

Centro de Estudos Judiciários

Curso de Especialização Temas de Direito Administrativo

Regime da revogação, caducidade,
renovação e transmissão da posição do
titular do direito

Tópicos de apoio: 16-5-2014

Licínio Lopes Martins/Prof. Faculdade de Direito da
Universidade de Coimbra

I – Notas prévias

1. O contexto problemático do tema e a pluridimensionalidade das vertentes que convoca: procedimental; processual; e a substantiva

2. A perspectiva substantiva: o regime da revogação, caducidade, renovação e transmissão da posição do titular do direito na teoria geral do Direito Administrativo

2.1. A ausência de um regime geral de Direito Administrativo sobre a caducidade, a renovação e a transmissão da posição do titular do direito: a necessidade de verificar, em cada situação concreta, a eventual previsão de um regime jurídico específico sobre a matéria, consoante as áreas de actividade dos particulares sujeitas a intervenções administrativas prévias ou supervenientes

3. Método de exposição

II - O instituto da caducidade no Direito Administrativo: a caducidade de actos administrativos; a caducidade de contratos administrativos; e a caducidade de regulamentos. As múltiplas causas de caducidade no Direito Administrativo e a dificuldade em construir um regime próprio e unitário para a caducidade no Direito Administrativo

1. Referência ao regime civil da caducidade: a eventual necessidade de recorrer ao regime civil da caducidade para a integração de lacunas no Direito Administrativo

Designadamente:

a) Sobre o começo do prazo de caducidade: se a lei não fixar outra data, começa a correr no momento em que o direito puder legalmente ser exercido – artigo 329.º do Código Civil;

b) Sobre o regime da suspensão e interrupção: o prazo de caducidade não se suspende nem se interrompe senão nos casos em que a lei o determine – artigo 328.º do Código Civil;

c) Sobre o conhecimento oficioso/apreciação oficiosa: a caducidade é apreciada oficiosamente pelo tribunal e pode ser alegada em qualquer fase do processo, se for estabelecida em matéria excluída da disponibilidade das partes – artigo 333.º, n.º 1, do Código Civil

1.1. No Direito Civil, a caducidade, entendida no seu sentido mais estrito e rigoroso: “é o instituto pelo qual os direitos que, por força da lei ou de convenção, se devem exercer dentro de certo prazo, se extinguem pelo não exercício durante esse prazo” (Carvalho Fernandes).

Portanto: no Direito Civil, o domínio típico do instituto da caducidade é o dos direitos ou faculdades que necessitam de exercício peremptório, dentro de determinado prazo, de tal modo que passado esse prazo o direito ou acção se extinguem.

2. A caducidade de actos administrativos (e de direitos) no Código do Procedimento Administrativo (CPA): a ausência de um regime próprio e a total omissão sobre a caducidade dos regulamentos administrativos (eventualmente, por efeito do escasso tratamento que o instituto da caducidade tem merecido na dogmática do Direito Administrativo)

2.1. A alusão ao instituto da caducidade dos actos administrativos no n.º 2 do artigo 139.º: “Os actos cujos efeitos tenham caducado ou se encontrem esgotados podem ser objecto de revogação com eficácia retroactiva” (naturalmente, estão em causa os efeitos jurídicos antes produzidos e que persistem, pois, caso contrário, nada haveria para revogar)

2.2. Outras referência à caducidade no CPA

a) **No regime da delegação e da subdelegação:** a delegação e a subdelegação de poderes extinguem-se por caducidade, resultante de se terem esgotado os seus efeitos ou da mudança dos titulares dos órgãos delegante ou delegado, subdelegante ou subdelegado - artigo 40.º, alínea b).

P. ex.: uma delegação de poderes para instruir e decidir certos processos, cujos já se encontram, ao abrigo da delegação (ou subdelegação), integralmente resolvidos

b) **A caducidade de direitos como causa de extinção do procedimento administrativo:** o órgão administrativo, logo que estejam apurados os elementos necessários, deve conhecer de qualquer questão que prejudique o desenvolvimento normal do procedimento ou impeça a tomada de decisão sobre o seu objecto e, nomeadamente, entre outras razões, por caducidade do direito que se pretende exercer - artigo 83.º, alínea b)

Ex.: requerimento a solicitar a emissão de alvará de licença quando esta já tenha caducado ou a solicitação da ampliação de uma licença dominial quando tal estava dependente da fruição, num certo prazo, das vantagens da licença originária e que, por isso, caducou.

c) A caducidade das medidas provisórias: medidas adoptadas pela Administração no âmbito do procedimento administrativo - artigo 85.º

Trata-se, em geral, de medidas produtoras de efeitos externos; são incidentes procedimentais dotados de autonomia funcional e, como tal, susceptíveis de impugnação (p. ex.: medidas conservatórias de bens no contexto de um procedimento inspectivo ou expropriativo; suspensão dos efeitos de um acto constitutivo de direitos; suspensão preventiva de um trabalhador arguido num procedimento disciplinar, etc.).

2.3. O CPA, ao centrar o fenómeno da caducidade nos efeitos do acto administrativo, pressupõe uma noção (aproximada) de caducidade no Direito Administrativo. É o que veremos de seguida

3. As possíveis projecções da caducidade no Direito Administrativo: a sua maior complexidade do que no Direito Civil e a dificuldade em distingui-la do instituto da revogação

3.1. Caducidade por verificação de um termo resolutivo ou de uma condição resolutiva: no seu sentido tradicional e típico, a caducidade relativa à perda ou cessação de direitos temporais ou a termo, por efeito da verificação desse termo visa, tal como no Direito Civil, garantir a certeza ou a estabilidade de uma situação, independentemente das causas do não exercício do direito.

Esta modalidade pode considerar-se abrangida pelo n.º 2 do artigo 139.º do CPA, quando também se refere aos “*actos cujos efeitos tenham caducado*” ou se encontrem esgotados”

Nesta variante, a distinção entre a caducidade e a revogação não suscita especiais problemas.

Nota: nesta modalidade, a noção corresponde a uma caducidade preclusiva – uma “caducidade planificada” –, no sentido de que coloca o legítimo exercício de uma posição jurídica dependente da verificação de uma condição resolutiva ou de um termo legal ou convencional (num dos pontos seguintes faremos referência a exemplos)

Contudo, ainda tem de ser feita uma distinção:

3.1.1. A distinção, nesta modalidade, entre cláusulas particulares do acto administrativo e cláusulas acessórias (ambas apenas admissíveis no âmbito de actos em que os órgãos administrativos tenham poderes discricionários para determinarem o seu conteúdo principal ou acessório)

a) Cláusulas particulares do acto: nestes casos, uma vez que as cláusulas integram o conteúdo principal do acto, surgindo como um requisito essencial da formação/concessão do direito ou como um requisito necessário do seu exercício, o não cumprimento de tais cláusulas pelo destinatário ou implica a impossibilidade de concessão definitiva do direito ou a impossibilidade do seu exercício, não havendo, portanto, um fenómeno de caducidade do acto (ou do direito).

