

# Execução para prestação de facto<sup>1</sup>

Carlos Alberto Fernandes Cadilha

## 1. Âmbito de aplicação

O Código de Processo nos Tribunais Administrativos (CPTA), na redação resultante da revisão de 2015, define o âmbito de aplicação do processo executivo regulado nesse diploma por referência a três diferentes modalidades de execução: (a) execução contra entidades públicas, podendo abranger a execução de sentenças proferidas pelos tribunais administrativos ou a execução de atos administrativos inimpugnáveis a que a Administração não dê a devida execução (artigo 157.º, n.º 1 e 2); (b) execução de qualquer título executivo emitido contra entidades administrativas no âmbito das relações jurídico-privadas (artigo 157.º, n.º 4); (c) execução contra particulares, que pode abranger a execução de sentenças proferidas pelos tribunais administrativos ou a execução de actos administrativos impositivos quando não possam ser executados coercivamente pela Administração e careçam de execução por via jurisdicional (artigo 157.º, n.º 5, do CPA).

O processo de execução de títulos executivos emitidos contra entidades administrativas no âmbito das relações jurídico-privadas, em que se inclui a execução fundada em sentenças condenatórias proferidas pelos tribunais judiciais (artigo 703.º do CPC), corre termos na jurisdição comum mas segue o regime da lei processual administrativa, o que se explica por se tratar de execução de prestações que oneram entidades públicas e que colocam dificuldades específicas, especialmente no que se refere à penhora de bens, e justificam soluções normativas diferenciadas em relação ao processo de execução cível.

A execução contra particulares, a que se refere o artigo 157.º, n.º 5, tornou-se, entretanto, mais abrangente na medida em que inclui não apenas a execução de sentenças condenatórias proferidas pelos tribunais administrativos, como é o caso de sentenças proferidas no âmbito da acção contra particulares (artigo 37.º, n.º 3) ou daquelas que tenham condenado o particular demandante num pedido reconvenional (artigo 83.º-A), mas também a execução de actos administrativos impositivos que não possam ser executados coercivamente pela Administração.

Neste ponto, o CPTA veio dar concretização ao artigo 183.º do CPA, que estabelece: “Sempre que, nos termos do presente Código e demais legislação especial aplicável, a satisfação de obrigações ou o respeito por limitações decorrentes execução de atos administrativos não possa ser imposto coercivamente pela Administração, esta pode solicitar a respetiva execução tribunal administrativo competente, nos termos do disposto na lei processual administrativa”.

Por outro lado, essa é uma decorrência do *princípio da legalidade da execução* pelo qual fora os casos de execução de obrigações pecuniárias, que são remetidas para o processo de execução fiscal, e de execução coerciva em situações de urgente necessidade pública, as obrigações, ónus, encargos ou sujeições decorrentes de actos administrativos só podem ser impostos coercivamente pela Administração nos casos e nos termos expressamente previstos na lei (artigo 176.º do CPA) <sup>(2)</sup>

<sup>(1)</sup> Versão escrita da exposição apresentada na acção de formação realizada no CEJ em 31 de Março de 2017.

<sup>(2)</sup> O artigo 8.º, n.º 2, do diploma preambular do CPA remete, entretanto, para a lei especial a identificação das situações em que poderá haver lugar a execução coerciva.

A remissão para a lei processual administrativa efectuada pelo artigo 183.º do CPA é assim concretizada através do referido n.º 5 do artigo 157.º, que, na ausência de legislação especial, manda aplicar o disposto na lei processual civil em matéria de ação executiva, e também pelo n.º 9 do artigo 20.º, que, para a execução jurisdicional de atos administrativos que não possam ser impostos coercivamente pela Administração, define como tribunal competente o “da área da residência ou sede do executado ou da localização dos bens a executar”.

Note-se que a remissão para o CPC é meramente subsidiária, visto que o Código abre caminho a que a execução jurisdicional de atos administrativos por iniciativa da Administração se efetive através de disposições processuais específicas que venham a constar de legislação avulsa.

A) Uma primeira nota que é preciso salientar é esta: a execução de prestação de factos perante tribunais administrativos está sujeita a um regime processual diferenciado: (a) na execução contra entidades públicas, aplicam-se as disposições dos artigos 162.º e segs. do CPTA e, subsidiariamente, o CPC; (b) na execução contra particulares, aplica-se a lei processual civil (enquanto não existir legislação específica).

B) Um outro aspecto que interessa preliminarmente reter é o seguinte: o regime processual do artigo 157.º, n.º 5, é aplicável não apenas em relação à execução de actos administrativos impositivos que a Administração não possa executar coercivamente, mas também à execução de atos administrativos inimpugnáveis que imponham o cumprimento de obrigações a particulares que a Administração possa executar pelos seus próprios meios, mas se tenha absterido de executar.

