



# **REGIME DA REVOGAÇÃO E DA ANULAÇÃO ADMINISTRATIVA**

**Em especial, o art. 168.º, n.º 7 do CPA**

**CEJ, 18 de Março de 2016**

**Ana Celeste Carvalho**

---

# **NOVIDADES DO NOVO CPA**



**Regulação em termos substancialmente distintos dos institutos:**

- **Revogação**
  - **Anulação administrativa**
-

# Regime da Revogação e Anulação Administrativa

- Revogação – Art. 165º e segs.
- Anulação administrativa – Art. 165º e segs.

(Sistematização: Disposições comuns e regimes particulares)

---

# Revogação e Anulação Administrativa

## Art. 165º e segs.

### Regime Comum:

- Têm por objecto os **efeitos** dos actos administrativos, incidindo sobre os actos administrativos que **sejam susceptíveis de produzir ainda efeitos jurídicos** - artº 166º/1 e 2
  - Ambas podem ser de **iniciativa oficiosa** da Administração ou ser praticada a **pedido dos interessados**
  - Sendo **a pedido** dos interessados: através da **Reclamação** ou do **Recurso hierárquico**
-

# Revogação e Anulação Administrativa

**Revogação:** Acto administrativo que determina a cessação dos efeitos de outro acto, por razões de **mérito, conveniência** ou **oportunidade**

(anterior regime de revogação dos actos válidos – art. 140º/CPA91)

- 
- . tem por objecto actos praticados no exercício de **poderes discricionários** - artº 167º/1
  - . em regra, produz **efeitos para o futuro** – art. 171º/1

(mas o autor do acto revogatório pode atribuir-lhe eficácia retroactiva, quando:

- esta seja favorável aos interessados
- os interessados concordarem expressamente
- não estejam em causa direitos ou interesses indisponíveis)

**Anulação Administrativa:** Acto administrativo que determina a destruição dos efeitos de outro acto, com fundamento em **invalidade**

(anterior regime de revogação dos actos inválidos – art. 141º/CPA91)

- 
- . tem por objecto actos praticados no exercício de **poderes estritamente vinculados** - art.º 167.º/1

- . em regra, produz **efeitos retroactivos** – art. 171º/3

(mas o autor da anulação pode, na própria decisão, atribuir eficácia para o futuro, quando o acto se tenha tornado inimpugnável por via jurisdicional)

## Revogação – Art. 165º e segs.

- O regime da revogação é aplicável à **alteração e substituição de actos administrativos** - Art.º 173º/1 do CPA.
  - Condicionanismos aplicáveis à revogação – art. 167º
    - os actos administrativos **não podem ser revogados** quando a sua irrevogabilidade resulte de **vinculação legal** ou quando deles resultem **obrigações legais** ou **direitos irrenunciáveis para a Administração** – nº 1
-

# Revogação – Art. 165º e segs.

Condicionismos aplicáveis à revogação – art. 167º

## Actos constitutivos de direitos

- **Noção de actos constitutivos de direitos:** os actos administrativos que atribuam ou reconheçam situações jurídicas de vantagem ou eliminem ou limitem deveres, ónus, encargos ou sujeições, salvo quando a sua precariedade decorra da lei ou da natureza do acto – nº 3 (**aplicável ao regime da anulação administrativa**)
- **Os actos constitutivos de direitos** só podem ser revogados – nº 2:
  - a) na parte em que sejam **desfavoráveis** aos interesses dos beneficiários;
  - b) quando todos os beneficiários manifestem a sua **concordância e não estejam em causa direitos indisponíveis;**

## Revogação – Art. 165º e segs.

c) com fundamento em **superveniência de conhecimentos técnicos e científicos** ou em **alteração objectiva das circunstâncias de facto**, em face das quais, num ou noutro caso, não poderiam ter sido praticados;

d) com fundamento em **reserva de revogação**, na medida em que o quadro normativo aplicável consinta a precarização do acto em causa e se verifique o circunstancialismo específico previsto na própria cláusula.