Ex.: concessão de uma licença para abrir um bar, mas só com um sistema de insonorização adequado.

O mesmo poderá suceder com as licenças concedidas para o desenvolvimento de actividades industriais, constituindo a adopção de medidas de protecção ambiental uma cláusula particular do acto-licença.

b) Cláusulas acessórias do acto: igualmente apostas no exercício de poderes discricionários, apenas respeitam à eficácia do acto (caso da condição e do termo) ou dizem respeito a aspectos marginais ou não imprescindíveis do respectivo conteúdo, mas que permitem adaptar o conteúdo do acto às circunstâncias do caso concreto, presentes ou futuras (caso do modo, da reserva de modo ou da reserva de revogação). Só aquele primeiro tipo de cláusulas constituem “candidatos naturais” associados à caducidade de actos (e de direitos): as cláusulas resolutivas (condição ou termo) – artigo 121.º do CPA, conjugado com o n.º 2 do artigo 139.º

i) Exemplo retirado da lei sobre a caducidade por ocorrência de um termo resolutivo: artigo 121.º da Lei n.º 5/2004, de 10 de Fevereiro - Lei das Comunicações Electrónicas (estabelece o regime jurídico aplicável às redes e serviços conexos), republicado pela Lei n.º 51/2011, de 13 de Setembro

“Artigo 121.º

Reavaliação de direitos de utilização de frequências

4 — Se o titular do direito de utilização retirar o pedido, o direito de utilização mantém-se inalterado até à data da sua caducidade ou até 25 de Maio de 2016, consoante o que ocorrer mais cedo”.

ii) Exemplo hipotético de caducidade por ocorrência de uma condição resolutiva: direito de utilização de “casas de função”, nos termos do Decreto-Lei n.º 280/2007, de 7 de Agosto (regime jurídico do património imobiliário público), até à classificação destas como património classificado ou até à realização de obras pelo Ministério da Justiça.

3.2. A caducidade por superveniência de pressupostos de facto ou de direito extintivos do objecto do acto: tal como as normas podem deixar de corresponder às necessidades sociais, por força do desaparecimento dos pressupostos, fácticos ou jurídicos, que as justificavam, também o mesmo pode suceder com os actos administrativos

Nesta modalidade, a caducidade assemelha-se (ou pode confundir-se) com a nulidade dos actos por impossibilidade de objecto. Tal como o artigo 280.º do Código Civil, também o CPA prevê, como causa de nulidade, o facto de o objecto do acto ser jurídica ou materialmente impossível - alínea c) do n.º 2 do artigo 133.º.

Ex.: uma licença de pesca ou de caça de uma espécie que, entretanto, se extingue; uma licença de utilização do domínio público de um instituto público por extinção deste (sem haver sucessão nas suas atribuições e/ou direitos e obrigações).

Isto é: desaparecendo totalmente os pressupostos do acto, este caduca (aliás, a ser de outro modo, sempre estaríamos ante a superveniência de uma causa de nulidade), devendo a caducidade, por virtude do princípio da segurança jurídica, ser declarada pelo órgão com competência de supervisão, caso não seja ele o próprio autor do acto.

Outra hipótese próxima da referida: poderá ainda considerar-se o caso da caducidade legal ou convencional da concessão de um subsídio ou de uma bolsa por perda superveniente de requisitos relativos ao destinatário.

3.3. Outras vezes a caducidade tem em vista reprimir uma negligência objectiva na utilização de certas vantagens, situação em que não se poderá deixar de ter em conta o contexto e a causa do não exercício (atento o regime legal que seja aplicável, a caducidade não deverá ocorrer se a causa de não utilização das vantagens ou do não exercício do direito não for imputável ao respectivo titular). **Ex.:** a não utilização de financiamentos/subsídios concedidos

3.3.1. A avaliação do comportamento do interessado e o problema da discricionariedade administrativa

3.4. A caducidade-sanção: a caducidade aparece ainda associada a um comportamento do titular do direito que a lei permite configurar como um dever. Por isso, alguma doutrina fala, neste caso, em sanção por incumprimento de deveres.

3.4.1. Também aqui a avaliação do comportamento do interessado e o problema da discricionariedade administrativa

4. Algumas propostas doutriniais e jurisprudências para caracterizar o fenómeno da caducidade de actos e de direitos no Direito Administrativo

Em face das diversas modalidades que a figura da caducidade pode assumir, compreende-se a afirmação de Fernanda Mações quando sublinha que a caducidade se apresenta, no Direito Administrativo, como uma “figura ainda mais complexa do que no direito civil, em face da diversidade ou atipicidade das suas manifestações concretas, o que acarreta dificuldades quanto à sua inserção dogmática, natureza e caracterização do regime jurídico” (Fernanda Mações).

E, de facto, assim sucede pelo menos em relação às duas últimas modalidades referidas, não sendo fácil encontrar aí um critério seguro e/ou decisivo de distinção relativamente à revogação.

Vejamos alguns tópicos fornecidos pela doutrina e pela jurisprudência do STA.

4.1. O problema coloca-se sobretudo em relação à caducidade-sanção por incumprimento e à caducidade por perda de requisitos

Considerando as diversas causas que podem determinar a declaração de caducidade, a doutrina distingue entre caducidade-sanção, assente no incumprimento do destinatário ou no não exercício de faculdades resultantes do acto, e caducidade fundada na perda de requisitos de idoneidade exigidos para a constituição ou prossecução da relação jurídica (a caducidade “accertativa”, pertencente à família dos actos de “*accertamento*”, entre nós designados por verificações constitutivas).

Efectivamente, não raras vezes a Administração, através de uma declaração de caducidade, põe termo a efeitos produzidos por actos administrativos favoráveis - autorizações, licenças, concessões - com fundamento:

i) No não cumprimento de deveres ou de ónus, designadamente no âmbito de relações administrativas duradouras;

ii) No não exercício de faculdades derivadas de autorizações ou concessões;

iii) Ou na extinção dos requisitos ou pressupostos legais da titularidade ou do exercício do direito em causa, incluindo casos de perda ou alteração superveniente das condições legais de manutenção de direitos.

4.2. O critério da extinção pura: os actos extintivos visariam em geral reexaminar a validade ou a oportunidade dos actos sobre que incidem (anulação e revogação, respectivamente), enquanto a caducidade se limitaria a extinguir a relação jurídica operada pelo acto anterior

4.3. O critério da sanção: para além disso, aos actos extintivos faltaria o carácter sancionatório reconhecido à caducidade, uma vez que aqueles visariam apenas suprimir os actos administrativos que por razões de legalidade ou de mérito são contrários ao interesse público

4.3.1. Neste sentido, segundo uma doutrina, quando a cessação de eficácia dependa não apenas do incumprimento de uma obrigação, mas do prejuízo que para o **interesse público** deriva do incumprimento de uma obrigação pelo administrado, um tal o incumprimento só pode ser juridicamente relevante após ser subjectivamente apreciado e valorado pela autoridade administrativa, o que indicia a figura da **revogação** e não a da caducidade (Robin de Andrade).