De facto, o ato administrativo inimpugnável, enquanto título executivo, tanto pode constituir uma situação de vantagem a favor do destinatário directo do acto (v.g., direito à prestação de um determinado acto médico), como pode constituir uma situação de vantagem a favor de um terceiro que é interessado no procedimento, como sucede no âmbito de relações multilaterais (v.g., demolição de prédio ilegalmente construído).

No primeiro caso, a execução é desencadeada pelo destinatário directo do acto contra a Administração, sendo essa a situação coberta pelo artigo 157.º, n.º 2. No segundo caso, a execução é desencadeada pelo terceiro beneficiário do acto contra o particular sobre quem recai o dever de prestar, como modo de suprir a inércia da Administração (que cabe na previsão do artigo 157.º, n.º 5).

## **2. Execução de sentenças proferidas pelos tribunais administrativos**

Quando se trate da execução de sentenças proferidas pelos tribunais administrativos, a execução para prestação de facto pressupõe a prolação de uma sentença condenatória.

O artigo 163.º, que se refere à petição de execução, e o artigo 167.º, que se refere às providências de execução, admitem expressamente a possibilidade de ser requerida pelo exequente a prestação de facto devido por outrem, se o facto for fungível, ou a

imposição de uma sanção pecuniária compulsória aos titulares dos órgãos incumbidos de executar a sentença exequenda, se o facto for infungível. Preveem também a possibilidade de o próprio tribunal emitir sentença que produza os efeitos do ato ilegalmente omitido, quando tenha havido condenação à prática de ato administrativo legalmente devido de conteúdo vinculado.

Ao referir-se especialmente à condenação à prática de acto devido, a lei assenta no pressuposto de que o dever de praticar um ato administrativo legalmente devido de conteúdo vinculado é um dever que tem por objeto uma *prestação de facto* e é uma prestação de um *facto fungível*.

Fora dos casos em que tenha havido, em processo declarativo, condenação à prática de acto devido, a execução por prestação de facto pode igualmente ocorrer quando se verifique a condenação no cumprimento de deveres de prestar a que se refere o artigo 37.º, n.º 1, alínea j), do CPTA, que poderão consistir não apenas na prestação de factos, mas também na entrega de uma coisa ou pagamento de uma quantia.

Está aqui em causa a denominada *ação de prestação*, que tem aplicação quando a obrigação se encontra já definida por uma anterior norma administrativa ou por um anterior ato administrativo e se verifique a recusa de prestar o facto, entendida como uma atuação material de recusa e não como um mero ato administrativo de indeferimento: a situação já está consolidada na ordem jurídica e o que está em causa não é o indeferimento de uma pretensão mas o incumprimento de um dever de prestar a que a Administração se encontrava já obrigada. Dirige-se ao cumprimento de deveres obrigacionais que normalmente são exigíveis no âmbito da administração de prestações: pagamento de remunerações, de pensões e de benefícios da segurança social, restituições, prestação de cuidados de saúde ou de educação.

No entanto, a execução para prestação de facto, como uma modalidade específica de execução forçada é igualmente aplicável em todas as situações em que tenha sido proferida sentença que condene a Administração ou um particular na adopção ou abstenção de um comportamento e na prática de actos ou operações necessários para a reposição da situação anterior.

Por isso mesmo, a execução para prestação de facto pode ocorrer na sequência de uma *ação impositiva*, de uma *ação inibitória*, incluindo a *ação condenação à não emissão de atos administrativos* (que foi agora autonomizada em relação ao tipo genérico de condenação à abstenção de comportamentos), e de uma *ação de restabelecimento de direitos ou interesses violados*. Correspondentemente, a execução para prestação de facto é também aplicável quando, em vez de ser interposta autonomamente uma *ação de restabelecimento*, se cumule um pedido de anulação ou declaração de nulidade de um ato administrativo com o pedido de restabelecimento da situação que existiria se o ato não tivesse sido praticado (artigo 4.º, n.º 2, alínea a)).

Nada obsta, por outro lado, a que a execução para prestação de facto possa também ocorrer no âmbito do processo executivo relativo a sentenças de anulação de atos administrativos. O processo de execução de sentenças de anulação é um processo *sui generis* que se inicia com uma fase declarativa destinada a especificar, através de decisão judicial, os atos e operações em que deve consistir a execução do julgado anulatório e é essa decisão judicial interlocutória que, correspondendo a uma pronúncia condenatória, e não já uma pronúncia meramente constitutiva, passa a constituir um título executivo que é passível de execução forçada.

É isso que resulta dos n.ºs 4, 5 e 6 do artigo 179.º do CPTA.