- A revogação da **al. c)** deve ser proferida no **prazo de um ano**, a contar da data do conhecimento da superveniência ou da alteração das circunstâncias, podendo esse prazo ser **prorrogado, por mais dois anos**, por razões fundamentadas – nº 4

➔ Nesse caso, os beneficiários de boa-fé do acto revogado têm **direito a ser indemnizados**, segundo a **indemnização pelo sacrifício**, mas quando a afectação do direito, pela sua gravidade ou intensidade, elimine ou restrinja o conteúdo essencial do direito, o beneficiário de boa-fé tem direito a uma indemnização correspondente ao **valor económico do direito eliminado ou da parte do direito que tiver sido restringida** – nº 5

---

# Anulação administrativa – Art. 165º e segs.

## Condicionaismos - Artº 168º:

### - prazo de **seis meses**:

- a contar da data do conhecimento do órgão competente da causa de invalidade – nº 1
- nos casos de invalidade resultante de erro do agente, a contar da cessação do erro – nº 1

### - desde que não tenham decorrido **cinco anos**, a contar da emissão do acto – nº 1

### - prazo de **1 ano**, a contar da emissão do acto, para os **actos constitutivos de direitos** – nº 2

### - até ao **encerramento da discussão**, no caso de o acto ter sido objecto de impugnação jurisdicional (no CPA/91: até à resposta da entidade recorrida) – nº 3

## O que se deve entender por encerramento da discussão?

O momento de apresentação de alegações finais orais, em audiência pública ou o termo do prazo para as alegações finais escritas, quando as partes não tenham renunciado à sua apresentação, haja ou não audiência de julgamento (artº 604º/3/e) do CPC e art.º 91º/3/e), 91º/5 e artº 91º-A, do CPTA) **ou**, no caso de as partes terem dispensado as alegações finais e o estado do processo o permita, sem mais indagações conhecer do mérito da causa, o termo da fase dos articulados ou da audiência prévia, se a ela houver lugar (artºs. 87º, 87º-A e 87º-B do CPTA)

---

# Anulação administrativa – Art. 165º e segs.

- quando, nos casos previstos nos n.ºs 1 e 4 do art.º 168.º, o acto se **tenha tornado inimpugnável por via jurisdicional, só pode ser anulado administrativamente e de forma oficiosa** - art.º 168.º, n.º 5 CPA

 Esta norma pretende abranger as várias situações de anulação administrativa, em que são previstos diversos prazos, permitindo que a anulação possa ocorrer até ao prazo máximo de 5 anos, a contar da emissão do acto, indo muito além dos prazos de impugnação jurisdicional, previstos no art.º 58º do CPTA (de 3 meses e de 1 ano).

**Quando já tenha decorrido o prazo de impugnação jurisdicional, a anulação administrativa é apenas de iniciativa oficiosa da Administração** (estando esgotado o prazo de impugnação jurisdicional, também estará esgotado o prazo para a reclamação e recurso hierárquico, que permitiriam a anulação a pedido dos interessados). Esta norma tem um efeito disciplinador, pretendendo evitar que os actos que já se tenham constituído como caso decidido, possam voltar a ser reapreciados administrativamente, por iniciativa dos interessados, contornando o regime dos prazos de impugnação contenciosa e a inimpugnabilidade dos actos por decurso do prazo.

**(caso o pedido de anulação venha a ser apresentado, ele nunca constituirá um acto administrativo impugnável, para o efeito de reabrir o prazo já esgotado, podendo considerar-se como um acto confirmativo do acto anterior)**

---

# Anulação administrativa – Art. 165º e segs.

## Condicionalismos – Art. 168º:

### Actos constitutivos de direitos

- Prazo de **1 ano**, a contar da emissão do acto – **nº 2**
  - Prazo de **5 anos**, a contar da emissão, salvo se a lei ou o direito da União Europeia prescrevem prazo diferente, nos seguintes casos – **nº 4**:
    - a) quando o beneficiário tenha utilizado artifício fraudulento com vista à obtenção da sua prática;
    - b) apenas com eficácia para o futuro, quando se trate de actos de obtenção de prestações periódicas, no âmbito de uma relação continuada;
    - c) actos de conteúdo pecuniário cuja legalidade, nos termos da legislação administrativa, possa ser objecto de fiscalização administrativa para além do prazo de um ano, com imposição do dever de restituição das quantias indevidamente auferidas
  - A anulação de **actos constitutivos de direitos** constitui os **beneficiários** que desconhecem sem culpa a existência da invalidade e tenham auferido, tirado partido ou feito uso da posição de vantagem em que o acto os colocava, no **direito de serem indemnizados pelos danos anormais que sofram em consequência da anulação** – **nº 6 + Art. 173º/3 do CPTA**
-