Pode isto significar que:

a) Nos casos em que a declaração de **caducidade** produz a cessação de efeitos de acto administrativo anterior a **título de sanção sobre o interessado**, a declaração de caducidade pode acabar por se reconduzir a uma **revogação com carácter sancionatório**.

Efectivamente:

b) A lei ou o próprio acto administrativo podem conceber o incumprimento de obrigações como facto gerador de caducidade ou apenas como fundamento de revogação.

Pelo que:

c) Torna-se necessário analisar qual o regime pretendido em concreto pelo legislador ou construído pelo órgão administrativo autor do acto (no uso de poderes discricionários).

Só que:

d) A questão complica-se quando o legislador nem sempre faz um uso apropriado da figura caducidade, não raras vezes utilizando termo revogação para se referir à caducidade.

4.3.2. Mas já para outra doutrina a caducidade em direito administrativo tem sempre por fundamento um interesse público específico, pelo que o regime da caducidade há-de sempre depender da finalidade pública concreta que dita o prazo para o exercício de cada direito (Vieira de Andrade)

4.4. O critério de que a caducidade operaria automaticamente e a revogação pressupõe a prática de um acto – precisamente, o acto administrativo da revogação (acto de 2.º grau)

Contudo:

4.4.1. Contesta-se que o modo automático e directo como a figura da caducidade opera no Direito Civil não pode ser transposto acriticamente para o Direito Administrativo, propondo-se, outrossim, que a caducidade só opere, regra geral, por declaração administrativa, embora se admita que, em certas situações (e, portanto, excepcionalmente) possa operar *ope legis*. Esta seria, pois, uma nota típica do regime da caducidade no Direito Administrativo.

Assim:

a) Alguma jurisprudência do STA admite que a caducidade possa operar automaticamente **quando a lei**, ao determinar a caducidade, **visa assegurar** que, por razões de **certeza**, o direito ou a faculdade não possam ser exercidos para além do **prazo fixado**. Nestes casos, o efeito de perda do direito decorrente do facto do não uso ou de outro facto, como opera por força da lei, será em princípio automático.

É esta a jurisprudência que consta em alguns acórdãos do STA: o “decurso do prazo, na caducidade, extingue prematuramente a eficácia do direito e a possibilidade de o realizar, ou seja, determina a sua resolução, o morrer do direito, que se opera *ipso jure*, de maneira directa e automática” (cfr. o Acórdão do STA, de 16-11-2000, Proc. n.º 45902, o Acórdão do STA, de 17-2-2000, Proc. n.º 43416, e já antes o Acórdão do STA, de 16-12-93, Proc. n.º 31065, e o Acórdão do STA, de 29-6-78, Proc. n.º 10074)

b) Mas, em outra jurisprudência, o STA defende a necessidade de uma declaração expressa de caducidade pela Administração, sublinhando-se que “um dos modos de extinção dos actos administrativos é a **caducidade** e que pode ser objecto de um **acto verificativo** pelo qual a Administração **declara essa situação jurídica**, tornando-a certa e incontestada” (cfr. o Acórdão do STA, de 24-4-96, Proc. nº 27415, o Acórdão do STA, de 8-5-1997, Proc. nº 38 169, o Acórdão do STA, de 20-10-88, Proc. nº 17801, este sobre a declaração de caducidade da declaração da utilidade pública - nº 2 do artigo 9º do Código das Expropriações de então - e o Acórdão do STA, de 24-6-86, Proc. nº 10496).

c) **Na doutrina defende-se, como regra geral, que a caducidade tem de ser declarada pela Administração, não produzindo efeitos imediatos (isto é, *ope legis*), pelo que não pode constituir uma manifestação automática e directa de eficácia legal, necessitando de uma mediação verificativa ou declarativa da Administração, traduzindo-se, assim, num efeito que se produz e faz valer através da vontade da Administração.**

Isto, por se entender que o modo resolutivo automático e directo gera insegurança jurídica:

- i) Desde logo por não permitir que se saiba com certeza que o acto administrativo (e o direito ou ónus) se extinguiu ou não;
- ii) Depois, um tal modo não é compatível com qualquer **juízo de ponderação administrativo**, tendo por objectivo averiguar se o efeito extintivo é adequado e exigível à luz do **princípio da proporcionalidade**, colocando em confronto o interesse público e outros bens jurídicos presentes em cada caso concreto.

d) Se isto é assim em geral, por maioria de razão assim terá de ser nos casos em que a caducidade assuma a natureza de uma verdadeira sanção por incumprimento.

Nesta modalidade, a doutrina comunga da mesma opinião:

i) O efeito extintivo depende sempre de uma declaração administrativa;

ii) Esta declaração tem de ser emitida no âmbito de um procedimento (prévio). E esta seria outra nota típica do regime da caducidade: a procedimentalização (pelo menos na caducidade-sanção);

iii) Na instrução deste procedimentos a Administração tem de:

- Verificar e apreciar as causas de caducidade;
- Examinar a conduta do particular para averiguar em que medida o incumprimento é imputável ao titular do direito;
- Se existem ou não causas de força maior ou circunstâncias alheias à vontade do particular;
- Avaliar se deve haver ou não lugar à reabilitação do direito em causa por razões de interesse público;
- Etc.

iv) Assegurar a audiência do interessado: ao particular tem de ser garantida a oportunidade para invocar argumentos tendentes a demonstrar a não procedência das causas de caducidade, de, por exemplo, sendo caso disso, requerer uma eventual prorrogação do prazo, ou a reabilitação do direito, ou outra alternativa/via adequada, etc.)

e) A jurisprudência do STA: a orientação jurisprudencial maioritária do STA já há muito que vai no sentido de que a declaração de caducidade tem de constituir o acto final de um procedimento no seio do qual deve ser garantido ao interessado o direito de audiência prévia (cfr. o Acórdão do STA, de 23-4-1997, Proc. nº 30130, o Acórdão do Pleno do STA, de 27-4-1999, Proc. nº 39130, embora no Acórdão do STA, de 3-3-1998, Proc. nº 41 730, se tenha concluído pela irrelevância da audiência do interessado em virtude da natureza vinculada da declaração de caducidade)

4.4.2. Quanto à natureza do acto: efeito meramente declarativo ou constitutivo?

a) **Casos em que predomina a natureza declarativa:** aqui, a declaração da Administração não tem conteúdo próprio e não introduz qualquer alteração na realidade existente; a alteração da ordem jurídica dá-se por força da verificação do facto gerador de caducidade, limitando-se a Administração a reconhecer a alteração operada e tem efeitos *ex tunc*. Assim sucede quando a causa da caducidade constitua um facto que, em si mesmo, é extintivo e de comprovação objectiva. (p. ex., o decurso de um prazo legal ou convencional)

Consequentemente: a esta dimensão estaria associada uma outra nota do regime da caducidade: os efeitos seriam, em regra, *ex tunc*

i) Mas, ainda assim, reconhecem-se, mesmo nestes casos, **momentos constitutivos**, pois, segundo a jurisprudência do STA, um acto que declara a caducidade de um direito ou de uma situação jurídica, embora tenha natureza de acto declarativo, **vem criar uma situação de maior “certeza” sobre a existência dos pressupostos da caducidade** (cfr. o Acórdão do STA, de 28-3-2001, Proc. nº 38188, adiantando ainda que um acto com estas características é potencialmente lesivo e, por isso, susceptível de impugnação)

Trata-se, é certo, de um *acto meramente declarativo*, mas um acto-declaração *sui generis*, ao qual é associado um efeito de “*certeza legal*” (e até de “*força probatória*”). E, neste sentido, enquanto actos declarativos ou verificativos **produzem na ordem jurídica e esfera jurídica de um sujeito um efeito constitutivo**.

b) Assim deve suceder, pelo menos, quando as causas de caducidade necessitam de ser comprovadas ou qualificadas juridicamente para, assim, concluir se correspondem, ou não, ao estabelecido na lei. E quando a declaração da Administração não se limitar a dar relevância jurídica a um facto extintivo, produzindo ela própria efeitos jurídicos (efeitos constitutivos), então a caducidade só opera a partir do momento em que é declarada.