Tendo o tribunal especificado o conteúdo dos atos e operações a adotar para dar execução à sentença anulatória e fixado um prazo para esses atos e operações serem praticados (n.º 1), pode depois seguir-se, em caso de incumprimento, diversas providências de execução: (a) processo executivo para pagamento de quantia certa quando esteja em causa o pagamento de uma quantia (pagamento de remunerações a funcionário ilegalmente demitido; pagamento de diferenças salariais pela reconstituição da carreira profissional; reposição de verbas ilegalmente exigidas); (b) emissão de sentença que produza os efeitos do ato ilegalmente omitido, quando esteja em causa a prática de um ato administrativo legalmente devido de conteúdo vinculado; (c) fixação da indemnização compensatória, a título de responsabilidade civil pela inexecução ilícita da sentença, quando esteja em causa a prestação de um facto infungível.

O artigo 179.º não faz expressa referência à execução para prestação de facto fungível, mas é claro que, no âmbito da execução de sentenças de anulação, tem também aplicação o disposto no artigo 167.º, n.º 5, do CPTA se o facto for fungível, podendo o tribunal determinar a execução do facto devido por outrem.

### **3. Diversos tipos de execução por prestação de facto**

Os diversos tipos de sentenças condenatórias podem dar origem a uma execução de *facto positivo* ou execução de *facto negativo* e a execução pode implicar a prática de *atos materiais* ou de *atos jurídicos*.

Se, no âmbito de uma ação impositiva ou de uma ação de prestação, a Administração estiver obrigada a demolir uma obra ou a prestar um determinado serviço médico, e não tiver executado espontaneamente a sentença condenatória, o demandante tem direito a exigir que a demolição seja efetuada por outrem ou o ato médico seja praticado por um outro serviço de saúde a expensas da Administração (*facto material positivo*).

Estando em causa uma ação inibitória, se a Administração ficar obrigada a não praticar um facto material por sentença que reconheça o dever de abstenção (por exemplo, a não realização de obra pública numa parcela de terreno) e vier a praticá-lo, o demandante tem o direito de exigir que a obra ilegalmente efetuada seja demolida à custa do executado (*facto material negativo*).

Numa ação de condenação à prática de ato devido, se a Administração ficar obrigada a praticar um ato com determinado conteúdo e não o tiver feito, o demandante tem o direito de obter a emissão pelo tribunal da execução de sentença que produza os efeitos do ato ilegalmente omitido (*facto jurídico positivo*).

Se for interposta ação de condenação à não emissão de ato administrativo que culmine com a condenação da Administração a não praticar o ato administrativo em causa e esta vier a praticá-lo, o demandante tem o direito de exigir a eliminação da ordem jurídica do ato praticado e a reconstituição da situação jurídica violada, sendo aplicáveis as disposições atinentes à execução de sentenças de anulação de atos administrativos (*ato jurídico negativo*).

#### **4. Regime processual da execução para prestação de facto fungível positivo**

A) A execução específica como faculdade do credor

A execução para prestação de facto rege-se, antes de mais, pelas disposições de direito substantivo (artigos 828.º e 829.º do Código Civil).

O que resulta do artigo 828.º é que a execução em espécie de facto fungível é uma *faculdade* do credor: o credor da prestação de facto fungível tem a faculdade de requerer, em execução, que o facto seja prestado por outrem à custa do devedor <sup>(3)</sup>. Ainda que o artigo 164.º do CPTA não faça expressa referência a esse aspeto, e ainda que não tenha sido invocada pela autoridade administrativa causa legítima de inexecução, o interessado pode optar entre a execução em espécie ou uma indemnização compensatória destinada a ressarcir o dano sofrido com a não realização da prestação. E, nesse sentido deve interpretar-se o artigo 868.º, n.º 1, do CPC <sup>(4)</sup>.

Tendo sido requerida apenas a indemnização compensatória, há lugar à conversão da execução em pedido indemnizatório nos termos do artigo 166.º do CPTA, e, fixado o montante da indemnização devida (por acordo das partes ou por decisão judicial), se a Administração não ordenar o pagamento dentro do prazo, seguem-se os termos do processo executivo para pagamento de quantia certa (artigo 166.º, n.º 3, do CPTA).

B) Regime processual da execução específica

Se o processo prosseguir para execução específica, a norma basilar é a do artigo 167.º, n.º 5, do CPTA: “[D]ependendo do caso concreto, o tribunal pode proceder à entrega judicial da coisa devida ou determinar a prestação do facto devido por outrem, se o facto for fungível, sendo aplicáveis, com as necessárias adaptações, as disposições correspondentes do Código de Processo Civil”.

