf. Acórdão do Tribunal Central Administrativo Norte, de 24 de março de 2023, proferido no âmbito do processo n.º 00581/11, disponível in <www.dgsi.pt>.

⁽¹¹⁶⁾ Mais não são do que a eterna tríplice ponderação de interesses transversal aos conflitos existentes no Direito Administrativo: “a necessidade da sua harmonização conduz a delicados processos ponderativos de interesses a nível legislativo, em primeiro lugar, e num segundo momento, de “arbitragem” a nível administrativo, sempre passíveis de gerar um derradeiro nível de ponderação a cargo dos tribunais” (cf. PAULO OTERO, *Direito do Procedimento Administrativo*, Vol. I, Almedina, 2016, p. 159).

- ii) Na invocação pela Administração, após a sua ponderação de existirem razões para o fazer⁽¹¹⁷⁾;
- iii) Na verificação pelo julgador, da ocorrência da causa legítima de inexecução (a jusante).

Neste último caso, o alcance residual do “excecional prejuízo para o interesse público” e a sua difícil determinação⁽¹¹⁸⁾, explica a exigência de uma fundamentação especial. Naturalmente que todas as decisões judiciais devem à partida ser fundamentadas. A própria Constituição o impõe (art. 205.º, n.º 1). Mas a exigência de uma especial fundamentação significa que, quando se valora o interesse público para não executar a sentença, o Tribunal deve indicar claramente o interesse que se pretende acautelar com a restrição dos efeitos e os motivos concretos que impõem uma tal medida⁽¹¹⁹⁾.

Antes mesmo de avançar para a resenha jurisprudencial sobre o tema, importa atermo-nos à questão de saber se as dificuldades financeiras corporizam um excecional prejuízo para o interesse público, à semelhança do que se prevê noutros ordenamentos jurídicos, como em Espanha⁽¹²⁰⁾ ou, mesmo, naqueles em que vigora a presunção da solvência do Estado, como na Alemanha⁽¹²¹⁾. Veja-se o exemplo em que a execução se traduz na demolição de um prédio e pagamento das correspondentes indemnizações aos proprietários das frações para habitação e comércio⁽¹²²⁾.

No sentido da sua inadmissibilidade, há quem entenda que seria negar o próprio Estado de Direito⁽¹²³⁾ ou, por outro lado, uma questão de

⁽¹¹⁷⁾ Cf. J. M. SÉRVULO CORREIA, «A efetivação processual da responsabilidade civil extra-contratual da Administração por atos de gestão pública» in *La responsabilidad patrimonial de los poderes públicos*, Madrid, 1999, pp. 310 e 311.

⁽¹¹⁸⁾ Cf. DIOGO FREITAS DO AMARAL, *A Execução das Sentenças...*, cit., p. 146, para quem se revela tarefa difícil a determinação judicial de um excecional prejuízo para o interesse público.

⁽¹¹⁹⁾ Com o mesmo entendimento por referência à invocação de um “interesse público de excecional relevo” nos termos do n.º 4 do art. 282.º da Constituição, cf. RUI MEDEIROS, «anotação ao artigo 282.º» in *Constituição Portuguesa anotada* (J. Miranda/R. Medeiros), Vol. III, 2.ª ed., UCE, Lisboa, 2020, p. 742.

⁽¹²⁰⁾ Como se viu anteriormente, a lei espanhola prevê como motivo de incumprimento legal da sentença que condene ao pagamento de quantias pecuniárias o “transtorno grave” à Fazenda Pública (art. 106.º, n.º 4, da Ley 29/1998, de 13 de julho).

⁽¹²¹⁾ Cf. SANTIAGO GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, *La jurisdicción...*, cit., pp. 314 e 317.

⁽¹²²⁾ Cf. RODRIGO ESTEVES DE OLIVEIRA, «Processo Executivo...», cit., p. 255; JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, *A Justiça...*, cit., p. 388 (1014); com entendimento contrário, cf. MÁRIO AROSO DE ALMEIDA / CARLOS FERNANDES CADILHA, *Comentário...*, cit., p. 1278 (1573).

⁽¹²³⁾ FREITAS DO AMARAL entende não ser possível integrar um dano grave de natureza financeira no excecional prejuízo para o interesse público sob pena de negar o Estado de Direito e “protelar a solução da dificuldade, transferindo-a para o momento da indemnização, com o risco de os prejuízos poderem vir a ser superiores ao valor da prestação em dívida” (cf. *A Execução das Sentenças...*, cit., p. 135).

justiça e não de números aparentemente resolvida com a fixação de um valor fixo⁽¹²⁴⁾. Pela nossa parte, não estamos tão seguros de que assim seja, por três grandes ordens de razão:

- i) Esta solução não é estranha ao Direito Constitucional que, através do n.º 4 do art. 282.º, da Constituição, permite expressamente que se atenda às consequências financeiras da decisão de inconstitucionalidade de quaisquer normas⁽¹²⁵⁾. Aliás, os juízes do palácio de *Ratton* mostram-se particularmente sensíveis à circunstância de estarem em causa receitas públicas em grande parte já recebidas nos cofres do Estado ou que, quando previsíveis, integram as suas expectativas orçamentais⁽¹²⁶⁾.
- ii) Nada disto é incompatível com o Estado de Direito porque, em épocas de crise do Estado-Providência marcadas por apertados limites orçamentais, salta à vista que a preocupação em evitar custos financeiros excessivos assume inequívoca relevância jurídica⁽¹²⁷⁾.
- iii) A própria jurisprudência dos tribunais superiores secunda esta possibilidade, ao considerar que “um excessivo custo a cargo da

⁽¹²⁴⁾ Neste sentido, AURELIO GUAITA refere que “[e]n cuanto al quebranto de la Hacienda pública, realmente no tiene justificación alguna, no porque no diga la ley, numéricamente y en cifra, cuál ha de ser el quebranto, sino por la razón aducida por los autores y ya citada, de que la indemnización que establece la ley, si es justa y quiere borrar el daño de la inexecución, supondrá el mismo quebranto que la propia ejecución de la sentencia” (cf. «Ejecución de sentencias...», *cit.*, p. 94)

⁽¹²⁵⁾ A preocupação em criar mecanismos suscetíveis de impedir que uma decisão de inconstitucionalidade causasse uma rutura financeira do Estado esteve, aliás, bem presente, tanto durante a discussão parlamentar em torno do n.º 4 do art. 282.º da nossa Constituição, como no estrangeiro (cf. RUI MEDEIROS, *A Decisão de Inconstitucionalidade*, Lisboa, 1999, pp. 714 e 715).