Característica que anda associada às situações em que a causa de caducidade tem carácter sancionatório, por ter origem no incumprimento, por parte do particular, de um dever ou ónus ou uma condição.

Consequentemente: nestes casos, os seus **efeitos são *ex nunc*** (e não *ex tunc*)

4.4.3. A caducidade, a discricionariedade e a vinculação administrativas

Os pontos anteriores já indiciam que, em cada caso concreto e em face do regime legal aplicável, tem de se analisar qual o grau de liberdade de apreciação e valoração (discricionariedade) das causas de caducidade pela Administração, que será sempre maior quanto menor seja a precisão ou a determinação daquele regime.

E este aspecto é decisivo para o regime da caducidade, pois este pode variar em função:

- Do grau de indisponibilidade legal e administrativa dos interesses concretamente em presença (interesses públicos e privados);
- Da finalidade das causas de caducidade;
- E da medida em que a lei vincule estritamente a Administração ou esta disponha de maior ou menor espaço de apreciação e de decisão.

Por ex.: a situação será bem diferente consoante um prazo para o exercício de um direito seja fixado imperativa e peremptoriamente pela lei (vinculação) ou, com base na lei, a Administração possa, por si, fixar unilateralmente esse prazo ou mediante acordo com o particular (discricionabilidade).

4.4.4. A sequência (ou consequência) do exemplo anterior: a obrigatoriedade legal (contratual ou resultante do próprio acto administrativo) de a Administração declarar a caducidade (o que constitui outra nota típica do regime da caducidade)

a) Situações de obrigação administrativa vinculada: assim sucede quando a caducidade tenha por fonte a mera verificação de causas de resolução objectivas - legais ou resultantes de contrato ou do próprio acto administrativo que a Administração tenha praticado).

Quando assim suceda não há espaço para qualquer margem de apreciação da Administração quanto à conveniência e oportunidade de exercer, ou não, os seus poderes; há uma estrita vinculação ou auto-vinculação da Administração.

Consequentemente: uma vez verificados na realidade os pressupostos de facto ou de direito previstos na lei, num regulamento, num contrato ou num acto, a Administração está vinculada a declarar a caducidade.

b) Situações de obrigação administrativa em que a Administração dispõe de discricionariedade: em especial, o caso de caducidade-sanção, por incumprimento

Mesmo que verificadas as causas de caducidade, não raras vezes o legislador atribui à Administração o poder de avaliar, ponderar e decidir a declaração, ou não, da caducidade.

Contudo, mesmo nestas situações – situações em que a declaração administrativa da caducidade é constitutiva - esta não deixa de ser obrigatória para a Administração, pois: se a Administração concluir que se encontram verificados os pressupostos de facto ou de direito da caducidade – legais, regulamentares, contratuais ou resultantes do próprio acto que emitiu -, e verificar que existe um interesse público cuja salvaguarda se revela incompatível com a manutenção do acto (e do direito), terá, por regra, de declarar a caducidade (“por regra”, porque podem existir razões excepcionais, também de interesse público, que imponham outra solução).

4.5. Quanto aos efeitos da caducidade

a) No Direito Civil vigora a regra de que a caducidade implica a extinção retroactiva dos direitos

b) Mas no Direito Administrativo já vimos que os efeitos da caducidade não são unívocos, podem ser *ex tunc* ou *ex nunc*, isto é, a eficácia da decisão da Administração pode produzir efeitos *ex nunc* ou *ex tunc*

Mais:

c) No Direito Civil vigora também a regra de que a caducidade produz a extinção radical e definitiva dos direitos

d) No Direito Administrativo a lei não raras vezes confere à Administração a faculdade de poder renovar, reabilitar ou fazer “renascer” os direitos transmitidos ou cujo exercício foi permitido, assegurando, assim, a manutenção das relações jurídicas constituídas

4.6. Quanto à fonte da caducidade

a) No Direito Civil vigora a regra de que o efeito extintivo da caducidade tem sempre origem legal

b) No Direito Administrativo, para além da lei, e como já vai subentendido dos pontos anteriores, a Administração, quando disponha de poder discricionário ou ao abrigo da autonomia pública contratual, pode também fixar pressupostos de extinção, por caducidade, do acto administrativo praticado ou do contrato celebrado

5. A caducidade no Projecto de Revisão do CPA

5.1. A novidade: a caducidade dos regulamentos – artigo 143.º

“1 - Os regulamentos sujeitos a termo ou condição resolutiva caducam com a verificação destes.

2 - Os regulamentos de execução caducam com a revogação das leis que regulamentam, salvo na medida em que sejam compatíveis com a lei nova e enquanto não houver regulamentação desta”

5.2. A “réplica” do actual regime de caducidade do acto administrativo – artigo 165.º

“1 - Não são suscetíveis de revogação nem de anulação administrativas:

2 - Os atos cujos efeitos tenham caducado ou se encontrem esgotados só podem ser objeto de anulação administrativa ou de revogação com eficácia retroactiva”.

6. Referência a alguns regimes especiais de caducidade de actos administrativos (e de direitos)

6.1. A caducidade de actos e de direitos no Código das Expropriações (artigo 5.º, n.º 4)

6.1.1. O direito de reversão cessa (isto é, extingue-se por caducidade), por, entre outros motivos:

a) Ou por decorrência de um prazo (decorridos 20 anos sobre a data da adjudicação);

b) Ou pela prática de um acto jurídico/acto administrativo: quando seja dado aos bens expropriados outro destino, mediante nova declaração de utilidade pública ou quando a declaração de utilidade pública seja renovada, com fundamento em prejuízo grave para o interesse público, dentro do prazo de um ano a contar de verificação dos factos a que se refere o n.º 1 do mesmo artigo.

c) Ou por inércia do titular do direito: a reversão deve ser requerida no prazo de três anos a contar da ocorrência do facto que a originou, sob pena de caducidade – n.º 5 do artigo 5.º do Código das Expropriações.

