

*NOS
20 ANOS
DOS CJA*

CADERNOS DE JUSTIÇA ADMINISTRATIVA

As cláusulas acessórias e o novo regime do Código do Procedimento Administrativo <i>Filipa Urbano Calvão</i>	171
Das modas da contratação pública, Códigos de Ética e Pactos de Integridade: um <i>must-have</i> contra a corrupção <i>Isabel Celeste M. Fonseca</i>	203
Os poderes substantivos e processuais do juiz nas leis do processo administrativo revistas <i>J. C. Vieira de Andrade</i>	221
Inovação e reforma na Administração Pública <i>José Eduardo Figueiredo Dias</i>	235
Linhas de (e) e (in)volução no contencioso da contratação pública (1997-2017) <i>Maria João Estorninho</i>	253
Apontamento sobre a legitimidade particular nas ações de impugnação de atos administrativos <i>Mário Aroso de Almeida</i>	281
Ensaio sobre a figura da inação administrativa oficiosa <i>Pedro Costa Gonçalves</i>	295
A acção administrativa única – algumas notas <i>Pedro Marchão Marques</i>	341
Breve crónica de um legislador do procedimento que parece não gostar muito de procedimento <i>Vasco Pereira da Silva</i>	365

Apontamento sobre a legitimidade particular nas ações de impugnação de atos administrativos (*)

Mário Aroso de Almeida (**)

1. O n.º 1 do art. 9.º do Código de Processo nos Tribunais Administrativos (CPTA) estabelece o seguinte regime em matéria de legitimidade ativa no processo declarativo: “Sem prejuízo do disposto no número seguinte e no capítulo II do título II, o autor é considerado parte legítima quando alegue ser parte na relação material controvertida”.

A nosso ver, a estrutura deste preceito é idêntica à do n.º 3 do art. 30.º do Código de Processo Civil (CPC), que, consagrando regra semelhante, também admite a existência de casos previstos na lei em que o interesse relevante para efeitos de legitimidade não pertence aos alegados sujeitos da relação controvertida, que se afirmam titulares do objeto do processo, mas a outrem – apenas com a particularidade de que o n.º 1 do art. 9.º do CPTA faz desde logo referência ao n.º 2 do art. 9.º e ao capítulo II do título II como os lugares em que estão previstos no Código os regimes particulares de alarga-

(*) Por muitas razões, não me era possível deixar de participar neste volume comemorativo dos vinte anos dos *Cadernos de Justiça Administrativa*. A todos aqueles que deram corpo à Revista ao longo destes vinte anos, a começar pelo Professor António Cândido de Oliveira, sem o qual ela nunca teria existido e que, para sempre, a ela estará associado, a minha homenagem e gratidão. Como não poderia deixar de ser, neste contexto, o meu modesto contributo versa sobre um tema de *justiça administrativa* e, *in casu*, sobre um tema que me foi suscitado pelo ensejo que recentemente me foi dado de proceder à arguição da tese de doutoramento apresentada por FRANCISCO PAES MARQUES na Faculdade de Direito de Lisboa, sob o título *Conflitos entre particulares de oposição reversível no contencioso administrativo* (policop., Lisboa, 2015). Esta constitui, assim, uma oportunidade para prolongarmos o diálogo científico então encetado e que, por certo, não ficará por aqui, em relação a alguns dos aspetos sobre os quais versa a referida tese.

(**) Professor Associado da Faculdade de Direito da Universidade Católica Portuguesa (Porto).

mento da legitimidade ativa, que, por razões que decorrem da natureza própria do processo administrativo, são bem mais numerosos do que os casos de substituição processual previstos em processo civil.

Afigura-se útil recordar que, em processo civil, se estabelece, a este propósito, a distinção entre dois tipos de situações ⁽¹⁾.