⁽¹²⁶⁾ Assim, entenderam restringir os efeitos da declaração de inconstitucionalidade por forma a não haver restituição das taxas já pagas pela “conveniência de evitar qualquer perturbação financeira ou do bom funcionamento dos Serviços” (cf. Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 24/83, de 23 de novembro de 1983, disponível in <www.tribunalconstitucional.pt>; vide ainda Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 92/85, de 18 de junho de 1985, disponível in <www.tribunalconstitucional.pt>; Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 209/87, de 25 de junho de 1987, disponível in <www.tribunalconstitucional.pt>; Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 76/88, de 7 de abril de 1988, disponível in <www.tribunalconstitucional.pt>; Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 494/2009, de 29 de setembro de 2009, disponível in <www.tribunalconstitucional.pt>; Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 545/2021, de 14 de julho de 2021, disponível in <www.tribunalconstitucional.pt>, para quem se deviam restringir os efeitos da inconstitucionalidade sob pena de causar enormes transtornos financeiros aos particulares com a correspondente obrigação de restituição dos valores recebidos).

⁽¹²⁷⁾ Por isso, a Constituição procura assegurar “a satisfação das necessidades financeiras do Estado e de outras entidades públicas” (103.º, n.º 1, da Constituição) e garantir, num orçamento equilibrado (art. 105.º, n.º 4, da Constituição), “a aplicação dos meios financeiros necessários ao desenvolvimento económico e social” (art. 101.º da Constituição).

Administração pode consubstanciar grave prejuízo para o interesse público⁽¹²⁸⁾ ou que a “capacidade financeira” da Administração pode impedir a reabertura de um concurso⁽¹²⁹⁾, assim como, o facto de já não ter garantido o financiamento comunitário aquando da execução⁽¹³⁰⁾.

Isto mesmo não dispensa, obviamente, que a Administração tenha de acarretar com o esforço financeiro decorrente da indemnização devida pela ocorrência da causa legítima de inexecução, pagamento que se caracteriza insuperável.

4.2.1. Apreciação crítica da jurisprudência

No plano jurisprudencial, dada a natureza do próprio “excecional prejuízo para o interesse público”, cujo preenchimento dependerá sempre das concretas circunstâncias que estejam em causa, não é possível extrair uma dada orientação geral sobre o que têm entendido os nossos tribunais. Como tal, releva exemplificar algumas situações em que se decidiu estar ou não perante a ocorrência desta causa legítima de inexecução.

No grupo de **situações em que os tribunais entenderam verificar-se a existência desta causa legítima de inexecução**, destaca-se a inexecução de uma sentença declarativa da nulidade de despachos de nomeação, sem precedência de concurso, uma vez que a reconstituição das carreiras dos particulares nele visadas e, conseqüentemente, das restantes pessoas que seriam afetadas em cadeia ao longo desse período de tempo, “criaria grande instabilidade nos serviços e na situação dos respetivos funcionários, podendo atingir grande parte da sua estrutura operacional, o que, afetando a segurança dos funcionários e a sua confiança na instituição que servem, poderia sempre criar situações de injustiça, lesivas da eficiência e operacionalidade dos Serviços, decorrendo daí grave lesão para o interesse público⁽¹³¹⁾”.

⁽¹²⁸⁾ Cf. Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, de 29 de novembro de 1994, proferido no âmbito do processo n.º 035115, disponível *in* <www.dgsi.pt>.

⁽¹²⁹⁾ Cf. o Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul, de 17 de setembro de 2015, proferido no âmbito do processo n.º 05176/09, disponível *in* <www.dgsi.pt>.

⁽¹³⁰⁾ Cf. o Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, de 5 de setembro de 2019, proferido no âmbito do processo n.º 0430/14, disponível *in* <www.dgsi.pt>

⁽¹³¹⁾ Cf. o Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, de 29 de janeiro de 2002, proferido no âmbito do processo n.º 029818A, disponível *in* <www.dgsi.pt>.

Em situações análogas, o tribunal entendeu que ao exigir retomar um procedimento concursal para o provimento de postos de trabalho estaria a imiscuir-se e intrometer-se “na álea de autonomia contratual e decisória da Administração, pelo que sempre se teria que considerar que a mesma afronta o falado princípio da separação de poderes”⁽¹³²⁾, até porque, quando a decisão de encerramento desse procedimento se tenha fundado em considerações de impossibilidade financeira, não podia ser “objeto de sindicância jurisdicional [...] em que a competência decisória remete para valorações próprias da atividade administrativa”⁽¹³³⁾. Desta forma, constitui excecional prejuízo para o interesse público o facto de em sede de execução da sentença de anulação de ato de adjudicação, a entidade adjudicante já não ter garantido o financiamento comunitário, uma vez que isso iria tornar insuportável a nível financeiro a execução do contrato⁽¹³⁴⁾.

No domínio urbanístico, o Supremo Tribunal Administrativo considerou provocar um excecional prejuízo para o interesse público a execução de restituição de um terreno, ilegalmente expropriado, quando o beneficiário da expropriação já tivesse construído no terreno um complexo desportivo com participações financeiras públicas e ali desenvolvendo a sua atividade⁽¹³⁵⁾ ou quando já tivesse sido construída uma avenida com abertura ao trânsito rodoviário há vários anos⁽¹³⁶⁾.