6.1.2. A caducidade “contra” a inércia da Administração (exemplo recolhido na lei)

a) Caducidade do acto que declara a utilidade pública da expropriação (artigo 13.º, n.º 3, do Código das Expropriações): se não for promovida a constituição da arbitragem no prazo de um ano ou se o processo de expropriação não for remetido ao tribunal competente no prazo de 18 meses, em ambos os casos a contar da data da publicação da declaração de utilidade pública;

b) Caducidade do acto que atribua carácter de urgência à expropriação - artigo 15.º do Código das Expropriações

“1 — No próprio acto declarativo da utilidade pública, pode ser atribuído carácter de urgência à expropriação para obras de interesse público.

2 — A atribuição de carácter urgente à expropriação deve ser sempre fundamentada e confere de imediato à entidade expropriante a posse administrativa dos bens expropriados, nos termos previstos nos artigos 20.º e seguintes, na parte aplicável.

3 — A atribuição de carácter urgente caduca se as obras na parcela não tiverem início no prazo fixado no programa de trabalhos, salvo ocorrendo motivo devidamente justificado”.

6.2. Caducidade da utilidade turística

A jurisprudência do STA sobre o prazo de “validade” da utilidade turística atribuída a título prévio, que se previa no artigo 11º, nº 2, do Decreto-Lei nº 423/83, de 5 de Dezembro.

Neste diploma definia-se a utilidade turística como a “qualificação atribuída aos empreendimentos de carácter turístico que satisfaçam aos princípios e requisitos definidos no presente diploma e suas disposições regulamentares” (artigo 1º)

Adiantando-se que a utilidade turística poderia ser atribuída a título prévio ou definitivo. Seria a título prévio quando fosse atribuída antes da entrada em funcionamento dos empreendimentos novos (artigo 7º, nºs 1 e 2).

A utilidade turística atribuída a título prévio teria sempre carácter precário, ficando os seus efeitos subordinados à condição resolutive da sua confirmação num certo prazo (nº 4 do artigo 7º)

E dispunha-se no artigo 11.º:

1 - A utilidade turística valerá pelo prazo e nos termos fixados no respectivo despacho de atribuição.

2 - O prazo de validade da utilidade turística atribuído a título prévio não poderá exceder o máximo de 3 anos e deverá ser fixado tendo em conta o período considerado normal para a execução do empreendimento e a sua entrada em funcionamento.

3 - O prazo previsto no número anterior podará ser prorrogado por igual período, a requerimento fundamentado do interessado, apresentado, até 90 dias do termo do prazo inicial.

4 - Se a utilidade turística tiver sido atribuída a título prévio, com base no anteprojecto do empreendimento, o prazo fixado só terá início a partir da data da aprovação do respectivo projecto.

Os interessados deveriam solicitar, nos termos do artigo 12º, a confirmação da utilidade turística atribuída a título prévio, no prazo de 6 meses a contar da abertura do hotel.

Não o fazendo, qual a consequência: declaração de caducidade ou revogação pela autoridade administrativa competente?

Esta questão – a qualificação da natureza do prazo estabelecido no citado artigo 11º – foi objecto de vários acórdãos do STA, todos no entendimento de que se tratava de um prazo de caducidade: os prazos para “ser requerida a prorrogação da atribuição da utilidade turística a título prévio ou a sua conversão em definitiva têm a natureza de prazos de caducidade” (cfr. o Acórdão do STA, de 16-11-2000, o Acórdão do STA de 28-3-2001, o Acórdão do STA, de 24-4-1996, o Acórdão do STA, de 30-9-1997, o Acórdão do STA, de 18-4-1989 e o Acórdão do STA, de 27-4-1999).

Embora, no caso, os dados da lei apontassem expressamente para a natureza de acto precário da utilidade turística concedida a título prévio, o que indiciava fortemente o seu regime à revogação, por se tratar, nessa qualidade, de um acto por natureza condicionado à sua compatibilidade contínua com o interesse público que tinha estado a origem da sua atribuição.

6.3. A caducidade no Código dos Contratos Públicos: a caducidade do acto de adjudicação por inércia do interessado ou por incumprimento de prazos e de obrigações legais

a) Caducidade por não apresentação ou apresentação irregular dos documentos de habilitação (artigo 86.º do CCP)

“1 – A adjudicação caduca se, por facto que lhe seja imputável, o adjudicatário não apresentar os documentos de habilitação:

a) No prazo fixado no programa do procedimento;

b) No prazo fixado pelo órgão competente para a decisão de contratar, no caso previsto no n.º 8 do artigo 81.º;

c) Redigidos em língua portuguesa ou, no caso previsto no n.º 2 do artigo 82.º, acompanhados de tradução devidamente legalizada”.

b) Caducidade por não apresentação ou apresentação irregular de caução (artigo 91.º do CCP)

“1 – A adjudicação caduca se, por facto que lhe seja imputável, o adjudicatário não prestar, em tempo e nos termos estabelecidos nos artigos anteriores, a caução que lhe seja exigida”.

c) Caducidade por não confirmação dos compromissos (artigo 93.º do CCP - compromissos de terceiros)

“1 – A adjudicação caduca se o adjudicatário não confirmar os compromissos referidos no artigo anterior no prazo fixado para o efeito ou até ao termo da respectiva prorrogação”.

d) Caducidade por revogação, invalidade, ineficácia ou extinção da declaração bancária (artigo 180.º do CCP)

“1 – A revogação, a invalidade, a ineficácia ou a extinção, a qualquer título, da declaração que o candidato tenha apresentado nos termos do disposto na alínea a) do nº 3 do artigo anterior determina a sua exclusão do concurso, ou, no caso de a respectiva proposta já ter sido objecto de adjudicação, a caducidade desta última”.

e) Caducidade por não outorga do contrato (artigo 105.º do CCP)

“1 – A adjudicação caduca se, por facto que lhe seja imputável, o adjudicatário não comparecer no dia, hora e local fixados para a outorga do contrato, bem como, no caso de o adjudicatário ser um agrupamento, se os seus membros não se tiverem associado nos termos previstos no n.º 4 do artigo 54.º”.

6.3.1. A caducidade (visivelmente) sancionatória: a falsificação de qualquer documento de habilitação ou a prestação culposa de falsas declarações determina a caducidade da adjudicação – artigo 87.º do CCP

6.3.2. Alguma jurisprudência (agora do Tribunal de Contas)

a) Acórdão do Tribunal de Contas n.º 08/2011, de 22-2-2011
(Proc. n.º 1831/2010)

“1. Os donos de obras públicas devem assegurar que as obras sejam executadas por detentores de alvarás contendo as habilitações correspondentes à natureza e valor dos trabalhos a realizar, sendo a comprovação dessas habilitações feita pela exibição do respectivo alvará (cfr. art.º 31.º, n.º 3 e 4 do Decreto-Lei n.º 12/2004, de 9 de Janeiro).

2. Nos termos do art.º 86.º do CCP, a falta de apresentação de documentos de habilitação no prazo fixado no programa do procedimento determina a caducidade da adjudicação e a obrigação de adjudicar à proposta ordenada em lugar subsequente.