O segmento inicial *dependendo do caso concreto* tem várias implicações: (a) é em função do caso concreto que se verifica se a prestação é fungível ou infungível, para efeito de determinar se o facto pode ser prestado por outrem (sendo que o conceito de fungibilidade é relativo: o tratamento médico que apenas possa ser realizado por um certo estabelecimento hospitalar, é um facto infungível; o tratamento médico que possa ser realizado por uma outra unidade de saúde é um facto fungível) <sup>(5)</sup>; (b) é ainda em função do caso concreto que se define o tipo específico de providências que poderão ser adotadas.

Ao mandar aplicar, *com as necessárias adaptações, as disposições correspondentes do Código de Processo Civil*, pretende-se remeter essencialmente para as disposições dos artigos 868.º a 877.º do CPC e as adaptações que haja a fazer são as que resultam das disposições específicas que constam do CPTA (do próprio artigo 167.º e de outros lugares do sistema).

C) Prestação de facto no âmbito da Administração (artigo 167.º, n.ºs 2 e 3)

---

<sup>(3)</sup> Nestes sentido, ANSELMO DE CASTRO, *Ação executiva singular, comum e especial*, Coimbra, 1970, pág. 369.

<sup>(4)</sup> LEBRE DE FREITAS/ARMINDO RIBEIRO MENDES, *Código de Processo Civil Anotado*, Coimbra, 2003, pág. 657.

<sup>(5)</sup> Quanto à relatividade do conceito de fungibilidade, também no sentido de que depende do critério do exequirente avaliar se a prestação por terceiro é suscetível de proporcionar a satisfação do seu direito, AMÂNCIO FERREIRA, *Curso de Processo de Execução*, Coimbra, 2006, pág. 434.

Uma das especificidades que há a considerar é a que resulta dos n.ºs 2 e 3 do artigo 167.º do CPTA: havendo o processo de prosseguir para execução específica, o tribunal deverá ainda realizar diligências destinadas a obter a execução da prestação de facto ainda no âmbito da Administração Pública.

Para isso, o tribunal poderá: (a) notificar o titular de poderes hierárquicos ou de superintendência, quando exista essa relação de hierarquia ou de superintendência sobre o órgão competente para executar, para que proceda à execução da sentença em substituição desse órgão (artigo 167.º, n.º 2); (b) requerer a colaboração das autoridades e agentes da entidade administrativa obrigada bem como, quando necessário, de outras entidades administrativas (artigo 167.º, n.º 3).

Trata-se aqui de uma forma de *execução subrogatória* realizada sem a colaboração directa do titular do órgão competente para cumprir a obrigação, mas através da colaboração de agentes da própria entidade obrigada (o que só parece possível acontecer quando esteja em causa uma mera actuação material) ou através dos seus superiores hierárquicos (o que é aplicável apenas no âmbito da administração directa) ou através de órgãos com poderes de superintendência (o que é aplicável apenas no âmbito da administração indirecta).

Estamos ainda perante uma *prestação de facto por outrem*, mas ela ocorre ainda no quadro da Administração, pelo que não há lugar às diligências executivas próprias do processo civil (avaliação do custo da prestação e penhora dos bens necessários para pagamento da quantia apurada), e a responsabilidade pelas despesas que tenham sido efectuadas releva apenas no âmbito da relação interna.

#### D) Prestação de facto por terceiro

Num segundo momento, tratando-se de prestação de facto fungível, o tribunal pode determinar a prestação do facto devido por *terceiro*, sendo aqui aplicáveis as disposições dos artigos 870.º e 871.º do CPC (artigo 167.º, n.º 5).

A faculdade de requerer, em execução, que o facto seja prestado por outrem corresponde a uma forma de execução específica que se encontra prevista na lei civil (artigo 828.º do CC) <sup>(6)</sup> e só é possível se o facto for fungível, isto é, se, nas circunstâncias do caso, a prestação puder ser realizada por pessoa diferente do devedor (artigo 767.º do CC). Pressupõe, por outro lado, que o facto seja prestado por outrem à custa do devedor.

Uma vez que se encontra esgotada, nessa fase, a possibilidade de a prestação ser realizada no âmbito da Administração, ainda que através de entidades públicas diversas daquela que estava obrigada a cumprir, o n.º 5 do artigo 167.º tem em vista a contratação de entidades privadas, podendo tratar-se de um empreiteiro, quando esteja em causa a realização de uma obra (demolição de um prédio ou realização de obras de conservação num prédio em ruína).

E) Liquidação do custo da prestação através da dotação do CSTAF (artigo 172.º, n.º 4)

Há uma outra especificidade que decorre do CPTA.

