UNIVERSIDADE DE LISBOA

FACULDADE DE DIREITO

A CADUCIDADE NO DIREITO ADMINISTRATIVO

JORGE TIAGO VEIGA QUARESMA VIANA BARRA

Orientador: Prof. Doutor Miguel Assis Raimundo

Tese especialmente elaborada para obtenção do grau de Doutor em Direito

2022

UNIVERSIDADE DE LISBOA

FACULDADE DE DIREITO

A CADUCIDADE NO DIREITO ADMINISTRATIVO

Jorge Tiago Veiga Quaresma Viana Barra

Orientador: Prof. Doutor Miguel Assis Raimundo

Tese especialmente elaborada para obtenção do grau de Doutor em Direito

Júri:

Presidente:

Doutora Maria João do Rosário Estorninho Pereira da Silva, Professora Catedrática (Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa)

Vogais:

Doutor Luis Filipe Colaço Antunes, Professor Catedrático (Faculdade de Direito da Universidade do Porto)
Doutor Rodrigo Maria de Almeida Esteves de Oliveira, Professor Auxiliar (Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra), arguente;
Doutora Maria João do Rosário Estorninho Pereira da Silva, Professora Catedrática (Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa);
Doutor Pedro Cabral Côrte-Real de Albuquerque, Professor Catedrático (Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa);
Doutor Lourenço da Bandeira Manoel de Vilhena de Freitas, Professor Associado (Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa), arguente;
Doutor Miguel Chaves Ribeiro Assis Raimundo, Professor Auxiliar (Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa), Orientador.

Esta tese foi financiada pela Reitoria da Universidade de Lisboa

2022

Aos meus Pais,
Jorge e Dulce
Pilares de tudo o que sou
À Sofia,
Musa do homem que me tornei

Agradecimentos

"É talvez o último dia da minha vida.
Saudei o Sol, levantando a mão direita,
Mas não o saudei, dizendo-lhe adeus,
Fiz sinal de gostar de o ver antes: mais nada"

Poemas Inconjuntos, in
Poesia, Assírio & Alvim, de Alberto Caeiro, 2001

Neste momento que me é especialmente grato, gostaria de lembrar e agradecer a todos os que, de algum modo, contribuíram para o tornar possível.

Qualquer obra, e muito em particular uma dissertação de doutoramento, dificilmente poderá ser levada a bom termo sem apoios institucionais e pessoais da mais diversa ordem. De uns e outros beneficiei, o que não posso, nem devo, deixar de registar aqui.

Quanto aos primeiros, cumpre-me mencionar, antes de mais, a Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, em que me formei e onde pude exercer a minha atividade de investigação e, depois, a sua Biblioteca, onde sempre encontrei a maior compreensão, mormente para a aquisição de bibliografia nova, que foi determinante para a prossecução desta obra. Em segundo lugar, cabe-me assinalar a Biblioteca da Procuradoria-Geral da República, onde pude fazer algumas importantes consultas do acervo bibliográfico ali disponível. Finalmente, não posso deixar de referir a Biblioteca da Università Degli Studi di Padova e a todo o seu pessoal administrativo que tão bem me acolheu como se fosse aluno da casa e igualmente o pessoal docente do Dipartimento di Diritto Pubblico, Internazionale e Comunitario, designadamente o Professor Alessandro Calegari, pelo tempo e paciência que teve ao traduzir alguns conceitos científicos de forma a que um jurista português, como eu, os entendesse, de molde a não perder de vista essencialmente o assimilamento da *decadenza* no direito italiano.

Seja igualmente consentido mencionar uma palavra de gratidão para com a Reitoria da Universidade de Lisboa por me conceder uma bolsa de estudo que representou um alicerce financeiro para levar a cabo esta investigação.

A todas estas instituições mencionadas *supra*, nas pessoas dos seus responsáveis, apresento os meus sinceros agradecimentos.

Relativamente aos apoios pessoais, quero referir todos os Professores e Assistentes da minha Faculdade. De todos eles, cada um a seu modo, sou devedor, quer no plano

humano, quer no plano científico. Entre todos, seja-me, no entanto, permitido evocar, de modo especial, o Senhor Professor Doutor Miguel Assis Raimundo por ter aceitado a tarefa de orientar a presente tese e a disponibilidade que teve para discutir o tema comigo, transmitindo-me as suas valiosas sugestões e críticas.