O primeiro desses tipos de situações, que corresponde à regra, é aquele em que a legitimidade do autor se funda na alegação de que é parte na relação material que traz a juízo e, portanto, de que é titular de uma situação jurídica material, no âmbito dessa relação, cujo reconhecimento pede ao tribunal. Neste tipo de situações, o julgamento do mérito da causa recai sobre a questão de saber se a alegação do autor é verdadeira ou falsa, para o efeito de, em função disso, o tribunal decidir se a ação deve ser ou não julgada procedente. É o caso paradigmático da legitimidade fundada na alegação pelo autor de que é titular de um direito de crédito sobre o demandado, hipótese em que a procedência ou não da ação depende da verificação ou não de que essa alegação é fundada.

O segundo tipo de situações, de legitimidade indireta, corresponde aos casos em que a lei confere legitimidade a certas categorias de pessoas, em função da titularidade de certo título de legitimação, para proporem ações cujo objeto não recai sobre uma relação jurídica material em que o autor alegue ser parte e, portanto, sobre o reconhecimento de uma situação jurídica material de que ele alegue ser titular no âmbito dessa relação. Neste tipo de situações, o título de legitimação do autor é o fundamento que o habilita a propor a ação, mas o pedido que nela deduzido é outro, que nada tem que ver com esse título, e, portanto, o juízo sobre a questão da procedência ou não da ação que ao tribunal caberá formular em sede de julgamento do mérito da causa depende do apuramento de questões diferentes daquelas de que dependeu o reconhecimento da legitimidade do autor. É o que, por exemplo, sucede nas ações de impugnação da perfilhação, cujo "objeto é destruir a existência do vínculo jurídico de filiação paterna, com base na inexistência de vín-

⁽¹⁾ Na doutrina portuguesa, deve-se a CARLOS LOPES DO REGO, que seguiremos de perto no presente trecho da exposição, uma importante contribuição para o esclarecimento da matéria: cfr. "Legitimidade das partes e interesse em intervir em processo civil", in *Revista do Ministério Público*, n.º 41, 1990, pp. 37 e segs., e *Comentários ao Código de Processo Civil*, vol. I, 2.ª ed., Coimbra, 2004, pp. 55 e segs.

culo biológico de filiação natural – e não pronunciar-se sobre a existência ou inexistência de interesse, moral ou material, do impugnante” (2).

Cumprido, entretanto, acrescentar que, no primeiro dos dois tipos de situações, a aferição da legitimidade ativa se basta com a alegação, pelo autor, da titularidade da relação, no pressuposto de que o julgamento do mérito da causa se encarregará de esclarecer se essa alegação é ou não fundada e, em função disso, se a ação deve ser ou não julgada procedente. Pelo contrário, no segundo tipo de situações, o reconhecimento da legitimidade ativa não depende “das meras afirmações do autor, expressas na petição inicial, mas da efetiva configuração da situação em que assenta a legitimidade, designadamente [...] da efetiva demonstração do interesse ou da titularidade da relação legitimante que justifica a atribuição da legitimidade indireta”. E isto porque, “enquanto o problema da titularidade ou pertinência da relação material controvertida se entrelaça estreitamente com a apreciação do mérito da causa, os pressupostos em que se baseia [...] a legitimação indireta aparecem claramente destacados do objeto do processo; e funcionando logicamente como *questões prévias* relativamente à admissibilidade da discussão entre as partes da questão material controvertida, dessa forma condicionando a possibilidade de prolação de decisão sobre o mérito da causa” (3).

A nosso ver, a distinção enunciada também se estabelece em processo administrativo, sendo nela que assenta a contraposição que, no n.º 1 do art. 9.º do CPTA, é estabelecida entre as situações do primeiro tipo, em que o autor é considerado parte legítima quando alegue ser parte na relação material controvertida, e as situações do segundo tipo, que se encontram previstas no n.º 2 do art. 9.º e no capítulo II do título II do CPTA, em que não é isso que está em causa.

O n.º 1 do art. 9.º do CPTA consagra, na verdade, o critério comum do processo civil, segundo o qual a legitimidade das partes se afere em função da alegação da titularidade da relação material controvertida, bastando-se a aferição da legitimidade ativa com a alegação, pelo autor, da titulari-

(2) Cfr. LOPES DO REGO, *Comentários ao Código de Processo Civil*, vol. I, cit., p. 57. Para outros exemplos, cfr. MIGUEL TEIXEIRA DE SOUSA, *As partes, o objecto e a prova na acção declarativa*, Lisboa, 1995, p. 53.