Normalmente, por aplicação da lei processual civil, o exequente teria de requerer a avaliação do custo da operação e teria de indicar no requerimento executivo os bens a

---

<sup>(6)</sup> Cfr. PIRES DE LIMA/ANTUNES VARELA, *Código Civil Anotado*, 2.ª edição, Coimbra, pág. 90.

penhorar para efeito de se proceder à penhora dos bens necessários para o apuramento da quantia apurada, seguindo-se o processo de execução para pagamento de quantia certa (artigo 870.º do CPC). Não é assim em processo administrativo. Apurada a quantia necessária para proceder à prestação de facto por outrem, o tribunal deve primeiramente solicitar ao CSTAF que emita a correspondente ordem de pagamento (artigo 172.º, n.º 4) e só, em caso de insuficiência de dotação, é que o exequente é notificado para efeito de requerer que o tribunal dê seguimento à execução, aplicando o regime da execução para pagamento de quantia certa, regulado na lei processual civil (artigo 172.º, n.º 6, alínea a)).

É só nesse momento, esgotada a possibilidade de se obter o pagamento da quantia necessária através da dotação à ordem do CSTAF, que o exequente deverá apresentar um novo requerimento executivo, do qual deve constar a indicação dos bens a penhorar (artigo 724.º do CPC), seguindo-se as diligências para a penhora (artigos 748.º e segs. do CPC), sendo certo que existem limitações quanto à penhorabilidade dos bens do Estado e das restantes pessoas colectivas públicas (artigos 736.º e 737.º do CPC).

F) Conversão da execução para prestação de facto fungível em execução de facto infungível (artigo 172.º, n.º 6, alínea b), do CPTA)

No entanto, em caso de insuficiência da dotação para liquidar o custo da prestação, e reconhecendo as dificuldades que resultam da impenhorabilidade de grande parte dos bens de pessoas colectivas públicas, a lei permite, em alternativa ao prosseguimento como execução para quantia certa, a convoção da execução para prestação de facto fungível em execução para prestação de facto infungível, dando oportunidade ao exequente de requerer a fixação à entidade obrigada de um prazo limite para proceder ao pagamento, com imposição de uma sanção pecuniária compulsória (artigo 172.º, n.º 6).

G) Petição de execução (artigo 163.º)

A grande variedade de factos que podem constituir o objeto da prestação implica que não possa estabelecer-se um esquema prefixo para a execução específica. Tudo depende do caso concreto.

Um momento decisivo é o do próprio requerimento executivo (artigo 164.º).

É na petição que o exequente pode optar entre a execução específica ou a indemnização compensatória ou pode requerer a fixação de indemnização quando seja invocada causa legítima de inexecução.

É na petição que o exequente pode reagir contra a prática de actos desconformes com a sentença ou que mantenham a situação ilegal, permitindo que venha a ser declarada a nulidade ou a anulação desses actos, condicionando os termos em que deve prosseguir a ulterior execução para prestação de facto.

É ainda na petição que o exequente deve especificar os atos e operações em que entende que a execução deve consistir e indicar as providências que devem ser adoptadas. O exequente deve mencionar no requerimento executivo, por exemplo, o titular de poderes hierárquicos ou de superintendência que poderão substituir-se ao órgão obrigado ou emitir diretivas para que seja cumprida a sentença e identificar as autoridades e agentes que poderão realizar, no plano dos factos, as operações materiais em que a execução deva consistir, bem como identificar outras entidades administrativas que poderão proceder à execução em substituição da entidade obrigada. Por outro lado, quando haja lugar à convocação do titular de poderes hierárquicos ou de

superintendência, cabe ao exequente demonstrar não só que existe uma relação de hierarquia ou superintendência, mas também que essa relação inclui o poder de substituição da entidade que estava obrigada a dar execução à sentença.

O exequente pode ainda informar o tribunal da insuficiência de dotação orçamental para, com economia de meios, vir a requerer imediatamente o seguimento do processo como execução para pagamento de quantia certa ou a conversão da execução de prestação de facto fungível em prestação de facto infungível (artigo 172.º, n.º 6).

## 5. Prestação de facto negativo (artigo 829.º do CC)

À partida, uma obrigação negativa não é suscetível de execução forçada porque se traduz justamente num dever de abstenção <sup>(7)</sup>. Mas se houver violação da obrigação, a execução para prestação de facto converte-se numa prestação de facto positivo, visto que se destina a permitir a reconstituição da situação anterior à violação (v.g., a demolição de uma obra se houvesse o dever de não a realizar). Isto é, por efeito da violação do dever de abstenção, a execução passa a consistir numa prestação de facto positivo, embora se fundamente numa obrigação que tem como objeto um facto negativo <sup>(8)</sup>.