3. **A apresentação de um documento de habilitação insuficiente e inidóneo, ou seja, sem as habilitações adequadas e necessárias à execução da obra, equivale à falta de apresentação do documento de habilitação técnica, cuja consequência é, nos termos da lei, a caducidade da adjudicação realizada.**

4. **Sem decisão de adjudicação, o contrato carece de um elemento essencial, sendo, consequentemente, nulo** (cfr. arts. 284.º, n.º 2 do CCP, e 133.º, n.º 1 do Código do Procedimento Administrativo).

5. A nulidade é fundamento de recusa de visto nos termos da al. a) do n.º 3 do art.º 44.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC)''.

6.4. Caducidade no Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação (RJUE): alguns exemplos

6.3.1. A caducidade do acto de aprovação do projecto de arquitectura por incumprimento de prazos legais – artigo 59.º, n.ºs 1 e 4

1 – O requerente pode optar pela execução faseada da obra, devendo para o efeito, em caso de operação urbanística sujeita a licenciamento, identificar no projecto de arquitectura os trabalhos incluídos em cada uma das fases e indicar os prazos, a contar da data de aprovação daquele projecto, em que se propõe requerer a aprovação dos projectos das especialidades e outros estudos relativos a cada uma dessas fases, podendo a câmara municipal fixar diferentes prazos por motivo de interesse público devidamente fundamentado.

4 – A falta de apresentação do requerimento referido no número anterior dentro dos prazos previstos no n.º 1 implica a caducidade do acto de aprovação do projecto de arquitectura e o arquivamento oficioso do processo.

6.3.2. Caducidade da licença ou da admissão de comunicação prévia para a realização de operação de loteamento por incumprimento de prazos legais - os prazos estabelecidos no artigo 71.º do RJUE

6.3.3. Caducidade por incumprimento de obrigações legais

a) Caducidade da admissão de comunicação prévia para a realização de operação de loteamento (que não exija a realização de obras de urbanização) por incumprimento da obrigação legal de pagamento de taxas, nos termos do n.º 2 do artigo 71.º e do n.º 2 do artigo 36.º-A do RJUE);

b) Caducidade da comunicação prévia para a realização de determinadas operações urbanísticas (as previstas nas alíneas b) a e) do n.º 2 e no n.º 3 do artigo 4.º do RJUE) igualmente por incumprimento da obrigação legal de pagamento de taxas, nos termos do n.º 2 do artigo 71.º e do n.º 2 do artigo 36.º-A do RJUE);

6.3.4. Outras hipóteses legais de caducidade da licença ou a admissão de comunicação prévia para a realização das operações urbanísticas, bem como a licença ou a admissão de comunicação prévia para a realização de operação de loteamento que exija a realização de obras de urbanização: a inércia do interessado (as diversas alíneas do n.º 3 do artigo 71.º do RJUE)

a) Caso as obras não sejam iniciadas no prazo de nove meses a contar da data de emissão do alvará ou do pagamento das taxas a que se refere o n.º 2 do artigo 36.º-A;

b) Nos casos previstos no artigo 113.º, caso as obras não sejam iniciadas no prazo de nove meses a contar da data do pagamento das taxas, do seu depósito ou da garantia do seu pagamento;

c) Se as obras estiverem suspensas por período superior a seis meses, salvo se a suspensão decorrer de facto não imputável ao titular da licença ou da admissão de comunicação prévia;

d) Se as obras estiverem abandonadas por período superior a seis meses;

e) Se as obras não forem concluídas no prazo fixado na licença ou comunicação prévia ou suas prorrogações, contado a partir da data de emissão do alvará ou do pagamento das taxas a que se refere o n.º 2 do artigo 36.º -A.

6.3.5. A exigência legal de declaração administrativa da caducidade

“As caducidades previstas no presente artigo (artigo 71.º do RJUE) são declaradas pela câmara municipal, com audiência prévia do interessado” – n.º 5 do artigo 71.º

6.3.6. Caducidade do acto administrativo de embargo (artigo 104.º, n.º 1, do RJUE): a ordem de embargo caduca logo que for proferida uma decisão que defina a situação jurídica da obra com carácter definitivo ou no termo do prazo que tiver sido fixado para o efeito.

6.3.7. Alguma jurisprudência

a) Acórdão do STA, de 27-11-2013 (Proc. n.º 076/13)

“I – Os lotes de terreno para construção constituem-se com a emissão da licença de loteamento, constando, de forma especificada, do respectivo alvará (artigo 77.º, n.º 1, alínea e) do RJUE então vigente).

II – A caducidade da licença de loteamento, ao extinguir os direitos a que se reporta, produz efeitos nos lotes criados por força do licenciamento”.

b) Acórdão do STA, de 14-07-2008 (Proc. n.º 0572/07)

Caducidade de alvará de loteamento e responsabilidade civil extracontratual: dano moral resultante de não cumprimento das obrigações legais (no caso, pela Administração: dever – legal - de promover o cancelamento do registo do alvará que titulava a licença extinta por caducidade)

7. Algumas propostas doutrinárias sobre a caducidade de actos administrativos

P. ex.: defende-se a caducidade das promessas administrativas por alteração relevante da situação de facto ou de direito (caducidade prevista expressamente no § 38 da Lei de Procedimento Administrativo da Alemanha)

As promessas administrativas são entendidas como uma “obrigação assumida unilateralmente por uma autoridade administrativa que consiste numa declaração de vontade vinculante em relação a uma acção ou omissão futura” (noção dada pelo Tribunal Federal do Contencioso Administrativo da Alemanha).

Trata-se de actos geradores de uma auto-vinculação unilateral à prática ou à omissão da prática futura de actos administrativos.

P. ex.: a promessa de concessão de isenções fiscais a empresas que atinjam certos níveis de empregabilidade; a promessa de emissão de licenças urbanísticas; a promessa de não demolir caso seja possível a legalização do imóvel construído; a promessa de promoção de trabalhadores se atingirem certos níveis de produtividade, etc.

8. Caducidade e renovação/reabilitação (de actos e de direitos): exemplos tirados da lei

8.1. A titularidade de alvará é condição para o exercício da actividade da construção e a sua não renovação periódica causa a respectiva caducidade (Decreto-Lei n.º 12/2004, de 9 de Janeiro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 69/2011, de 15 de Junho)

Os operadores que pretendam revalidar (renovar) o alvará devem, até ao dia 31 de Julho de cada ano, apresentar no Instituto da Construção e do Imobiliário (INCI) um conjunto de condições mínimas de permanência na actividade da construção, das quais depende a revalidação do alvará: idoneidade; quadro técnico; custos com pessoal; capital próprio; volume de negócios; indicadores financeiros (liquidez geral e autonomia financeira).

Consequência: caducidade no caso de não ser requerida a revalidação ou no caso de incumprimento das condições legais de permanência

Nota: ressalva-se a possibilidade de se proceder a uma reclassificação oficiosa do alvará

8.2. A caducidade e a renovação no RJUE - artigo 72.º ("Renovação")

"1 — O titular de licença ou comunicação prévia que haja caducado pode requerer nova licença ou apresentar nova comunicação prévia.