Agradeço igualmente à Professora Maria de Lurdes Rodrigues, antiga Ministra da Educação, a oportunidade que me concedeu de trabalhar no seu gabinete e, consequentemente, o privilégio de permitir que tivesse um contato mais estreito com a realidade menos teórica e dogmática do direito administrativo.

Aos alunos do ISPSN (Instituto Superior Politécnico Sol Nascente), em Angola, por me terem acolhido numa família alargada, sobretudo, por me terem feito sentir uma vocação para a vida docente e que tanto me inspiraram com a sua vontade de saber fazendo com que os meu tempo em África não se assemelhasse, nem de perto, a um degredo, antes me ensinando a nunca deixar de lado a busca incessante pela aprendizagem, por mais dificuldades que o seu percurso reserve.

Mais em particular, agradeço aos meus amigos da vida mundana, Michael Rodrigues Vítor Pereira e Paulo Serra Pereira, pelo inestimável apoio particularmente sensível à dureza do trabalho académico e, ao Jean-Pierre Sirvain, amigo infelizmente já falecido na fase final da investigação, por me ter ajudado com a revisão do abstract. Todos os erros e omissões são da minha exclusiva responsabilidade.

Finalmente, dedico esta tese aos meus pais, Jorge e Dulce, devido aos seus preciosos exemplos de abnegação e sendo exíguas todas e quaisquer manifestações de agradecimento que lhes possa dirigir, é devida uma palavra adicional ao amor desinteressado e permanente que ainda hoje tenho a bênção de deles receber.

Do lado mais pessoal, a atenção vai para antigas consortes sem a qual esta tese não teria chegado ao fim e que, para além do mais que não cabe aqui, foram de uma paciência desconhecida nos momentos mais cinzentos e à minha oriunda, Sofia, nascida já na fase da investigação. Com efeito, embora jamais me perdoe tanto tempo de apatia, não há forma suficiente de expressar gratidão pelo privilégio dos momentos excelsos em que a sua presença se faz sentir.

Summo rigore, é mister salientar que resta uma palavra de agradecimento à fé, *rectius*, ao sustentáculo motivacional para todo este trabalho, por paulatinamente permitir formular a convicção de que, com esforço e dedicação, tudo se alcança.

Resumo

A presente dissertação procura delimitar o objeto da caducidade na vertente da perda de um direito devido pelo efeito do decurso do tempo nas situações jurídicas no âmbito daquilo que designamos pelo ambiente do *factum principis* e do princípio do interesse público que caracteriza o direito administrativo. Para o efeito, propusemo-nos efetuar uma breve abordagem da evolução histórica sofrida pela caducidade, procurando descrever sumariamente a evolução que desembocou primeiro na lei civil e, mais tarde, no direito administrativo. Ato contínuo, e não obstante a dispersão legislativa vigente nesta matéria, efetuámos uma descrição das características da caducidade no Direito vigente, sendo que, para tal efeito, descrevemos quer as características gerais da caducidade – em contraponto com a prescrição –, quer o seu regime legal nas suas modalidades fundamentais, a saber: (i) o exercício do direito durante o prazo; (ii) o incumprimento; e (iii) a impossibilidade superveniente, sem nunca perder de vista as causas, efeitos e eficácia do instituto quando ele desemboca numa declaração da Administração Pública.

Nessa altura, procurámos proceder ao estudo mais pormenorizado de alguns aspetos relativos à temática daquilo que nos propusemos designar por caducidade "enclausurada". *A final*, procurámos dilucidar a aplicação da teoria da caducidade-acessória nas várias fontes de direito administrativo, sendo que, na medida do possível, tínhamos já analisado as relações existentes em diversas famílias do Direito, não descurando, o recurso ao direito comparado.

Finalmente, pretendemos demonstrar que, independentemente dos casos identificados na modalidade de caducidade por incumprimento, a natureza jurídica da caducidade no direito administrativo não assume natureza sancionatória *tout court,* uma vez que a *ratio* da caducidade no direito administrativo tem o condão de prosseguir a segurança jurídica e pretender que, por força de lei, o direito deva ser exercido dentro de certo prazo, sendo certo que tal desiderato é insuscetível de confusão com o instituto da prescrição que – reportando igualmente ao vencimento de prazo – apresenta, no entanto, requisitos de aplicação que se prendem com o repúdio da inércia do titular da ação pelo seu não exercício e, *per se*, aplicável mediante a ausência de fato legal impeditivo, suspensivo ou interruptivo do prazo.