O CPC dedica duas disposições à violação da obrigação quando ela tenha por objeto um facto negativo (artigos 876.º e 877.º). Mas os termos da execução são essencialmente os aplicáveis à execução para prestação de facto positivo. É efetuada uma perícia que se destina a verificar: (a) se houve violação da obrigação de *non facere*; (b) a fixar a indemnização pelo dano sofrido; (c) e a fixar o valor provável das despesas da demolição (artigo 876.º).

Sendo reconhecida a falta de cumprimento da obrigação, o juiz ordena a demolição à custa do executado e o pagamento da indemnização ao exequente, seguindo os termos prescritos para a execução para prestação de facto positivo no que concerne à penhora de bens e à realização das obras que forem necessárias para reparar o dano (artigos 869.º a 873.º).

Há, no entanto, duas diferenças significativas que resultam do disposto no artigo 829.º do CC: (a) tratando-se de uma reconstituição natural - que constitui já uma forma de indemnização (artigo 566.º do CC) -, o exequente não pode optar entre a execução específica ou a indemnização compensatória; (b) há sempre lugar à execução específica, exceto se o prejuízo da demolição para o devedor for consideravelmente superior ao prejuízo sofrido pelo credor, caso em que há apenas lugar à indemnização pela inexecução (neste sentido aponta também o artigo 877.º do CPC, n.º 1, *in fine*).

A desproporção que há a considerar para efeito de se considerar verificada a exceção à execução específica não tem a ver com o interesse público associado à realização de obra (visto que esse interesse foi já considerado no âmbito do processo declarativo que culminou com a condenação da Administração no dever de abstenção), mas apenas com a relação custo/benefício.

Uma outra especialidade resulta do regime do artigo 167.º, n.ºs 3 e 4, do CPTA: se o processo tiver de prosseguir para execução em espécie, é necessário verificar

---

<sup>(7)</sup> Cfr. RUI MACHETE, *Execução de sentenças administrativas*, CJA n.º 34, pág. 61.

<sup>(8)</sup> Neste sentido, LEBRE DE FREITAS/ARMINDO RIBEIRO MENDES, *ob. cit.*, pág. 669.

primeiramente se a obrigação pode ainda ser satisfeita através dos serviços da Administração, e, caso o processo deva prosseguir para execução para pagamento de quantia certa para assegurar que a prestação do facto devido possa ser realizada por outrem, há lugar preliminarmente à aplicação do regime específico do artigo 172.º do CPTA

## **6. Execução para a prática de acto administrativo legalmente devido (artigo 164.º, n.º 4, alínea c), e 167.º, n.º 6)**

O artigo 167.º também prevê como providência de execução a possibilidade de o tribunal proferir uma sentença constitutiva quando esteja em causa a prática de ato administrativo legalmente devido de conteúdo vinculado. Estamos aí perante uma forma de execução específica semelhante à prevista no artigo 830.º do CC para a execução de contrato-promessa: o tribunal emite uma sentença que produz os efeitos do ato ilegalmente omitido ou recusado – emite uma autorização administrativa; efetua a inscrição numa ordem profissional numa escola pública ou numa lista eleitoral; concede uma prestação da segurança social.

Apenas abrange as situações de vinculação legal ou de discricionariedade reduzida a zero, e, portanto, as situações em que seja possível identificar uma única solução como legalmente possível. Quando no processo declarativo tiver sido proferida uma condenação genérica ou uma condenação com explicitação dos parâmetros de juridicidade a observar, só o órgão administrativo competente é que poderá reexercer o poder discricionário, visto que o tribunal está limitado pelo princípio da separação de poderes. Aí estamos perante uma prestação de facto infungível.

## **7. Execução para prestação de facto infungível (artigo 168.º)**

Estando em causa a execução para prestação de facto infungível, em que o cumprimento, apenas possa ser realizado pelo devedor, é possível adotar apenas medidas de *execução indirecta*: o tribunal fixa um prazo limite para o cumprimento e fixa uma sanção pecuniária compulsória por cada dia de atraso ao titular do órgão concretamente responsável pelo incumprimento (n.º 1).

A sanção pecuniária compulsória, constituindo uma obrigação pessoal implica que o tribunal especifique os atos e operações que devem ser adotados e identifique o titular do órgão administrativo competente para praticar os atos de execução (n.º 2).

Findo o prazo limite sem que a Administração tenha cumprido, o exequente pode desistir do pedido requerendo a fixação de indemnização pelo facto da inexecução, que corre no próprio processo executivo, seguindo os termos do processo de execução para pagamento de quantia certa quando a Administração não ordenar o pagamento devido dentro do prazo que tenha sido fixado (n.º 3)

Note-se que a sanção pecuniária compulsória, ao contrário do que sucede em processo civil (artigo 868.º, n.º 1), não é cumulável com as importâncias devidas a título de sanção pecuniária, que, em processo administrativo, ficam consignadas à dotação anual inscrita à ordem do CSMP. Isso deve-se ao facto de se entender que a sanção pecuniária compulsória não tem uma função reparatória, mas uma função punitiva,

destinando-se a compelir o responsável a cumprir a obrigação decorrente da sentença condenatória.