Vejamos agora as situações em que os tribunais entenderam não se verificar o “excecional prejuízo para o interesse público”. O Supremo Tribunal Administrativo já entendeu dever executar-se a decisão que declara a ineficácia de um ato de provimento de 30 adidos consulares uma vez que, ao contrário do alegado pela Administração, “não se compreende como possa haver elevada escassez de meios humanos” atenta a taxa de ocupação do quadro próxima dos 100 %⁽¹³⁷⁾.

⁽¹³²⁾ Cf. o Acórdão do Tribunal Central Administrativo Norte, de 27 de setembro de 2019, proferido no âmbito do processo n.º 00089/10, disponível *in* <www.dgsi.pt>.

⁽¹³³⁾ Cf. o Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul, de 17 de setembro de 2015, proferido no âmbito do processo n.º 05176/09, disponível *in* <www.dgsi.pt>.

⁽¹³⁴⁾ Cf. o Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, de 5 de setembro de 2019, proferido no âmbito do processo n.º 0430/14, disponível *in* <www.dgsi.pt>.

⁽¹³⁵⁾ Cf. o Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, de 24 de janeiro de 2012, proferido no âmbito do processo n.º 040141A, disponível *in* <www.dgsi.pt>; desta forma, a jurisprudência espanhola, também considerou não existir uma impossibilidade, nem material nem legal, a demolição de um polidesportivo em execução de sentença [cf. ANA PEREIRA DE SOUSA, *As Causas Legítimas de Inexecução no Contencioso Administrativo*, AAFDL, Lisboa, 2021, p. 27 (69)], quando muito pode provocar um prejuízo para o interesse público.

⁽¹³⁶⁾ Cf. o Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, de 14 de julho de 2008, proferido no âmbito do processo n.º 047693A, disponível *in* <www.dgsi.pt>.

⁽¹³⁷⁾ Cf. o Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul, de 17 de janeiro de 2008, proferido no âmbito do processo n.º 02604/07, disponível *in* <www.dgsi.pt>.

Neste grupo de casos, mas no domínio urbanístico, o tribunal entendeu que a remoção da vedação colocada ilegalmente em propriedade alheia, constituía uma causa legítima de inexecução “meramente virtual”, atenta a inexistência de qualquer excecional prejuízo para o interesse público⁽¹³⁸⁾. De igual forma, o Supremo Tribunal Administrativo entendeu não constituir excecional prejuízo para o interesse público a restituição ou reposição do terreno ocupado ilicitamente com a colocação de uma caixa de saneamento e de tubos de encaminhamentos de águas, sem o prévio procedimento expropriativo, uma vez que “não se descortina que se trate de intervenção que envolva grandes dificuldades materiais e/ou problemas técnicos e cujos necessários recursos humanos, materiais e equipamentos a empregar impliquem elevados custos a ponto de poderem implicar um excecional prejuízo para o interesse público”⁽¹³⁹⁾.

5. A (des)necessidade de positivação das causas legítimas de inexecução

5.1. *Idem*: a impossibilidade absoluta

A própria natureza da impossibilidade absoluta, cuja consagração legal remonta, como se viu, ao início do século XX⁽¹⁴⁰⁾, suscita desde logo a questão da necessidade da sua positivação. A nosso ver, várias razões militam a favor da desnecessidade da sua positivação⁽¹⁴¹⁾:

- i) A impossibilidade absoluta, enquanto “causa natural” que é imposta pela força dos factos⁽¹⁴²⁾, secundariza a sua positivação para o plano da evidência, que se impõe pela natureza das coisas, do que objeto de grande criatividade legislativa;

⁽¹³⁸⁾ Cf. o Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul, de 17 de março de 2011, proferido no âmbito do processo n.º 07287/11, disponível in <www.dgsi.pt>.

⁽¹³⁹⁾ Cf. o Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, de 11 de setembro de 2017, proferido no âmbito do processo n.º 0237/15, disponível in <www.dgsi.pt>.

⁽¹⁴⁰⁾ Vide ponto 2, a legislação de 1930 aprovada ainda no contexto da ditadura militar.

⁽¹⁴¹⁾ Também VIEIRA DE ANDRADE entende que as “hipóteses óbvias de impossibilidade absoluta, física ou legal, não necessitam sequer de estar expressamente previstas” (cf. *A Justiça...*, cit., p. 390) e MÁRIO AROSO DE ALMEIDA refere que é “pacificamente reconhecido que a situação de impossibilidade nem sequer carceraria de previsão legal” (cf. *A Anulação...*, cit., pp. 718 e 719).

⁽¹⁴²⁾ Cf. RODRIGO ESTEVES DE OLIVEIRA, «Processo Executivo...», cit., p. 252; DORA LUCAS NETO, «Execução de sentenças e causas legítimas de inexecução: linhas mestras traçadas pela jurisprudência» in *Nos 20 anos dos CJA*, 2017, p. 103.

- ii) Por isso, a sua verificação judicial [indispensável e constitucionalmente imposta pelo princípio da separação e interdependência dos poderes⁽¹⁴³⁾] trata-se de uma mera “verificação objetiva que não envolve qualquer juízo valorativo”⁽¹⁴⁴⁾;
- iii) A impossibilidade de executar a sentença sempre resultaria da aplicação da regra geral de que “a obrigação de realizar uma prestação só existe se e na medida em que a prestação for possível”⁽¹⁴⁵⁾, fundada no brocardo latino *ad impossibilia nemo tenetur*⁽¹⁴⁶⁾, ou seja, ninguém é obrigado a fazer aquilo que é impossível;
- iv) Desta forma, a tutela indemnizatória do particular sempre ficaria salvaguardada, num plano mais elevado, através da aplicação das regras da teoria geral das invalidades, onde se prevê que “se a restituição em espécie não for possível” deve ser pago o valor correspondente⁽¹⁴⁷⁾, tal como já reconhecido pela nossa jurisprudência⁽¹⁴⁸⁾.