Em nossa opinião, admitir a existência de uma dimensão punitiva e compulsória na declaração de caducidade da Administração Pública, sem mais, seria confundir a natureza de outros institutos que integram a extinção de fontes do direito administrativo, *rectius*, (i) a revogação, na extinção do procedimento administrativo, do ato administrativo ou do regulamento administrativo, quando esta se baseie num circunstancialismo de fato que atenda a razões subjetivas ou se prenda com o superior interesse público e (ii) a resolução, na extinção do contrato administrativo, quando esta se baseie em razões de incumprimento, dado que, nesta situação, há elementos subjetivos que reportam a fatos imputáveis ao comportamento dos particulares emergindo aqui um carácter sancionatório ou compulsório.

Ora, se é verdade que em certos casos do direito administrativo, o legislador optou por introduzir um elemento subjetivo e sujeitar a referida declaração de caducidade a um fato imputável ao agente, não é menos verdade que a declaração de caducidade pode ter associada uma cláusula-acessória, entre outras situações inerentes ao interesse público do caso concreto, sem que daí advenha um princípio geral de recriminar o comportamento do agente no direito da caducidade.

Palavras-Chave: direito administrativo; caducidade.

Abstract

Cette dissertation essaie d'élimiter, dans des termes généraux, l'objet de l'expiration, principalement dans la source des domages causés par l'écoulement du temps pour certaines situations juridiques au sein de ce que nous appelons, dans le contexte du *factum principis* et du principe d'intérêt public qui caractérise le droit administratif. À cet effet, l'objectif est d'effectuer un bref abordage à propos de l'évolution historique moditiée par l'expiration, en cherchant à décrire sommairement l'évolution qui a débouchée dans l'actuelle Loi sur le droit civil et, plus tard, dans le droit administratif.

Dans ce même temps et nonobstant la dispersion législative à propos de l'expiration dans le Droit en vigueur, sachant que, pour tel effet, soient décrites les caractéristiques générales de la caducité -par rapport à la notion de prescription-, soit leur régime légal, dans les modalités fondamentales, c'est-à-dire, (i) l'exercice du droit pendant le délai prévu; (ii) le défaut; et (iii) la l'impossibilité ultérieure; sans jamais perdre de vue les causes, les effets et l'efficacité de l'institut quand il débouche dans une déclaration de l'Administration publique.

À cette occasion, on a essayé d'étudier l'institut de la caducité "enfermée". Pour terminer, on a cherché d'analyser la théorie de l'expiration accessoire dans les sources du droit administratif, sachant que, pour cet effet, on a cherché, dans la mesure du possible, d'analyser les relations existantes avec l´expiration dans les différentes familles du Droit, en ne négligeant rien, notamment, à propos du droit comparé.

Finalement, on a conclu que, indépendamment des cas identifiés dans la modalité de la défaut, la nature juridique de la caducité dans le droit administratif n´est pas considérée comme étant un caractère de sanction *tout cours*, car elle repose sur la sécurité juridique si l'on veut que, en vertu de la Loi, ce Droit devrait cependant être exercé dans un délai déterminé et donc, non susceptible de confusion avec l'institut de la prescription - en faisant valoir également l'échéance présente cependant dans les exigences plus strictes d'application en rapport avec le rejet d'inertie du titulaire de l'action et de tout manquement et par conséquent, c'est applicable seulement par l'absence de fait juridique dissuasif, suspensif ou interruptif du délai.

A notre avis, admettre l'existence d'une pénalité ou de l'astreinte sur la déclaration d'expiration de l'Administration Publique, serait confondre le statut juridique avec d'autres aspects juridiques qui font parties des sources de droit administratif, *rectius*, (i) la résiliation du contrat, dans l'extinction de la procédure administrative, tout d'abord, en gardant à l'esprit, d' acte administratif ou règlement administratif qui tienne compte des raisons subjectives ou d'autres motifs d'intérêt public majeur et (ii) la résiliation du contrat administratif quand se fond sur le cas d'inexécution ou de mauvaise exécution du contrat, pour des raisons autres que la force majeure, qui revêt un caractère de sanction ou de l'astreinte.