(3) Cfr. LOPES DO REGO, *Comentários ao Código de Processo Civil*, vol. I, cit., p. 56.

dade dessa relação, no pressuposto, como já foi explicado, de que o julgamento do mérito da causa se encarregará de esclarecer se essa alegação é ou não fundada e, em função disso, se a ação deve ser ou não julgada procedente. É o que, em processo administrativo, paradigmaticamente sucede nas ações de responsabilidade civil extracontratual, em que o autor alega ser titular, no âmbito da relação jurídica a que o facto lesivo e danoso deu origem, do direito a ser indemnizado pelo lesante.

Resulta, entretanto, da ressalva inicial do n.º 1 do art. 9.º do CPTA que esse critério já não se aplica aos casos previstos no n.º 2 do mesmo artigo e nos artigos do capítulo II do título II do Código, em que a legitimidade ativa não se funda na alegação pelo autor de que é parte na relação material que traz a juízo e, portanto, de que é titular de uma situação jurídica material cujo reconhecimento vem pedir ao tribunal no âmbito da ação.

É assim no que diz respeito à legitimidade popular prevista no n.º 2 do art. 9.º do CPTA, que, permitindo ao autor agir “independentemente de ter interesse pessoal na demanda”, não assenta, de modo evidente, na alegação, pelo ator popular, de que é parte numa relação material com o demandado ou demandados. E também é assim no que se refere à generalidade dos casos previstos nos artigos do capítulo II do título II do Código – mais concretamente, os arts. 55.º, 68.º, n.º 1, 73.º, n.º 1, 77.º, n.º 1, e 77.º-A –, que têm, precisamente, por objeto central alargar o âmbito da legitimidade para propor ações nos tribunais administrativos a círculos mais vastos de interessados do que apenas aqueles que tragam a juízo a apreciação de uma relação material da qual alegadamente sejam partes ⁽⁴⁾.

2. Em nossa opinião, é na perspetiva que acaba de ser enunciada que deve ser analisado o regime de legitimidade que, para a impugnação de atos administrativos, se encontra consagrado na alínea *a*) do n.º 1 do art. 55.º do CPTA. A nosso ver, trata-se, na verdade, do primeiro e do mais importante

⁽⁴⁾ A nosso ver, só a alínea *a*) do n.º 1 do art. 68.º e a alínea *a*) do n.º 1 e a alínea *a*) do n.º 2 do art. 77.º-A do CPTA, por reiterarem a regra do n.º 1 do art. 9.º, limitando-se a reconhecer legitimidade a quem alega ser parte numa relação material com o demandado, decorrente da alegada titularidade de direitos ou interesses legalmente protegidos no âmbito dessa relação, não têm o alcance de alargar a legitimidade ativa no processo administrativo aos titulares de outros títulos de legitimação, diferentes da alegada titularidade da relação material controvertida.

dos casos previstos no capítulo II do título II do CPTA, em que a legitimidade do autor não se funda na alegação de que é parte na relação material que traz a juízo e, portanto, de que é titular de uma situação jurídica material cujo reconhecimento vem pedir ao tribunal no âmbito da ação.

Com efeito, estabelece a alínea *a*) do n.º 1 do art. 55.º do CPTA que a legitimidade particular para impugnar atos administrativos assenta na alegação de um “interesse direto e pessoal” na impugnação. A titularidade do “interesse direto e pessoal”, que pode resultar de uma lesão de direitos ou interesses legalmente protegidos, é aferida em função da utilidade que, para o impugnante, poderá advir da procedência da ação ⁽⁵⁾, pelo que não assenta num juízo perfunctório sobre o bem fundado da pretensão impugnatória que por ele é deduzida. E é geralmente reconhecido que, no nosso ordenamento jurídico, o impugnante não tem de alegar que o ato impugnado violou uma norma de proteção, dirigida a proteger os seus direitos ou interesses, para ver reconhecida a sua legitimidade para o impugnar: pelo contrário, quem tenha legitimidade para impugnar, em função da utilidade que poderá retirar da eliminação do ato impugnado, pode invocar na ação de impugnação quaisquer ilegalidades, decorrentes da violação de quaisquer normas, sem ter de invocar a violação de uma norma de proteção.