Por tudo isto, seriam sempre objeto de controvérsia quaisquer normas que o vedassem expressamente a inexecução por impossibilidade, numa espécie de rígida compreensão do princípio de separação de poderes e de epíteto contranatura. Foi essa a opção do legislador espanhol que, em determinados momentos, foi longe de mais, ao determinar que “não se poderá suspender nem declarar inexequível uma sentença por causa de

⁽¹⁴³⁾ Cf. os arts. 2.º e 111.º, n.º 1, da Constituição.

⁽¹⁴⁴⁾ Cf. JOÃO TIAGO SILVEIRA, *Mecanismos de agilização...*, cit., p. 682.

⁽¹⁴⁵⁾ Cf. MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *A Anulação...*, cit., p. 719.

⁽¹⁴⁶⁾ Cf. DIOGO FREITAS DO AMARAL, *A Execução das Sentenças...*, cit., p. 126. Sobre a importância do Direito Romano para o estudo e compreensão do Direito atual cfr., por exemplo, FERNANDO ARAÚJO, «Actualidade dos estudos romanísticos na formação do jurista», in R. DE ALBUQUERQUE (org.), *Estudos de direito romano*, II, 1989-1991, pp. 5, ss.

⁽¹⁴⁷⁾ Cf. o art. 289.º, n.º 1, do Código Civil; BRANDÃO PROENÇA salienta, de forma impressiva, que será devido o valor correspondente “em caso de impossibilidade material essencial (a coisa recebida pelo contraente que suporta a resolução, pode ter sido consumida, perdida, destruída, deteriorada, confundida, ou ter desaparecido culposa ou «não culposamente») ou jurídica (pela existência de direitos de terceiros nos termos do art. 435.º do CC), ocorrida anteriormente à «declaração» resolutiva ou quando essa restituição seja «exigida» pela natureza da prestação em causa (prestações de facto que se esgotam numa prestação de serviços, na execução de certo trabalho ou na concessão da utilização de certa coisa ou do gozo de certo local)” (cf. *A Resolução do Contrato no Direito Civil*, 1996, p. 168).

⁽¹⁴⁸⁾ Após discorrer sobre a existência da expropriação do direito à execução, o Supremo Tribunal Administrativo, conclui que “se foi reconhecido na sentença anulatória que o exequente tinha um determinado direito subjetivo ou um determinado direito sobre uma coisa, direito que viu frustrado pela impossibilidade de execução, a indemnização devida pela inexecução deverá corresponder ao valor desse direito ou dessa coisa” (cf. Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, de 20 de janeiro de 2010, proferido no âmbito do processo n.º 047578A, disponível in <www.dgsi.pt>).

impossibilidade material ou legal de executá-la”, solução que teve origem na reforma legislativa de 1904 e mantida pelo art. 107.º da Ley de 27 de diciembre de 1956. Só mais recentemente, na senda do que vinha ser defendido pela doutrina⁽¹⁴⁹⁾, a lei espanhola acabou por admitir as situações de impossibilidade enquanto situações que legitimam a inexecução das sentenças pela Administração⁽¹⁵⁰⁾.

5.2. *Idem*: o excecional prejuízo para o interesse público

À semelhança da “impossibilidade absoluta”, a necessidade de positividade do “excecional prejuízo para o interesse público” tem-se revelado um tema evidentemente discutível e discutido. A nosso ver, vários fundamentos militam a favor da sua desnecessidade dada a sua densidade e natureza pré-constitucional⁽¹⁵¹⁾:

- i) A atuação da Administração (ou a falta dela) sempre se encontraria fundada na *teoria do estado de necessidade*, enquanto princípio geral de direito administrativo⁽¹⁵²⁾ e mecanismo chamado a funcionar em situações de emergência como no caso de “o mal causado pela execução a interesses dignos de tutela [possa] ser claramente superior ao benefício colhido com a materialização da injunção jurisdicional”⁽¹⁵³⁾;

⁽¹⁴⁹⁾ Sem prejuízo desta norma ser objeto de crítica pela doutrina espanhola (cf. AURELIO GUAITA, «Ejecución de sentencias...», *cit.*, pp. 97 e 98) o seu impacto atravessou as fronteiras e também foi duramente criticada pela doutrina portuguesa (cf. DIOGO FREITAS DO AMARAL, *A Execução das Sentenças...*, *cit.*, p. 127).

⁽¹⁵⁰⁾ Assim, o n.º 2, do art. 105.º, da Ley 29/1998, de 13 de julho, passou a prever que “[s]i concurren causas de imposibilidad material o legal de ejecutar una sentencia, el órgano obligado a su cumplimiento lo manifestará a la autoridad judicial a través del representante procesal de la Administración, dentro del plazo previsto en el apartado segundo del artículo anterior, a fin de que, con audiencia de las partes y de quienes considere interesados, el Juez o Tribunal aprecie la concurrencia o no de dichas causas y adopte las medidas necesarias que aseguren la mayor efectividad de la ejecutoria, fijando en su caso la indemnización que proceda por la parte en que no pueda ser objeto de cumplimiento pleno”.

⁽¹⁵¹⁾ Cf., no mesmo sentido quanto ao “interesse público de excecional relevo” previsto no n.º 4, do art. 282.º, da Constituição, cf. J. J. GOMES CANOTILHO / VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa anotada*, Vol. II, 4.ª ed., Coimbra Editora, Coimbra, 2010, p. 980.

⁽¹⁵²⁾ Cf. J. M. SÉRVULO CORREIA, *Legalidade e autonomia contratual nos contratos administrativos*, Coimbra, 1987, p. 282. Para uma crítica a esta posição, cf. DIOGO FREITAS DO AMARAL, «Apreciação da dissertação de doutoramento do Mestre Mário Aroso de Almeida (“Anulação contenciosa de actos administrativos e relações jurídicas daí emergentes”)» in *Themis*, ano II, n.º 3, 2001, pp. 310 e 311.