2 — No caso referido no número anterior, serão utilizados no novo processo os elementos que instruíram o processo anterior desde que o novo requerimento seja apresentado no prazo de 18 meses a contar da data da caducidade ou, se este prazo estiver esgotado, não existirem alterações de facto e de direito que justifiquem nova apresentação".

8.3. A caducidade e a renovação no Código das Expropriações - artigo 13.º

“5 — A declaração de utilidade pública caducada pode ser renovada em casos devidamente fundamentados e no prazo máximo de um ano a contar do termo dos prazos fixados no n.º 3.

6 — Renovada a declaração de utilidade pública, o expropriado é notificado nos termos do n.º 1 do artigo 35.º para optar pela fixação de nova indemnização ou pela actualização da anterior, nos termos do artigo 24.º, aproveitando-se neste caso os actos praticados”.

8.4. No entanto, a renovação de actos e de direitos sem que tenha havido caducidade: as licenças de utilização do espectro radioelétrico (Decreto-Lei n.º 151-A/2000, de 20 de Julho, republicado pelo Decreto-Lei n.º 264/2009, de 28 de Setembro - estabelece o regime aplicável ao licenciamento de redes e estações de radiocomunicações e da utilização do espectro radioelétrico)

A utilização do espectro radioelétrico está sujeita a licenciamento pela ANACOM (tal como a utilização de redes e de estações de radiocomunicações)

a) As licenças podem ser de curta duração (artigo 13.º, n.º 1): podem ser concedidas licenças de estação ou de rede de radiocomunicações, a título temporário, por período não superior a 180 dias, as quais podem ser renovadas uma vez por período de duração igual ou inferior. A sua não renovação implica a respectiva caducidade

b) Ou serem concedidas por um prazo de cinco anos (artigo 15.º): as licenças renovam-se automaticamente por iguais períodos, salvo comunicação escrita devidamente fundamentada da ANACOM, que deverá ser efectuada até 60 dias antes do termo da respectiva validade, ou sempre que o titular da licença não pretenda a sua renovação e comunique o facto à ANACOM até 60 dias antes do termo da respectiva validade. A ocorrência destes factos determina a caducidade das licenças.

III - A revogação, por interesse público, no CPA e no Projecto de Revisão do CPA

1. Notas breves sobre a revogação no CPA: os limites à revogação de actos constitutivos de direitos

1.1. A imutabilidade ou a intangibilidade do acto administrativo constitutivo de direitos (artigo 140.º, n.º 1, alínea b), e n.º 2, alínea b), do CPA)

1.2. O confronto daquela regra com o princípio geral de modificabilidade do contrato administrativo, de forma unilateral pela Administração ou por acordo (embora hoje fortemente limitado pelo princípio da concorrência)

1.3. No entanto, quanto ao prazo da revogação por invalidade, a abertura da jurisprudência do STA, com base no artigo 141.º, n.º 1, do CPA, de forma a possibilitar a invocação de um fundamento de invalidade para além do prazo máximo de propositura da acção especial de impugnação da validade do acto (Acórdão do Pleno da Secção de Contencioso Administrativo do STA, de 6-10-2005): “nada parece impedir que no direito português se entenda do mesmo modo (do mesmo modo em relação ao direito alemão e, por influência deste, o direito austríaco) porque a norma do CPA (artigo 141.º, n.º 1) pode ser lida como dispondo que o prazo de revogação é igual ao prazo máximo de recurso contencioso, isto é, um ano, contado desde o momento em que se torna conhecido o fundamento da invalidade (fundamento de facto, inaplicável ao erro de direito), tal como o prazo do recurso contencioso começa a correr apenas depois de o acto ser levado ao conhecimento do interessado pelas formas previstas na lei para que ele possa agir, isto é, apenas a partir do momento em que é possível ao destinatário do acto conhecer dos seus vícios”.

2. Entretanto, algumas propostas doutriniais sobre a revogação e a revisão de actos administrativos (o “direito administrativo do risco”)

a) A doutrina (em especial, Autores como J. C. Vieira de Andrade, Carla Amado Gomes e José Eduardo Figueiredo Dias), propõe a possibilidade de “revisão” unilateral das autorizações - em especial, as autorizações em matéria ambiental, de segurança ou de saúde pública - para efeitos da sua modificação, redução ou extinção, com base na insustentabilidade objectiva da manutenção do acto causada pelas mudanças supervenientes relevantes do contexto normativo ou científico que a Administração não possa prever ou dominar, invocando o paralelo com a modificação ou a resolução unilateral dos contratos administrativos por alteração anormal e imprevisível das circunstâncias

b) Ou seja, admite-se a figura da revisão modificativa (com efeito para o futuro), enquanto instituto que visa a modificação ou extinção de um acto administrativo por força da alteração dos pressupostos de facto ou da valoração técnica que sobre eles incidiu, ou dos pressupostos de direito, em momento cronológica e juridicamente posterior ao do seu conhecimento pelo destinatário; alteração essa que ofende de tal forma os interesses públicos cuja prossecução o acto visa que a sua subsistência, em moldes iniciais, se revela insustentável

3. Mas também alguma legislação avulsa tem vindo a admitir a “revogação modificativa” ou a “revisão modificativa” (que será sempre preferível, segundo o princípio da proporcionalidade, em relação à “revogação extintiva” ou à “revisão extintiva”)

a) Assim sucedeu com a Lei 58/2005, de 29 de Dezembro, que aprovou Lei da Água e estabeleceu as bases e o quadro institucional para a gestão sustentável das águas: **deu preferência à revisão modificativa em face da revogação**

Artigo 67.º (Regime das licenças)

“1—A licença confere ao seu titular o direito a exercer as actividades nas condições estabelecidas por lei ou regulamento, para os fins, nos prazos e com os limites estabelecidos no respectivo título. 2—A licença é concedida pelo prazo máximo de 10 anos, consoante o tipo de utilizações, e atendendo nomeadamente ao período necessário para a amortização dos investimentos associados. **3—A licença pode ser revista em termos temporários ou definitivos pela autoridade que a concede:** a) No caso de se verificar alteração das circunstâncias de facto existentes à data da sua emissão e determinantes desta, nomeadamente a degradação das condições do meio hídrico; b) No caso de necessidade de alteração das suas condições para que os objectivos ambientais fixados possam ser alcançados nos prazos legais; c) Para adequação aos instrumentos de gestão territorial e aos planos de gestão de bacia hidrográfica aplicáveis; d) No caso de seca, catástrofe natural ou outro caso de força maior”.

E adiantou-se no artigo 69.º, sobre **“Cessação dos títulos de utilização”**:

“6—Os títulos de utilização podem ser revogados fora dos casos previstos no número anterior, por razões decorrentes da necessidade de maior protecção dos recursos hídricos ou por alteração das circunstâncias existentes à data da sua emissão e determinantes desta, quando não seja possível a sua revisão.