Parece, assim, claro que não é por referência ao “interesse direto e pessoal” na impugnação, em que se funda a legitimidade do impugnante, que o objeto do processo impugnatório se define. Não pode, por isso, dizer-se que, no processo de impugnação, o impugnante alega a titularidade de uma situação jurídica material cujo reconhecimento vem pedir ao tribunal no âmbito da ação, em termos de o julgamento do mérito da causa recair sobre a questão de saber se essa alegação é verdadeira ou falsa, para o efeito de, em função disso, o tribunal decidir se a ação deve ser ou não julgada procedente. O objeto do processo impugnatório não se define, pois, por referência a uma situação material cuja titularidade seja alegada pelo impugnante.

Não é que, a montante do processo de impugnação, não possa existir, entre as partes no processo de impugnação, uma relação jurídica material. Pelo contrário, muitas vezes, ela existe. Basta pensar, entre tantos outros

⁽⁵⁾ Sobre o pressuposto do “interesse direto e pessoal”, cfr., por todos, MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *Manual de Processo Administrativo*, 3.ª ed., Coimbra, 2017, pp. 223 e segs.

exemplos possíveis, no caso da impugnação do ato que expropriou um imóvel do impugnante, no termo de um procedimento administrativo em que se constituiu uma relação jurídica material entre impugnante e Administração demandada. Mas a verdade é que essa relação jurídica é uma *relação assimétrica*, em cujo centro figura a Administração e os seus poderes. Ora, daí decorre que, no quadro do próprio procedimento no âmbito do qual o ato é produzido, o interessado só pode intervir numa *posição formalizada*, dirigida a influenciar o exercício do poder da Administração em conformidade com o quadro normativo que o conforma. E também é assim, depois, no âmbito do processo de impugnação, em que não é a situação jurídica material de proprietário, de que o impugnante é titular, que, enquanto tal, ele vai submeter à apreciação do tribunal, para o efeito de pedir que ela seja reconhecida: o processo de impugnação não é, na verdade, uma ação de reivindicação da propriedade, cujo objeto recaia sobre o reconhecimento do direito de propriedade do autor. O impugnante atua, naturalmente, em defesa do seu direito de propriedade, pois é no seu estatuto de proprietário que, no exemplo figurado, assenta o “interesse direto e pessoal” em que se funda a sua legitimidade para impugnar. A verdade, porém, é que o objeto do processo de impugnação não recai sobre o reconhecimento desse direito de propriedade, mas sobre a pretensão de conteúdo expropriativo que a Administração consubstanciou no ato impugnado, cuja validade o impugnante nega em juízo. O direito de propriedade do autor é, pois, mero pressuposto da impugnação, na medida em que constitui o título de legitimação em que se funda o seu “interesse direto e pessoal” em impugnar. Mas o objeto do processo não recai sobre esse direito, mas sobre a questão da legalidade da conduta que a Administração demandada adotou ao praticar o ato ilegal e da posição em que ela fica colocada em função disso.

Como, na verdade, já em devido tempo fizemos notar ⁽⁶⁾, o reconhecimento de que os particulares são titulares de situações jurídicas materiais perante a Administração permite reconhecer que, quando eles reagem contra atos administrativos ilegais que os lesem nos seus direitos ou interesses legalmente protegidos, eles atuam em defesa das respetivas situações jurí-

⁽⁶⁾ Cfr. MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *Anulação de actos administrativos e relações jurídicas emergentes*, Coimbra, 2002, pp. 70 e segs. e 179 e segs.

dicas materiais. Se, no entanto, é verdade que, nesse tipo de situação, o impugnante atua em juízo *em defesa* da sua situação jurídica material perante a Administração, o certo é que *não é essa posição substantiva que ele faz valer no processo impugnatório*, para o efeito de pedir o seu reconhecimento com autoridade de caso julgado, e, portanto, que não é essa situação jurídica material que constitui o objeto do processo.