## Art.º 172.º do CPA:

- Em consequência da anulação administrativa de um acto administrativo há a **faculdade de poder praticar novo acto administrativo**, tanto mais que a anulação administrativa constitui a Administração no **dever de reconstituir a situação que existiria se o acto anulado não tivesse sido praticado**.
  - **Nº 2** - A Administração pode ficar constituída no dever de praticar actos dotados de eficácia retroactiva, desde que não envolvam a imposição de deveres, encargos, ónus e sujeições, a aplicação de sanções ou a restrição de direitos ou interesses legalmente protegidos, assim como no dever de anular, reformar ou substituir os actos consequentes sem dependência de prazo e alterar as situações de facto entretanto constituídas, cuja manutenção seja incompatível com a necessidade de reconstituir a situação que existiria se o acto anulado não tivesse sido praticado.
  - No mesmo sentido, **Art.º 173º/1 e 2 do CPTA**, no âmbito do regime de execução de sentenças de anulação de actos administrativos, impondo-se à Administração, no respeito pelos limites do caso julgado, o dever de reconstituir a situação que existiria se o acto anulado não tivesse sido praticado, podendo ficar constituída no dever de praticar actos dotados de eficácia retroactiva.
-

# Anulação administrativa – Art. 165º e segs.

## Condicionaismos - Artº 168º/7:

- *“Desde que o ainda o possa fazer (por estar em prazo), a Administração tem o dever de anular o acto administrativo que tenha sido julgado válido por sentença transitada em julgado, proferida por um tribunal administrativo com base na interpretação do direito da União Europeia, invocando para o efeito nova interpretação desse direito em sentença posterior, transitada em julgado, proferida por um tribunal administrativo que, julgando em última instância, tenha dado execução a uma sentença de um tribunal da União Europeia vinculativa para o estado português.”.*



**Dever de anulação administrativa que está relacionado com a aplicação do direito da União Europeia pela Administração e pelos tribunais, por incumbir às autoridades dos Estados-membros, no exercício das suas competências, assegurar o respeito das normas de direito da UE.**

Considerando a filosofia que preside ao novo CPA, reflectida:

- i) no seu Preâmbulo;
  - ii) no princípio da cooperação leal da Administração Pública com a UE (art.º 19.º).
-

# Anulação administrativa – Art. 165º e segs.

## Condicionalismos - Artº 168º/7:

- (Pretensa) Influência do Direito da União Europeia, em especial da jurisprudência do TJUE sobre o regime de anulação de actos administrativos:

C-453/00, Kuhne & Heitz

C-2/06, Kempster

C-392/04, i-21 Germany

C-422/04, Arcor

- A interpretação feita pelo TJ, em resposta a uma questão prejudicial, de uma norma de direito da UE, esclarece e precisa como deve ser interpretada e aplicada, desde o *momento da sua entrada em vigor* (a interpretação que é feita pelo TJ tem valor *declarativo* e não constitutivo e produz efeitos *ex tunc*)

- O Ac. prende-se com o poder e a eventual vinculação administrativa de reexame de actos administrativos que se tornaram definitivos por força de uma decisão judicial transitada em julgado, que à luz da interpretação posterior do TJ são desconformes com o Direito da UE

- O Ac. afirma que na ausência de regulação pelo Direito da UE, o caso resolve-se à luz do direito procedimental e processual nacionais