⁽¹⁵³⁾ Neste sentido, cf. J. M. SÉRVULO CORREIA, *Legalidade e autonomia...*, *cit.*, p. 282, que equipara o excecional prejuízo para o interesse público a uma ramificação do estado de necessidade.

- ii) Outros princípios jurídicos, de natureza substantiva, reconduziriam a execução da sentença a uma situação inadmissível, quando pusesse em causa a *continuidade dos serviços públicos*⁽¹⁵⁴⁾ ou a *intangibilidade das obras públicas*⁽¹⁵⁵⁾;
- iii) O sacrifício do direito do particular (à execução da sentença) para a tutela ou proteção de um bem jurídico público de valor superior, sempre ficaria tutelado pela aplicação do *princípio da igualdade na repartição dos encargos públicos*⁽¹⁵⁶⁾. Esta aproximação das causas legítimas de inexecução à expropriação, não é um assunto que passe despercebido na lei espanhola — “expropiación de los derechos o intereses legítimos reconocidos frente a la administración”⁽¹⁵⁷⁾ — como denota a nossa doutrina vizinha⁽¹⁵⁸⁾;

Este princípio determina, em caso de perigo iminente e atual que ameace interesses coletivos essenciais protegidos pelo Direito, ser lícito à Administração praticar, com inobservância dos preceitos jurídicos normalmente aplicáveis, os atos que se devam considerar verdadeiramente necessários ou indispensáveis para assegurar a satisfação de necessidades coletivas (cf. MARCELLO CAETANO, *Manual...*, II, *cit.*, p. 1305).

⁽¹⁵⁴⁾ Sobre este princípio, cf., entre outros, EGON BOCKMANN MOREIRA, *Direito das Concessões de Serviço Público*, 2.ª ed., Fórum, 2022, pp. 252 e 253; JEAN RIVERO, *Direito Administrativo*, Almedina, Coimbra, 1981, p. 501.

⁽¹⁵⁵⁾ Cujo tratamento não é estranho à nossa jurisprudência: Acórdão do Supremo Tribunal Justiça, de 9 de janeiro de 2003, proferido no âmbito do processo n.º 02B3575, disponível in <www.dgsi.pt>; Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça, de 29 de abril de 2010, proferido no âmbito do processo n.º 1857/05, disponível in <www.dgsi.pt>; Acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa, de 19 de maio de 2011, proferido no âmbito do processo n.º 666/03, disponível in <www.dgsi.pt>; Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça, de 15 de abril de 2015, proferido no âmbito do processo n.º 100/10, disponível in <www.dgsi.pt>; salienta-se este último aresto, onde se refere que “uma limitação ao exercício do direito de reivindicação, substituindo-o pela atribuição de uma *indenização* correspondente ao valor expropriativo do prédio, ponderando o *princípio da intangibilidade da obra pública* que mais não é do que uma versão administrativista das figuras do abuso de direito ou da colisão de direitos previstas nos arts. 334.º e 335.º do CC. Princípio que conquanto não esteja expressamente consagrado pode encontrar sustentação no disposto nos arts. 159.º e ss. do CPTA, normas que permitem afastar a execução de julgado em casos em que esta provoque grave lesão do interesse público”.

⁽¹⁵⁶⁾ Que “compensa” a situação de desigualdade criada, mas não a “apaga” (neste sentido, cf. FERNANDO ALVES CORREIA, *As garantias do particular na expropriação por utilidade pública*, Coimbra, 1982, p. 128 (217), referindo-se à aplicação do princípio às compensações pecuniárias devidas ao expropriado). De igual forma, os nossos tribunais superiores também já reconheceram que a indenização se trata em rigor de uma “compensação pelo facto da inexecução”: a “expropriação do direito à execução” (cf. Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, de 20 de janeiro de 2010, proferido no âmbito do processo n.º 047578A, disponível in <www.dgsi.pt>).

⁽¹⁵⁷⁾ Cf. art. 105.º, n.º 3, da Ley 29/1998, de 13 de julho.

⁽¹⁵⁸⁾ Neste sentido, *vide* bibliografia citada na nota 96 da obra de AURELIO GUAITA, «Ejecución de sentencias...», *cit.*

- iv) A aplicação do *princípio da proporcionalidade* à definição do quadro das relações jurídicas que podem resultar de uma sentença administrativa⁽¹⁵⁹⁾, sempre resolveria as questões relacionadas com a necessidade de execução da sentença no confronto com o direito do particular à execução ou outros interesses públicos absolutamente fundamentais⁽¹⁶⁰⁾, ponderação que é feita noutros ordenamentos jurídicos ao abrigo do referido princípio, tal como se viu anteriormente⁽¹⁶¹⁾.

A conclusão alcançada sobre a necessidade de positivação das causas legítimas de inexecução encontra-se intrinsecamente relacionada com a compreensão (e legitimação) dos limites que se impõem à invocação das causas legítimas de inexecução. Senão vejamos, o n.º 3, do art. 163.º do CPTA, estabelece que a Administração só pode invocar causas legítimas de inexecução quando estejam em causa: “circunstâncias supervenientes” (*limite temporal* ou de *ciência*) ou circunstâncias que, embora não supervenientes, “a Administração não estivesse em condições de invocar no momento oportuno do processo declarativo” (*limite de oportunidade*). Confrontando estes limites com as próprias causas legítimas de inexecução que se impõem pela natureza das coisas (impossibilidade absoluta) ou resultam da ponderação possível dos direitos e/ou interesses em conflito (excecional prejuízo público) dispensando-se a sua positivação, já se alcança o resultado de os limites da lei processual administrativa terem de ser interpretados *cum grano salis* sob pena de subverter a própria natureza das causas legítimas de inexecução.