Com efeito, resulta da estrutura da ação de impugnação que a posição em que o impugnante nela figura é uma posição formalizada. Mesmo quando atue em defesa de direitos ou interesses legalmente protegidos, ele só é admitido a questionar, na ação de impugnação, a legalidade da atuação da Administração e, portanto, a fazer valer a violação de regras disciplinadoras do exercício da função administrativa, num processo cujo objeto se define, portanto, por referência à posição da Administração demandada, e não do impugnante. A posição do impugnante no âmbito do processo impugnatório não tem, assim, autonomia em relação a essas regras, tendendo, por isso, a confundir-se com um mero interesse no correto exercício daquela função (7). É por isso se sugeriu, em tempos, que o conteúdo da sua pretensão impugnatória em pouco se diferencia daquela que é deduzida no exercício da ação pública ou do direito de ação popular (8).

3. Sem querermos determo-nos mais do que o necessário no tema do objeto do processo de impugnação de atos administrativos, que já nos ocupou em outras ocasiões e não é objeto do presente escrito, não deixaremos, em todo o caso, de fazer notar que o que acaba de ser dito pressupõe a rejeição da construção do objeto dos processos de anulação de atos administrativos por referência à pretensão anulatória do impugnante (9).

(7) Cfr. MARIO NIGRO, *Giustizia amministrativa*, 3.ª ed., Bolonha, 1983, pp. 129-130.

(8) Cfr. MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *Sobre a autoridade de caso julgado das sentenças de anulação de actos administrativos*, Coimbra, 1994, pp. 114-115.

(9) Na ausência de dados normativos inequívocos e por referência ao arquétipo proveniente do processo civil, é, na verdade, natural o entendimento de que também no âmbito dos processos de impugnação de atos administrativos cada causa de invalidade invocada contra o ato impugnado corresponde a uma pretensão impugnatória autónoma, fundada no exercício de um direito potestativo. Pela nossa parte, também começámos, no início do nosso percurso de investigação, por partir dessa perspetiva: cfr. MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *Sobre a autoridade de caso julgado...*, *cit.*, pp. 93 e segs. Para a circunstanciada fundamentação da necessidade de se re-

Como, na verdade, temos vindo a defender ⁽¹⁰⁾, quando o ordenamento jurídico faz corresponder à ilegalidade de um ato administrativo a sanção da anulabilidade, essa opção não assenta no circunstanciado entendimento, por parte do legislador, de que essa ilegalidade se consubstanciou na lesão de determinados interesses, para a proteção dos quais essa norma teria sido estabelecida, pelo que deve ser colocado na disponibilidade dos titulares desses interesses o poder de decidirem se pretendem atribuir relevância invalidante a essa violação através do exercício de um poder substantivo de anulação (vulgo, *direito potestativo*) que, para o efeito, lhes seria conferido.

Como não podia deixar de ser, é, na verdade, pacificamente aceite que as razões pelas quais a anulabilidade foi assumida como o regime-regra no domínio da invalidade dos atos administrativos não se prendem com o propósito de colocar a invalidação destes atos na dependência da vontade de sujeitos concretos, legitimados a provocar essa invalidação, no exercício de um direito potestativo de anulação que lhes fosse especificamente conferido em função de cada tipo de vício. As ditas razões prendem-se com a circunstância de o modelo da anulabilidade dar a resposta adequada aos interesses que se pretendiam ver acautelados neste domínio e que estavam relacionados com o propósito de promover a eficácia no desenvolvimento da ação administrativa e a estabilidade e segurança jurídicas que resultam da rápida consolidação das definições introduzidas pelos atos administrativos, desde que não sejam objeto de uma revogação ou impugnação tempestivas.