---

# Anulação administrativa – Art. 165º e segs.

## Condicionaismos - Artº 168º/7:

- O direito nacional pode prever situações em que por força do *princípio da segurança jurídica* já não é possível revogar ou anular um acto administrativo desconforme com o direito da UE (conflito entre a *vinculação* das autoridades nacionais à interpretação do TJ e o princípio da segurança jurídica) – **o princípio da segurança jurídica é reconhecido como um princípio geral da ordem jurídica da UE, baseado na consolidação de decisões administrativas ou judiciais**
  - O Ac. afirma que **não existe um dever geral decorrente do direito da UE, de revogação ou anulação de actos administrativos nacionais desconformes com o direito da UE que se tenham consolidado ou tornado inimpugnáveis** – prevalência do *princípio da segurança jurídica* e da *autonomia procedimental* dos Estados-membros face ao princípio do primado
  - **Limites:** princípios da *equivalência* e da *efectividade*, os quais, em certos casos, podem limitar o princípio da segurança jurídica e a protecção conferida pela lei nacional, aos actos administrativos consolidados
-

# Anulação administrativa – Art. 165º e segs.

## Condicionalismos - Artº 168º/7:

O *princípio da cooperação leal* impõe ao órgão administrativo a quem foi apresentado pedido nesse sentido, o **reexame** do acto definitivo à luz da interpretação feita pelo TJ, quando se verificarem **4 requisitos**:

- i) O órgão administrativo nacional disponha do poder de revogação ou de anulação do acto (à luz do direito nacional);
  - ii) O acto tornou-se definitivo por força de decisão judicial de última instância;
  - iii) A decisão judicial tenha errado na interpretação do direito da UE face a jurisprudência posterior do TJ, sem que tivesse sido submetida uma questão prejudicial;
  - iv) O interessado se tenha dirigido ao órgão administrativo nacional imediatamente depois de ter conhecimento da referida jurisprudência posterior do TJ.
-

# Anulação administrativa – Art. 165º e segs.

## Condicionalismos - Artº 168º/7:

### **Do Ac. Kuhne & Heitz resulta:**

- a) A previsão de competência para revogar um acto administrativo equivale à existência de um dever de revogar, se após o reexame esse acto for desconforme com o direito da UE, mesmo que verificada por uma decisão judicial transitada em julgado
  - b) Essa interpretação implica um limite à autoridade do caso julgado
  - c) Porém... em Ac. posterior (C-234/04, Kapferer), o TJ concluiu pela *não incompatibilidade geral* com o Direito da UE das normas processuais nacionais que confirmam força de caso julgado a certas decisões judiciais, mesmo quando a desaplicação destas normas pudesse reparar uma violação do direito da EU, reafirmando o poder de revogação à luz do direito nacional
  - d) Assim, **se o poder de revogação da decisão não se verificar, não existe o dever de reexame**
-

# Anulação administrativa – Art. 165º e segs.

## Condicionismos - Artº 168º/7:

### Transpondo para o artigo 168.º, n.º 7 do CPA:

- Prevê um dever de anulação, desde que a anulação ainda possa ocorrer à luz dos demais preceitos do artigo 168.º, considerando os prazos e pressupostos ou condições
- Não são previstos todos os requisitos da jurisprudência do TJ, mas está indiciado que se pretende associar a norma à jurisprudência Kuhne & Heitz.

-**Melhor interpretação:** existe o dever de anulação pela Administração de acto administrativo consolidado através de decisão judicial, desconforme com a interpretação do direito da EU feita posteriormente pelo TJ, em relação a uma decisão judicial posterior de um tribunal administrativo português, em última instancia, transitada em julgado, que sufrague esta nova interpretação .

-**Limites:** CRP, princípio da segurança jurídica e princípio da vinculação à decisão judicial transitada em julgado

---

# Anulação administrativa – Art. 165º e segs.

Condicionalismos - Artº 168º:

## Inconstitucionalidade do n.º 7:

- **Violação do Estado de direito democrático e do princípio da separação de poderes:** possibilidade de a Administração anular administrativamente uma sentença transitada em julgado – arts. 2º e 111º/1 da CRP
  - **Violação de que as decisões judiciais são obrigatórias para todas as entidades públicas e privadas e prevalecem sobre quaisquer outras** – arts. 205º/2 da CRP e 158º/1 do CPTA
  - **Violação do caso julgado**
  - **Desconhecimento do regime do recurso extraordinário de revisão** – art. 696º/f) do CPC, a decisão transitada em julgado pode ser objecto de revisão se for inconciliável com decisão definitiva de uma instância internacional de recurso vinculativa para o Estado português.
-

anacelestecarvalho@gmail.com

**MUITO OBRIGADA!**

---