Uma das situações de prestação de facto infungível corresponde à prática de atos discricionários. Mas mesmo nesse caso, quando estivermos perante uma condenação genérica destinada a explicitar as vinculações legais que a Administração está obrigada a observar no exercício do poder discricionário, o tribunal, no âmbito do processo executivo, poderá especificar nessa parte o conteúdo dos atos no que se refere a esses parâmetros de juridicidade.

## **8. Execução contra particulares fundadas em atos administrativos impositivos**

O problema da execução de decisões administrativas por via jurisdicional apenas se coloca em relação a actos de conteúdo impositivo, que imponham uma obrigação de prestar, de não fazer ou de suportar. Noutras situações, os actos não carecem de medidas complementares de execução forçada, ou porque poderão ser implementados através da própria actividade da Administração e não exigem a colaboração de um particular (o pagamento de uma subvenção, a aplicação de uma medida disciplinar, a cessação do pagamento da remuneração a um funcionário público) ou porque se trata de actos denegatórios ou certificativos que não requerem qualquer actividade posterior (acto de indeferimento de uma pretensão, acto de classificação) ou porque se trata de actos favoráveis aos particulares que produzem por si os seus efeitos (autorização para ocupar uma parcela de domínio público, a licença para construir ou a licença para caçar, o reconhecimento de personalidade jurídica a uma pessoa colectiva)<sup>9</sup>.

E, por outro lado, apenas se refere a atos impositivos que não possam ser executados coercivamente pela Administração. O diploma preambular do CPA remete para legislação complementar a identificação dos casos e dos procedimentos através dos quais poderá ser a imposta a execução coerciva pela Administração (artigo 8.º, n.º 2). Mas diversos diplomas estabelecem a favor de entidades públicas *poderes coercivos próprios* (entidades reguladoras, empresas públicas, concessionários) <sup>(10)</sup> e, para além disso, existem casos de habilitação legal específica para a execução coerciva em diversas áreas sectoriais de actividade <sup>(11)</sup>.

Deparamos por isso com uma proliferação de legislação que, de um modo ou de outro, prevê a execução coerciva e afasta consequentemente a execução através de um

---

<sup>(9)</sup> Exemplificando algumas situações de execução para prestação de facto de atos administrativos, RAVI AFONSO PEREIRA, *O Poder de Execução das Decisões Administrativas*, Coimbra, 2011, págs. 223 e segs.

<sup>(10)</sup> Entidades que dispõem, por vezes, de poderes genéricos de execução coerciva relativamente a decisões que pratiquem no exercício dos seus poderes de autoridade. Trata-se de poderes distintos: num caso, está em causa o poder de definir unilateralmente a situação jurídica através de um acto administrativo; noutra caso, está em causa a possibilidade de execução coactiva dessa definição jurídica através de um procedimento autónomo. Só em casos de urgência é que pode justificar-se que a prática do acto administrativo seja imediatamente seguida das operações materiais de execução.

<sup>(11)</sup> Posse administrativa dos bens a expropriar (artigo 19.º do Código de Expropriações; medidas de tutela da legalidade urbanística (artigos 91.º, 92.º, 102.º, 106.º, n.º 4, 107.º e 109.º do Regime Jurídico de Urbanização e Edificação); encerramento preventivo de estabelecimentos industriais e apreensão e selagem dos respectivos equipamentos em caso de perigo grave para a saúde pública ou para a segurança de pessoas (artigo 54.º do DL n.º 209/2008, de 29 de Outubro); apreensão de bens em sede de fiscalização da actividade económica e de apreensão de medicamentos e encerramento dos locais de venda em caso de incumprimento do respectivo regime jurídico (artigo 6.º do n.º DL n.º 134/2005, de 16 de Agosto).

processo executivo jurisdicional. Ora, o que parece fazer sentido é que o diploma complementar do CPA que há-de definir os casos específicos de execução coerciva pela Administração, concentre e sistematize todas as diversas situações de execução coerciva que se encontram dispersas em legislação avulsa e estabeleça um regime jurídico coerente que permita determinar, em cada caso, os meios que podem ser utilizados pela Administração para, em caso de incumprimento, promover de execução de actos administrativos: a execução administrativa directa fundada em previsão normativa específica ou a execução jurisdicionalizada.