Como é evidente, nem quem impugna um ato administrativo está a exercer um poder que lhe tenha sido especificamente conferido pela lei substantiva de dar relevância a uma causa de invalidade de que esse ato padeça, no âmbito de uma relação jurídica que o ligue ao demandado, nem o tribunal administrativo, quando anula o ato, está a certificar a regularidade do exercício desse poder substantivo. Isto resulta com grande evidência, como foi logo de início assinalado, dos amplos termos em que é reconhecida a legitimidade particular para impugnar, que se estende aos titulares de um mero "interesse

lativizar a relevância da pretensão anulatória do impugnante, em razão da sua instrumentalidade no quadro do objeto do processo impugnatório, cfr., entretanto, MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *Anulação de actos administrativos...*, cit., pp. 171 e segs.

⁽¹⁰⁾ Cfr. MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *Anulação de actos administrativos...*, cit., pp. 188 e segs., e, por último, *Manual de Processo Administrativo*, cit., pp. 80 e segs.

direto e pessoal” na impugnação e, ainda mais, da circunstância de que a posição de quem se proponha reagir contra um ato administrativo não se define por referência a específicas causas de invalidade de que o ato possa enfermar – nem, por outro lado, ao momento em que tome conhecimento dessas causas de invalidade –, mas, genericamente, por referência aos efeitos que o ato visa introduzir na ordem jurídica e ao momento em que esses efeitos se projetam na esfera jurídica do interessado. Como atrás foi notado, a partir do momento em que alguém é afetado na sua esfera jurídica pelos efeitos que decorrem do conteúdo de um ato inválido, fica, na verdade, legitimado a fazer valer contra esse ato toda e qualquer possível causa de invalidade de que ele possa enfermar. O seu interesse em impugnar não se funda, portanto, em cada uma das específicas causas que possam determinar a invalidade, isto é, no tipo específico de vícios de que o ato possa enfermar, mas, muito simplesmente, na conexão que se estabelece entre os efeitos do ato inválido e a sua própria esfera jurídica.

Ora, a partir do momento em que se reconheça que, no domínio da impugnação de atos administrativos, o legislador não recorre à técnica de fazer corresponder a cada específica causa de invalidade de que o ato a impugnar possa padecer a titularidade de um específico direito potestativo de anulação na esfera de quem é especificamente legitimado a impugná-lo, afigura-se injustificado insistir, por acrítico mimetismo com o que se passa noutros ramos do Direito, na tese de que, nos processos de impugnação de atos administrativos, as pretensões anulatórias se definem em função de específicas causas de pedir, que se individualizam em função das específicas causas de invalidade que possam ser imputadas ao ato – como se, nesta sede, pudesse estar em causa o exercício de um feixe de direitos potestativos de anulação, cada um dos quais sustentado na alegação de uma causa de invalidade imputada ao ato impugnado.

Mas não só nos parece infundada a transposição para a impugnação de atos administrativos do pretense postulado segundo o qual o objeto das ações de anulação se define por referência a um direito potestativo do impugnante, como nos parece que existem boas razões para se entender que o objeto do processo de impugnação de atos administrativos não recai sobre a situação jurídica do impugnante, mas sobre a situação jurídica da Administração demandada, cujo ato é objeto de impugnação.

Com efeito, o reconhecimento, pelo juiz, do bem fundado da pretensão anulatória que o impugnante faça valer é meramente instrumental, na economia de um processo em que, na realidade, o que se discute é o *bem fundado da pretensão a que a Administração deu corpo com o ato impugnado* e, portanto, que só será julgado procedente se e na medida em que for negado o poder da Administração, enquanto autora desse ato. Temos vindo, por isso, a sustentar que o objeto do processo de anulação de atos administrativos possui um objeto composto, na medida em que, se é verdade que a pretensão que nele é deduzida pelo impugnante se dirige a obter a anulação do ato impugnado e, por isso, a pronúncia anulatória satisfaz esse pedido, a verdade é que o juízo em que assenta essa pronúncia e que, como tal, transita em julgado concretiza-se no reconhecimento de que a posição que a Administração assumiu através do ato impugnado não era fundada – nesta perspectiva sendo, desde há muito, pacificamente aceite que o caso julgado formado pela sentença que anula um ato administrativo tem um conteúdo conformador dos termos em que, na sequência da anulação, o poder deverá ser reexercido pela Administração ⁽¹¹⁾.