5.2.1. A (in)constitucionalidade do excecional prejuízo para o interesse público

A formulação legal desta causa legítima de inexecução cinde doutrinalmente os que estão a favor dos que estão contra. Por um lado, alega-se que se

⁽¹⁵⁹⁾ Por isso, alguns autores aludem ao princípio enquanto fundamento (cf. MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *A Anulação...*, cit., pp. 714 e 715) ou critério de verificação do “excecional prejuízo para o interesse público” (cf. GUILHERME DA FONSECA TEIXEIRA, *Execução das Sentenças...*, cit., pp. 195 e 196).

⁽¹⁶⁰⁾ Cf. o Acórdão do Tribunal Central Administrativo Norte, de 14 de julho de 2023, proferido no âmbito do processo n.º 1294/06, disponível in <www.dgsi.pt>, no qual se refere que, para aferir se se está perante uma situação de “excecional prejuízo para o interesse público” deve proceder-se à “ponderação necessária de todos os interesses envolvidos” e uma “ponderação ao nível dos princípios, designadamente, do princípio da proporcionalidade”.

⁽¹⁶¹⁾ Vide ponto 4.2.

trata de um mecanismo de salvaguarda do interesse público subjacente, considerado útil e imprescindível⁽¹⁶²⁾, cujo conteúdo se revela “maleável” com a virtualidade de, recorrendo ao “senso comum do juiz”⁽¹⁶³⁾, acolher a ponderação de uma multiplicidade de interesses em jogo. Do lado oposto, reconduz-se o “excepcional prejuízo para o interesse público” a um conceito dotado de demasiada indeterminabilidade, suscetível de ser objeto de utilização abusiva e justificar a inércia de inexecução das sentenças pela Administração através de argumentação habilidosa⁽¹⁶⁴⁾, questionável na sua conformidade com o princípio da proporcionalidade, na sua vertente da necessidade, por esse juízo já poder ter sido feito, a montante, pelo Tribunal⁽¹⁶⁵⁾.

Expostas as diferentes posições sobre o assunto que nos ocupa, é chegado o momento de procurar tomar posição no debate. Pela nossa parte, não vemos como se possa aderir integralmente a uma ou outra posição, defendendo, por isso, uma posição eclética que vê vantagens na existência desta “válvula de segurança”, mas também existe espaço de melhoria, designadamente na sua formulação. Esta tomada de posição não nos parece contraditória com aquela outra da desnecessidade da consagração legal desta causa legítima de inexecução. É que uma vez tendo sido a opção de o legislador fazê-lo, então não podemos deixar de questionar o *modus* como o fez por estar no “limiar da constitucionalidade”⁽¹⁶⁶⁾.

Ninguém dúvida existir um excepcional prejuízo para o interesse público a execução de sentença que impeça ou suspenda a prestação de um serviço público essencial. Ou, ainda, quando possa ter por consequência a privação de um bem afeto à coletividade, como acontecerá com a demolição de um edifício público (princípio da intangibilidade de obras públicas), já não sendo inteiramente consensual as situações em que possa existir um excepcional prejuízo para os cofres do Estado, tal como vimos anteriormente.

Não nos repugna, por isso, **o legislador avançar com a concretização legal, e exemplificativa**⁽¹⁶⁷⁾, das situações reconduzíveis ao exce-

⁽¹⁶²⁾ Cf. MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *A Anulação...*, cit., p. 717.

⁽¹⁶³⁾ Cf. JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, *A Justiça...*, cit., p. 389.

⁽¹⁶⁴⁾ Cf. RODRIGO ESTEVES DE OLIVEIRA, «Processo Executivo...», cit., p. 254; VASCO PEREIRA DA SILVA, «Todo o contencioso...», cit., p. 30 (embora referindo-se ao art. 45.º do CPTA); CECÍLIA ANACORETA CORREIA, *A tutela executiva...*, cit., pp. 323 e 324; CARLOS FILIPE COSTA, «A execução de julgado anulatório no contencioso administrativo: algumas considerações a partir do Processo “Shopping do Bom Sucesso» in *O Direito*, ano 148.º, II, 2016, Almedina, p. 313.

⁽¹⁶⁵⁾ Cf. GUILHERME DA FONSECA TEIXEIRA, *Execução das Sentenças...*, cit., pp. 189 e 190.

⁽¹⁶⁶⁾ Cf. RODRIGO ESTEVES DE OLIVEIRA, «Processo Executivo...», cit., p. 253.

⁽¹⁶⁷⁾ Em sentido contrário, alegando que a solução passaria por uma enumeração “taxativa”, cf. GUILHERME DA FONSECA TEIXEIRA, *Execução das Sentenças...*, cit., p. 192. O esforço pela exemplificação não nos leva a crer ou defender algumas linhas de pensamento jurídico transversais ao reacionarismo

cional prejuízo para o interesse público, tal como o fez recentemente em sede de processo declarativo no art. 45.º-A, do CPTA. Em objeção a esta posição, poder-se-ia contrapor que a doutrina e jurisprudência se encarregariam de elaborar as situações reconduzíveis a esta causa legítima de inexecução, dispensando a sua concretização⁽¹⁶⁸⁾. Sucede que, se isso fosse suficiente, já se teriam ultrapassado as situações de causas legítimas de inexecução “virtuais”⁽¹⁶⁹⁾ e não reais invocadas pela Administração, tal como a prática dos tribunais nos vem demonstrando.

Esta posição assenta, assim, em três grandes argumentos.