7—No caso da situação referida no número anterior, o detentor do título, sempre que haja realizado, ao abrigo do título, investimentos em instalações fixas, no pressuposto expresso ou implícito de uma duração mínima de utilização, deve ser ressarcido do valor do investimento realizado em acções que permitiriam a fruição do direito do titular, na parte ainda não amortizada, com base no método das quotas constantes, em função da duração prevista e não concretizada”.

b) A Lei n.º 5/2004, de 10-2 - Lei das Comunicações Electrónicas – republicada pela Lei n.º 51/2011, de 13 de Setembro, veio estabelecer no artigo 20.º, sobre a “**Alteração dos direitos e obrigações**”, que:

“1 – As condições, os direitos e os procedimentos aplicáveis ao exercício da actividade, incluindo aos direitos de utilização e aos direitos de instalar recursos, podem ser alterados em casos objectivamente justificados e de acordo com o princípio da proporcionalidade, mediante lei, regulamento ou acto administrativo conforme os casos”.

c) Decreto-Lei n.º 151 -A/2000, de 20-7, republicado pelo Decreto-Lei n.º 264/2009, de 28-9, sobre o regime aplicável ao licenciamento de redes e estações de radiocomunicações e à fiscalização da instalação das referidas estações e da utilização do espectro radioelétrico, estabelece no artigo 16.º (**Alteração da licença**): “1 – As licenças podem ser alteradas nos seguintes casos: a) Por iniciativa do ICP-ANACOM, a todo o tempo, de acordo com os princípios da prossecução do interesse público e da proporcionalidade”

4. Com este percurso chegou-se ao Projecto de Revisão do CPA

4.1. Noção legal de revogação: “A revogação é o ato administrativo que determina a cessação dos efeitos de outro ato, por razões de mérito, conveniência ou oportunidade” (n.º 1 do artigo 164.º).

4.2. Os “Condicionanismos aplicáveis à revogação” (artigo 166.º)

1 - Os atos administrativos não podem ser revogados quando a sua irrevogabilidade resulte de vinculação legal ou quando deles resultem, para a Administração, obrigações legais ou direitos irrenunciáveis.

2 - Os atos constitutivos de direitos só podem ser revogados:

- a) Na parte em que sejam desfavoráveis aos interesses dos beneficiários;
- b) Quando todos os interessados manifestem a sua concordância e não estejam em causa direitos indisponíveis;

c) Com fundamento em alteração objetiva das circunstâncias ou na superveniência de conhecimentos técnicos e científicos em face dos quais eles não poderiam ter sido praticados;

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

3 - Para efeitos do disposto na presente secção, consideram-se constitutivos de direitos os atos administrativos que, sem carácter precário, atribuam ou reconheçam situações jurídicas de vantagem ou eliminem ou limitem deveres, ónus, encargos ou sujeições.

4 - Na situação prevista na alínea c) do nº 2, os beneficiários de boa-fé do ato revogado têm direito a serem indemnizados, nos termos do regime geral aplicável às situações de indemnização pelo sacrifício.

5 - Sem prejuízo do número anterior, quando a afetação do direito, pela sua gravidade ou intensidade, elimine ou restrinja o conteúdo essencial desse direito, o beneficiário de boa-fé do ato revogado terá direito a uma indemnização correspondente ao valor económico do direito eliminado ou da parte do direito que tiver sido restringida.

4.2.1. O n.º 4 do artigo citado, a dispor que “**os beneficiários de boa-fé do ato revogado têm direito a serem indemnizados, nos termos do regime geral aplicável às situações de indemnização pelo sacrifício**”, está a remeter para o regime geral da responsabilidade civil das entidades públicas (Lei n.º 67/2007, de 31 de Dezembro), especificamente para o artigo 16.º, sobre a “**Indemnização pelo sacrifício**”: *“O Estado e as demais pessoas colectivas de direito público indemnizam os particulares a quem, por razões de interesse público, imponham encargos ou causem danos especiais e anormais, devendo, para o cálculo da indemnização, atender-se, designadamente, ao grau de afectação do conteúdo substancial do direito ou interesse violado ou sacrificado”*.

E adianta-se no n.º 5 que: “**Sem prejuízo do número anterior, quando a afetação do direito, pela sua gravidade ou intensidade, elimine ou restrinja o conteúdo essencial desse direito, o beneficiário de boa-fé do ato revogado terá direito a uma indemnização correspondente ao valor económico do direito eliminado ou da parte do direito que tiver sido restringida**”.

4.2.2. Mas, paralelamente prevê-se no Projecto de Revisão do Código das Expropriações a justa indemnização pela expropriação de sacrifício

a) No artigo 1.º do (futuro) Código estabelece-se que os bens imóveis e os direitos a eles inerentes, bem como quaisquer outros direitos de valor patrimonial, podem ser expropriados por causa de utilidade pública compreendida nas atribuições, fins ou objecto da entidade expropriante, *mediante o pagamento contemporâneo de uma justa indemnização nos termos do presente Código, sendo que o pagamento desta justa indemnização é também aplicável às expropriações de sacrifício* (n.º 2 do mesmo artigo)

b) Nos termos do n.º 3 do mesmo artigo, por expropriação de sacrifício entende-se a prescrição contida em actos legislativos, regulamentos administrativos ou actos administrativos que, na ausência de uma declaração de utilidade pública, inviabilize a utilização que vinha sendo dada ao bem, considerado globalmente, inviabilize qualquer utilização do bem, nos casos em que este não esteja a ser utilizado, ou anule o seu valor económico

c) E no artigo 8.º, sob a epígrafe “Expropriações de sacrifício”, adianta-se que um dos modos de expropriação de sacrífico é constituído pelas **servidões administrativas** que, nos termos do artigo 9.º, *sendo resultantes ou não de expropriações, dão lugar a indemnização quando diminuem efectivamente o valor ou o rendimento do bem*

d) As restrições de utilidade pública: no conceito de expropriação de sacrifício passam também a incluir-se as restrições de utilidade pública, pois às restrições de utilidade pública será aplicável a justa indemnização prevista no presente Código nos casos em que essas restrições originem as situações previstas no n.º 3 do artigo 1.º ou a situação prevista no n.º 2 do artigo 9.º (corresponde ao artigo 10.º, n.º 1, do Código de Expropriações revisto)

5. Os eventuais limites do princípio da concorrência “revogação substitutiva” ou à “revisão modificativa”

5.1. O princípio da concorrência e os limites à modificação – e à revogação parcial? - dos contratos administrativos (e dos contratos públicos)

5.2. O princípio da concorrência e os eventuais limites à revisão modificativa – e à revogação parcial? - dos actos administrativos substitutivos de contratos administrativos.

IV - A transmissão de direitos no Direito Administrativo

1. Nota prévia

2. Distinções

2.1. A transmissão e a constituição de direitos pela Administração (na esfera dos particulares)

2.2. A permissão de exercício de direitos pela Administração

2.3. A transmissão e a cedência - total ou parcial, temporária ou definitiva - de direitos (administrativos) entre particulares

2.3.1. A teoria dos direitos sobre direitos no Direito Administrativo

2.4. A transmissão e a cedência de direitos entre entidades administrativas



Muito Obrigado

16-5-2014

Licínio Lopes Martins