Em nossa opinião, pode, assim, dizer-se que o objeto do processo de impugnação de atos administrativos tem estrutura similar ao das ações de simples apreciação negativa, em que o autor não faz valer uma situação jurí-

⁽¹¹⁾ Cfr., por todos, MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *Anulação de actos administrativos...*, cit., pp. 198 e segs., com outras referências. Só nesta perspectiva, na verdade, se compreende a solução do art. 95.º, n.º 2, do CPTA, na parte em que impõe ao tribunal o dever de se pronunciar sobre todos os vícios que tenham sido invocados contra o ato impugnado e, assim, de porventura reconhecer a procedência de vários deles – solução determinada pelo propósito de evitar que, tendo o tribunal anulado um ato administrativo por um determinado vício, a Administração possa vir renovar o ato invocando um argumento que já tinha invocado da primeira vez e cuja legalidade o interessado já da primeira vez tinha contestado, mas sem que o tribunal sobre ele se tivesse pronunciado. Como só na mesma perspectiva se compreendem as soluções consagradas no art. 141.º, n.ºs 2 e 3, do CPTA, que admitem que qualquer das partes pode recorrer de uma sentença que, embora lhe seja favorável quanto à questão da anulação do ato, lhe possa ser desfavorável na parte em que se tenha pronunciado pela procedência ou improcedência de determinado vício, produzindo assim um alcance preclusivo diferente daquele que a parte desejaria. É assim que, mesmo tendo obtido uma anulação fundada em vício de forma, o autor pode recorrer da sentença na parte em que julgou improcedente a alegação de violação de lei, de modo a impedir que o ato anulado possa ser renovado; ou que, mesmo tendo o tribunal baseado a anulação na procedência de vários vícios, apenas um dos quais era um vício de fundo, a Administração pode recorrer da sentença apenas na parte em que esta julgou procedente esse vício, por forma a não ficar impedida de renovar o ato anulado.

dica própria, mas nega uma situação jurídica alheia: no caso, a impugnação do ato administrativo assenta, na verdade, na negação do poder da Administração que praticou o ato impugnado, pelo menos nas circunstâncias concretas em que ela exerceu esse poder, para o efeito de cobrir com a autoridade do caso julgado da sentença o reconhecimento da negação do poder da Administração, com a extensão com que ela foi reconhecida em juízo ⁽¹²⁾.

4. Em nossa opinião, o contexto traçado explica o tratamento autónomo que, por remissão do n.º 1 do art. 9.º, a alínea a) do n.º 1 do art. 55.º do CPTA dá à questão da legitimidade particular para impugnar atos administrativos: e é este o único ponto que, neste breve apontamento, se pretende deixar sugerido.

A nosso ver, a legitimidade para impugnar atos administrativos está, na verdade, prevista, na alínea a) do n.º 1 do art. 55.º do CPTA, em termos idênticos àqueles em que, em processo civil, o autor não faz valer uma situação jurídica própria, mas nega uma situação jurídica alheia: tal como sucede nas ações de simples apreciação negativa e de declaração de nulidade de contratos, em que do que se trata não é de tutelar um direito do autor, mas de negar um direito do demandado, também nas ações de impugnação de atos administrativos a legitimidade do autor não assenta, pois, na alegação da titularidade de uma situação jurídica material, nem o objeto do processo recai sobre a verificação dessa titularidade ⁽¹³⁾.