Em primeiro lugar, o depoimento do Direito Internacional e Direito da União Europeia em vigor confirma, pois, o entendimento que se vem sustentando: um *numerus apertus* das situações reconduzíveis ao excecional prejuízo para o interesse público. Com efeito, o conteúdo essencial do direito a um recurso jurisdicional efetivo, consagrado no art. 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia⁽¹⁷⁰⁾, já foi considerado violado no caso de o Direito nacional conduzir a uma situação na qual a decisão de um tribunal seja inoperante, por não dispor este de nenhum meio para a fazer respeitar⁽¹⁷¹⁾. Por outro lado, a jurisprudência tem referido que o direito de ação do particular seria ilusório se a ordem jurídica de um Estado-Membro permitisse que uma decisão judicial definitiva e obrigatória fosse inoperante em detrimento de uma das partes⁽¹⁷²⁾. Ora, a concretização legal das situações de excecional prejuízo para o interesse público parece-nos uma solução que assegura aos particulares maior proteção quanto ao âmbito do seu direito de ação.

De outra banda, o direito à tutela jurisdicional efetiva, previsto no art. 6.º, n.º 1, da Convenção Europeia dos Direitos do Homem, integrado

pós-modernista, especificamente, não cremos na ultrapassagem da produção de resultados dogmáticos pelos acasos ou rotinas doutrinárias; reconhece-se, no entanto, a importância do particularismo e da casuística que se opõe à generalidade das coisas/situações, falando-se, a este propósito, no mundo do quotidiano como um mundo de produção de normas (cf. ANTÓNIO MANUEL HESPAHNA, *Cultura Jurídica Europeia, síntese de um milénio*, Almedina, Coimbra, 2017, p. 565).

⁽¹⁶⁸⁾ Neste sentido, cf. ANA PEREIRA DE SOUSA, *As Causas Legítimas...*, cit., p. 32 (89).

⁽¹⁶⁹⁾ Cf. Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul, de 17 de março de 2011, proferido no âmbito do processo n.º 07287/11, disponível in <www.dgsi.pt>.

⁽¹⁷⁰⁾ Cf. Jornal Oficial da União Europeia, de 7 de junho de 2016, C 202/389-C 202/405, disponível in <www.eur-lex.europa.eu>.

⁽¹⁷¹⁾ Cf., neste sentido, Acórdão do Tribunal de Justiça da União Europeia, de 29 de julho de 2019, proferido no âmbito do processo n.º C-556/17, n.º 72, disponível in <www.curia.europa.eu>.

⁽¹⁷²⁾ Acórdão do Tribunal de Justiça da União Europeia, de 30 de junho de 2016, proferido no âmbito do processo n.º C-205/15, n.º 43 e jurisprudência referida, disponível in <www.curia.europa.eu>; Acórdão do Tribunal de Justiça da União Europeia, de 19 de dezembro de 2019, proferido no âmbito do processo n.º C-752/18, disponível in <www.curia.europa.eu>.

pelo direito à execução das decisões judiciais⁽¹⁷³⁾, encontra-se mais bem realizado numa opção de concretização de situações em que efetivamente pode não ser executada uma sentença. Assim, a jurisprudência de Estrasburgo tem reconduzido a exigência da execução de sentenças a um princípio do próprio Estado de Direito⁽¹⁷⁴⁾.

Em segundo lugar, ainda que se reconheça um esforço legislativo em levar o conceito para um campo mais restritivo — do “embaraço” ao “excepcional prejuízo para o interesse público” —, a atual formulação não deixa de suscitar dúvidas na sua conformidade com as exigências de clareza e densidade que decorrem do princípio da determinabilidade das leis, postulado do princípio constitucional da segurança jurídica⁽¹⁷⁵⁾. Em rigor, o particular não tem um parâmetro solidamente consolidado nem um mínimo de previsibilidade que lhe permita antever a presença de um “excepcional prejuízo para o interesse público” para inexecução da sentença do tribunal⁽¹⁷⁶⁾, tendo o legislador delegado no aplicador da norma a

(173) Cf. Acórdão do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, *Sharxhi e Outros c. Albânia*, de 11 de janeiro de 2018, disponível in <www.hudoc.echr.coe.int>; o paradigmático Acórdão do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem *Hornsby c. Grécia*, de 19 de março de 1997, disponível in <www.hudoc.echr.coe.int>, no qual se refere que o direito à tutela jurisdicional efetiva seria uma “ilusão se o ordenamento jurídico interno de um Estado parte permitisse que uma decisão judicial definitiva e obrigatória resultasse inoperante em detrimento de um parte [...] a execução de uma resolução ou sentença, independentemente da jurisdição, deve, portanto, considerar-se como parte integrante do “processo” no sentido do art. 6.º [...] Ao interpor um recurso de anulação perante a mais alta instância administrativa do Estado, o objetivo não é apenas o desaparecimento do ato impugnado, mas também, e sobretudo, a anulação dos seus efeitos. No entanto, a proteção efetiva do demandado e o restabelecimento da legalidade implicam a obrigação de a administração dar cumprimento a uma sentença ou a um acórdão proferido por esse órgão jurisdicional. A este respeito, o Tribunal de Justiça recorda que a administração é um elemento do Estado de direito e que o seu interesse se identifica, portanto, com o da boa administração da justiça. Se a administração recusar ou omitir a execução, ou mesmo atrasar a execução, das garantias do art. 6.º de que o demandado beneficiou durante toda a fase judicial do processo, perderá toda a sua razão de ser”; Acórdão do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, *Golder c. Reino Unido* de 21 de fevereiro de 1975, disponível in <www.hudoc.echr.coe.int>.

(174) Cf. Acórdão do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, *Antonakopoulos, Vortsela e Antonakopoulou c. Grécia*, de 14 de dezembro de 1999, disponível in <www.hudoc.echr.coe.int>; Acórdão do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, *Antonetto c. Itália*, de 20 de julho de 2000, disponível in <www.hudoc.echr.coe.int>; Acórdão do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, *Logothetis c. Grécia*, de 12 de abril de 2001, disponível in <www.hudoc.echr.coe.int>; Acórdão do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, *Burdov c. Rússia*, de 7 de maio de 2002, disponível in <www.hudoc.echr.coe.int>.

