



A Invalidade dos Atos Administrativos

Carla Rodrigues

Jurista

I. Causas de invalidade dos atos administrativos

O Código do Procedimento Administrativo (CPA) trata do tema da invalidade do ato administrativo no artigo 133.º e seguintes, prevendo a nulidade e a anulabilidade como as duas formas de invalidade do ato administrativo, com regimes totalmente distintos.

A. Causas de anulabilidade e de nulidade

A anulabilidade é o desvalor jurídico regra no direito português. De facto, na falta de preceito em sentido contrário a invalidade da atuação administrativa reconduz-se à anulabilidade.

De acordo com o disposto no artigo 135.º do CPA *“são anuláveis os atos administrativos praticados com ofensa dos princípios ou normas jurídicas aplicáveis para cuja violação se não preveja outra sanção.”*

A nulidade é considerada a forma mais grave de invalidade do ato administrativo e tem um carácter excepcional.

Antes da vigência do Código do Procedimento administrativo, o princípio tradicional que vigorava era o de que a nulidade só existia nos casos expressamente previstos na lei, o que significava que ou existia lei a prever a nulidade ou no silêncio da lei o ato era meramente anulável.



O Código do Procedimento Administrativo (CPA) no artigo 133.º prevê diversos casos de nulidade de forma meramente exemplificativa, ou seja, ficando em aberto as possibilidades de a doutrina ou a jurisprudência configurarem novos casos de nulidade por natureza e a via legislativa poder estabelecer expressamente outros casos específicos de nulidade.

De acordo com o n.º 1 daquele normativo legal, são nulos *“os atos a que falte qualquer dos elementos essenciais para os quais a lei comine expressamente essa forma de invalidade”*. Tratando-se de uma cláusula aberta, a grande questão consiste em saber quais são os elementos essenciais. Ora, por elementos essenciais do ato entendem-se aqueles aspetos que integram o próprio conceito de ato administrativo, pelo que deve atender-se fundamentalmente, para a sua determinação, ao conceito de ato administrativo previsto no artigo 120.º do CPA.

Por seu turno, o elenco do n.º 2, do supracitado artigo 133.º, prevê, a título meramente exemplificativo, uma série de causas de nulidade.

B. Regime de anulabilidade e de nulidade

O regime jurídico do ato anulável é muito diferente do regime do ato nulo.

O ato anulável produz efeitos e é eficaz, até ao momento em que venha a ser anulado, isto é, os atos anuláveis gozam da presunção de que são atos válidos. Por outro lado, sendo tal ato obrigatório, impõe-se ao particular e isto significa por um lado que, existe um dever de obediência por parte do particular e que a Administração goza de privilégio de execução prévia, isto é, pode impor coativamente o ato se o particular não o acatar voluntariamente.



Mas, então, que mecanismo tem o particular para não acatar um ato anulável? A resposta é o recurso a uma providência cautelar para suspensão da sua eficácia.

Os atos administrativos anuláveis são suscetíveis de ratificação, reforma ou conversão, nos termos do disposto no artigo 137.º, do CPA.

A ratificação, a reforma e a conversão são formas de convalidação que se destinam a tornar um ato inválido num ato válido.

Inversamente, o ato nulo não produz quaisquer efeitos jurídicos, independentemente da declaração de nulidade. Uma sentença que declare a nulidade de um ato administrativo não é mais do que o reconhecimento da situação de nulidade do ato. Ela tem apenas efeitos meramente declarativos, sendo que a declaração de nulidade retroage à data da prática do ato.

Contrariamente ao ato anulável, o ato nulo não é suscetível de ratificação, reforma ou conversão, ou seja, não é suscetível de se tornar em ato válido por qualquer forma de convalidação.

Por força do disposto no n.º 2, do artigo 134.º, do CPA, a nulidade é invocável a todo o tempo, ou seja, é imprescritível. Pode ser invocada por qualquer interessado, incluindo aquele que para ela tenha de qualquer maneira contribuído. E pode também ser declarada a todo o tempo por qualquer órgão administrativo ou por qualquer tribunal.

C. Regime de invalidade do ato administrativo no projeto de revisão do código do procedimento administrativo

Por último, uma brevíssima nota sobre as alterações vertidas no Projeto de Revisão do Código do Procedimento Administrativo, em torno do regime de nulidade e de anulabilidade dos atos administrativos.



É intenção do legislador eliminar a atual 1.^a parte do n.º 1, do artigo 133.º do CPA, que comina de nulidade todos os «atos a que falte qualquer dos elementos essenciais», a denominada (nulidade por natureza). Ao invés, por «razões de certeza e segurança», optou por tipificar os vícios geradores de nulidade dos atos administrativos. Em consequência, com base na doutrina e na prática jurisprudencial, alargam-se os casos de nulidade designadamente aos atos cujo fim seja a prossecução de um interesse privado ilícito, aos atos certificativos de factos inverídicos ou inexistentes e aos atos que criem obrigações pecuniárias sem base legal (artigo 159.º do Projeto).

Mas a principal alteração passa pela flexibilização do regime da nulidade, acentuando-se a possibilidade de atribuição de efeitos putativos aos atos nulos e admitindo-se a sua reforma e conversão (artigos 160.º e 163.º do Projeto).

Ainda sobre a invalidade dos atos administrativos, pormenoriza-se o regime da anulabilidade, determinando-se as circunstâncias e as condições em que é admissível o aproveitamento judicial do ato anulável (artigo 161.º do Projeto), regulando-se expressamente os efeitos da anulação, até agora constantes apenas do Código de Processo dos Tribunais Administrativos (artigo 162.º do Projeto), e esclarecendo-se os efeitos da ratificação, reforma e conversão (artigo 163.º do Projeto).

Boletim Informativo n.º 15, junho 2014