Por esta razão se estabelece uma cisão entre a legitimidade para impugnar e o objeto do processo de impugnação: enquanto a legitimidade para impugnar se afere em função do “interesse direto e pessoal” do impugnante em obter a impugnação, o objeto do processo não recai sobre a verificação da titularidade desse interesse, mas sobre a questão da legalidade do ato impugnado e conseqüente definição da situação em que fica colocada a Administração em função disso. Pese embora a redação que, de modo inovador, o CPTA deu à alínea a) do n.º 1 do art. 55.º, afigura-se, por isso, questionável que a legitimidade particular para impugnar atos administrativos se deva

⁽¹²⁾ Cfr. MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *Anulação de actos administrativos...*, cit., pp. 182-184 e 208.

⁽¹³⁾ Para as referências, no âmbito do processo civil, às ações de declaração de nulidade de um contrato e de simples apreciação negativa, cfr. LEBRE DE FREITAS, *Introdução ao processo civil*, Coimbra, 1996, pp. 29-30, notas 27-28, e 47.

bastar com a mera alegação, e não com a efetiva demonstração, da titularidade de “interesse direto e pessoal” por parte do impugnante.

A nosso ver, do exposto decorre, entretanto, que o impugnante não é titular do objeto do processo de impugnação, que se define por referência à posição da Administração demandada e aos poderes por ela exercidos. Como foi dito atrás, as relações jurídicas que se estabelecem entre a Administração e os particulares em contextos que envolvem o exercício, por parte daquela, do poder de definir unilateralmente a situação destes através da prática de atos administrativos são *relações assimétricas*, em cujo centro figura a Administração e os seus poderes. Ora, essa circunstância implica que impugnante e Administração demandada surjam colocados em planos diferenciados no âmbito do processo de impugnação desses atos, na medida em que o objeto do processo se centra na conduta que a Administração demandada adotou ao praticar o ato impugnado e, portanto, na definição da posição em que ela fica colocada em função disso, sem que a posição do impugnante assuma relevo autónomo nesse contexto.

A nosso ver, o mesmo se passa, simetricamente, com o eventual contrainteressado que figure na ação, no caso de esta ter por objeto a impugnação de um ato favorável para terceiro, hipótese em que o beneficiário do ato impugnado figura no processo na qualidade de contrainteressado, nos termos do disposto no art. 57.º do CPTA. Com efeito, também o contrainteressado não é, naturalmente, titular do objeto do processo de impugnação, definido por referência à posição da Administração demandada. Por conseguinte, e tal como vimos suceder com o impugnante, também o contrainteressado não surge colocado, no âmbito do processo impugnatório, no mesmo plano da Administração, mas numa posição formalizada, definida em função do quadro normativo em que se move a Administração e que, portanto, se concretiza na defesa da legalidade do ato impugnado e da sua conservação, sem assumir relevo autónomo.

Da grelha de compreensão proposta resulta, pois, que, na ação de impugnação de ato administrativo, nem impugnante nem contrainteressado são titulares do objeto do processo: a matéria controvertida que nestas ações se discute está, na verdade, na disponibilidade da Administração demandada, que, por isso, ocupa um papel central na ação, com inevitáveis repercussões no plano processual, que nesta sede não podem ser aprofundadas nos vários planos em que se concretizam.

No caso do contrainteresado, esta circunstância justifica, em todo o caso, que se ponha em causa o entendimento de que ele interviria na ação de impugnação em regime de litisconsórcio necessário passivo com a Administração. Com efeito, o contrainteresado não se encontra colocado em posição paralela ou concorrente com a da Administração. Embora beneficie do ato impugnado, não foi ele o seu autor, mas a Administração, em cuja disponibilidade se encontra o poder de o revogar ou anular durante a pendência da ação, encontrando-se o contrainteresado, nesse contexto, na posição dependente de quem não é titular do objeto do processo. Melhor parece, por isso, adequar-se o reconhecimento ao contrainteresado, no âmbito da ação de impugnação, do estatuto de *assistente necessário* ⁽¹⁴⁾.

⁽¹⁴⁾ Nesta perspetiva parecem apontar as considerações de FRANCISCO PAES MARQUES na citada tese *Conflitos entre particulares de oposição reversível no contencioso administrativo*, designadamente a pp. 542-543 e 934-936.