(175) Cf. J.J. GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7.ª ed., 2003, p. 258.

(176) Suscitando a mesma questão de que o conceito indeterminado “excepcional prejuízo para o interesse público” coloca problemas de conformidade constitucional com as exigências decorrentes do princípio da segurança jurídica — cf. RODRIGO ESTEVES DE OLIVEIRA, «Processo Executivo...», *cit.*, p. 254; CECÍLIA ANACORETA CORREIA, *A tutela executiva...*, *cit.*, pp. 323 e 324; CARLOS FILIPE COSTA, «A execução...», *cit.*, p. 313.

escolha da via interpretativa a seguir e, como tal, o âmbito objetivo da aplicação do regime das causas legítimas de inexecução.

Em terceiro e último lugar, embora não seja objetivo do presente texto resvalar para domínios morais e políticos (e não técnico-jurídicos), a solução para que acenamos é também uma via de reforçar a confiança dos cidadãos nas instituições.

Por um lado, facilita-se a tarefa de subsunção à Administração evitando que se aleguem “graves problemas” — sem se explicar minimamente quais os que estão em causa — ou um “fim fundamental” — sem que se referencie clara e concretamente qual o fim a prosseguir com a inexecução da sentença —, exigindo-se um esforço acrescido “na densificação do conceito integrador das causas legítimas de inexecução”⁽¹⁷⁷⁾. Isto tudo não dispensando, obviamente, um reforço de qualificações jurídicas do corpo administrativo⁽¹⁷⁸⁾ que, por vezes, vê “o interesse público em tudo e o direito dos administrados em nada”⁽¹⁷⁹⁾. Ora, se é geralmente reconhecido — e bem sentido por todos os práticos do Direito — que mesmo a um jurista experimentado tem particular dificuldade em compreender o preenchimento de certos conceitos indeterminados, já se vê que, por maioria de razão, não pode deixar de ser reconhecida a dificuldade ou mesmo a impossibilidade prática de os órgãos da Administração conhecerem, na generalidade das situações, o exato alcance e verificação destes conceitos.

Por outro lado, a tarefa dos Tribunais também ficaria mais facilitada na verificação da ocorrência desta causa legítima de inexecução, contribuindo para a segurança jurídica e paz social⁽¹⁸⁰⁾. Evitar-se-ia igualmente o uso, por vezes exagerado, da argumentação de se resvalar para domínios próprios administrativos (art. 179.º, n.º 1, do CPTA), falando-se a este propósito de uma *heterolimitação* dos poderes de especificação executiva do juiz⁽¹⁸¹⁾.

⁽¹⁷⁷⁾ Cf. Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, de 11 de abril de 2002, proferido no âmbito do processo n.º 37648A, disponível in <www.dgsi.pt>.

⁽¹⁷⁸⁾ Cf. EBERHARD SHMIDT-ASSMANN, «A Jurisdição Administrativa...», *cit.*, pp. 16 e 21, para quem a tradição de execução espontânea pela Administração alemã também se funda na existência de um corpo administrativo de formação essencialmente jurídica.

⁽¹⁷⁹⁾ Cf. MANUEL ALVES PEIXOTO, *A execução de sentenças...*, *cit.*, p. 16.

⁽¹⁸⁰⁾ Cf. MANUEL DE ANDRADE, *Noções Elementares de Processo Civil, nova edição revista e atualizada por Herculano Esteves, com a colaboração de Antunes Varela*, Coimbra Editora, 1976, pp. 305 e 306, para quem “a finalidade do processo não é apenas a justiça — a realização do direito objetivo ou a atuação dos direitos subjetivos privados correspondentes. É também a segurança — a paz social (Schönke)”.

⁽¹⁸¹⁾ Cf. RODRIGO ESTEVES DE OLIVEIRA, «Processo Executivo...», *cit.*, p. 242.

6. Conclusões

A formulação textual das causas legítimas de inexecução evoluiu no sentido de tornar mais exigente a sua verificação que, sendo uma opção do legislador português, não foi acolhida noutros ordenamentos jurídicos onde as situações que legitimam a inexecução de uma decisão judicial pela Administração são analisadas com base noutras normas e princípios jurídicos que oferecem plasticidade à sua verificação.

Por um lado, ao impor-se pela natureza dos factos, a positivação da “impossibilidade absoluta” é secundarizada para o plano da evidência e sempre resultaria da aplicação de regras gerais com raízes romanísticas, sem descurar a salvaguarda da tutela indemnizatória do particular com a aplicação das regras da teoria geral das invalidades, onde se prevê que deve ser pago o valor correspondente caso a restituição em espécie não seja possível. Por outro lado, também se concluiu existirem fortes razões que fundamentam a desnecessidade de uma consagração expressa do “excecional prejuízo para o interesse público”, porque este sempre resultaria da aplicação da teoria do estado de necessidade, a tutela indemnizatória do particular estaria garantida pelo princípio da igualdade perante encargos públicos e, por fim, a fundamentação da verificação da ocorrência de uma causa legítima de inexecução, pelo Tribunal, sempre encontraria arrimo no princípio da proporcionalidade, dada a necessária ponderação de interesses em causa.

Apesar de existirem fortes argumentos a favor ou contra a atual formulação legal do “excecional prejuízo para o interesse público”, preconiza-se uma solução eclética que não a elimine, mas concretize, exemplificando as situações que lhe podem ser reconduzíveis, tal como se fez em sede de processo declarativo no art. 45.º-A, do CPTA. Esta é a solução que melhor se conforma com o do Direito Internacional e Direito da União Europeia em vigor, ultrapassa as dúvidas legitimamente suscitadas quanto à conformidade com as exigências de clareza e densidade que decorrem do princípio da determinabilidade das leis e, por último, reforça a confiança dos cidadãos nas instituições (facilitando a tarefa subsuntiva da Administração e tribunais).