O novo CPA deixou de fazer referência à *execução para prestação de facto infungível* (artigo 181.º) e limita-se a instituir, como princípio geral aplicável na execução de actos administrativos, que “a coação directa sobre indivíduos, quando permitida por lei, só pode ser exercida com observância dos direitos fundamentais e no respeito pela dignidade da pessoa humana” (artigo 178.º, n.º 2).

A execução para prestação de facto infungível pode corresponder a uma prestação de facto *positivo* (comparência de uma pessoa em determinado local; expulsão do território nacional, despejo administrativo, encerramento de um estabelecimento) ou a uma prestação de facto *negativo* (embargo administrativo) ou a um dever de suportar (internamento compulsivo de doentes mentais, sujeição a vacinação obrigatória) e envolve coação directa sobre indivíduos.

Tendo deixado de tipificar a execução de prestação de facto infungível como uma modalidade de execução coativa, a consequência que deve poder retirar-se é que esse tipo de execução apenas é possível por via jurisdicional. E isso faz todo o sentido, porque havendo lugar à coação directa sobre indivíduos, que pode pôr em causa o direito à integridade física, a liberdade das pessoas ou a inviolabilidade do domicílio, justifica-se que a intervenção destinada a assegurar a execução seja precedida de autorização judicial para proteger direitos fundamentais, no âmbito de um processo executivo jurisdicionalizado, à semelhança do que sucede no processo de execução cível <sup>(12)</sup>.

## 9. Agentes de execução

O ETAF passou a fazer referência expressa aos agentes de execução (artigo 44.º, n.º 3, do ETAF), norma que foi concretizada no plano processual pelo artigo 11.º, n.º 6, do CPTA: “os agentes de execução desempenham as suas funções nas execuções que sejam da competência dos tribunais administrativos”.

Essa referência parece significar que os agentes de execução podem efetuar todas as diligências do processo executivo que não estejam atribuídas à secretaria ou não sejam da competência do juiz, incluindo citações, notificações, penhoras, liquidações e pagamentos (artigo 719.º do CPC).

Uma das situações em que poderá haver lugar a diligências executivas da competência do agente de execução é na *execução para a prestação de facto fungível*, quando o exequente opte pela execução específica destinada a permitir que as obras ou os trabalhos necessários para a prestação de facto ou a demolição de obra que tenha sido

---

<sup>(12)</sup> É o caso da consulta de documentos protegidos pelo sigilo fiscal ou regime de confidencialidade (artigo 749.º, n.º 7, do CPC), requisição da força pública para entrada na casa do executado ou de terceiro ou abertura de portas (artigos 757.º, n.º 4, 764.º, n.º 4, e 767.º, n.º 1) e da autorização para divisão do prédio penhorado (artigo 759.º).

feita, venham a ser realizados por outrem (artigos 870.º, 871.º e 876.º do CPC), e em todas as situações em que o processo se convolve num processo de execução para pagamento de quantia certa dentro do condicionalismo do artigo 172.º do CPTA . Nesse caso, o agente de execução poderá proceder à penhora dos bens necessários para o pagamento da quantia em que tenha sido apurado o custo da prestação.

Essa possibilidade tem aplicação não apenas na execução de sentenças proferidas pelos tribunais administrativos contra entidades públicas, mas também no âmbito da execução por via jurisdicional contra particulares fundada em actos impositivos que não possam ser executados coercivamente. Nada impede que os agentes de execução realizem as diligências que seriam normalmente adequadas à satisfação das obrigações ou limitações que resultam do ato administrativo, justificando-se apenas que a intervenção destinada a assegurar a execução seja precedida de autorização judicial quando envolva coação direta sobre indivíduos (pondo em causa o direito à integridade física, a liberdade das pessoas ou a inviolabilidade do domicílio) e seja levada a efeito com a intermediação das autoridades policiais, tal como sucede nas situações equivalentes referenciadas no CPC (cfr. artigo 757.º, n.º 4, quanto à entrega efectiva de imóvel; artigos 764.º, n.º 4, e 767.º, n.º 1, quando para a realização da penhora seja necessária a entrada no domicílio do executado ou de terceiro ou a abertura de portas).

Também no âmbito da *execução para entrega de coisa certa* poderá ter cabimento a colaboração do agente de execução para efeito da realização das buscas e diligências necessárias à efetiva entrega da coisa, sendo subsidiariamente aplicáveis as disposições referentes à penhora (artigo 861.º, n.º 1), que é já uma diligência executiva que cabe na competência própria do agente de execução (artigo 719.º, n.º 1).

O mesmo já não sucede no âmbito da *execução de prestações pecuniárias*, que, por força de um ato administrativo, devam ser pagas a uma pessoa coletiva pública, visto que, nesse caso, na falta de pagamento voluntário no prazo fixado, segue-se o processo de execução fiscal, nos termos da lei de processo tributário.