Sur ce point, il est noté que, même si il est vrai que dans certains cas de droit administratif le législateur a délibérément choisi d'introduire un élément subjectif et soumettre cette déclaration administratif de l'expiration a un fait imputable à l'agent, ce n'est pas moins vrai que puisque la déclaration de l´expiration liée à une clause accessoire, entre autres situations inhérentes à l'intérêt public du cas concret, sans qu'il y ait un principe général de la moindre intention de condamner le comportement de l'agent en le droit de la caducité.

Mots-clé: Droit Administratif; Expiration.

MODO DE CITAR E LISTA DE ABREVIATURAS UTILIZADAS

Apenas na primeira referência bibliográfica a citação será feita através da identificação de todos os elementos necessários à correta identificação da obra. Nas referências posteriores, a citação será efetuada apenas pela indicação do autor e pela identificação do título da obra e através da designação "cit.". No caso de serem citadas várias obras do mesmo autor, a citação será feita pela indicação do autor e do título da obra de forma abreviada.

As publicações periódicas serão referidas através da utilização de siglas, seguidas da indicação da numeração da publicação, do mês, do ano e da página.

Os preceitos legais em que não seja indicada a fonte pertencem ao novo Código do Procedimento Administrativo atualmente em vigor.

O texto vai escrito segundo o novo Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa.

Os títulos das obras citadas foram intencionalmente colocados com letra minúscula.

Em seguida indicam-se as abreviaturas mais utilizadas.

A.	Autor
AA.	Autores
AO	*Abgabenordnung* (Código Tributário)
AAFDL	Associação Académica da Faculdade de Direito (Lisboa)
AAVV	Autores Vários
Ac.	Acórdão
Aad.	*Actualidad Administrativa*
ADC	*Anuario de Derecho Civil*
AJJ	*The American Journal of Jurisprudence*
AJCL	*The American Journal of Comparative Law*
AJDA	*L' Actualité Juridique Droit Administratif*
al.	alínea
AMG	*Arzneimittelgesetz* (Lei de comercialização de medicamentos)
APD	*Archives de Philosophie du Droit*
apud	em
Archivio	*Archivio Giuridico «Filippo Serafini»*

art.	artigo
arts.	artigos
ASD	*Annali di Storia del Diritto*
BauGB	*Baugesetzbuch* (Lei da Urbanização e Edificação Urbana)
BDO	*Bundesdisziplinarordnung* (Código Disciplinar da Função Pública)
BSL	Bollettino di studi latini
bwBauO	*Landesbauordnung* (Código de Construção)
BErhUrlVO	*Verordnung über den Erholungsurlaub der Bundesbeamten und Richter im Bundesdienst* (Regulamento dos Funcionários Públicos)
BFDUC	*Boletim da Faculdade de Direito* (Coimbra)
BGB	*Bürgerliches Gesetzbuch* (Código Civil)
BImSchG	*Bundes-Immissionsschutzgesetz (*Lei sobre a protecção contra os efeitos ambientais da poluição do ar, ruído, vibrações e processos similares)
BMJ	Boletim do Ministério da Justiça
BVerfGG	*Gesetz über das Bundesverfassungsgericht* (Lei do Tribunal Constitucional)
cap.	capítulo
CA	Código Administrativo aprovado pelo Decreto-Lei n.º 27424, de 31 de dezembro de 1936
CC	Código Civil
CCE	*Código Civil español*
CaLR	*Cardozo Law Review*
CCIt.	*Codice Civile*
CCL	Cadernos de Ciência de Legislação (Instituto Nacional de Administração)
CCom	Código Comercial
Cfr.	Confira
CCP	Código dos Contratos Públicos
CEsp.	Constituição Espanhola de 1978
CE	Código das Expropriações

CEDOUA	Centro de Estudos de Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente (Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra)
CFD	*Cuadernos de Filosofía del Derecho*
cit.	Citado
CJ	Colectânea de Jurisprudência
CJA	Cadernos de Justiça Administrativa
CLR	*Columbia Law Review*
CME	Cadernos Municipais Electrónicos (Fundação Res Publica)
CPA	Código do Procedimento Administrativo (Decreto-Lei n.º 6/96, de 31 de Janeiro)
CPC	Código de Processo Civil
CPPT	Código do Procedimento e do Processo Tributário
CPTA	Código de Processo dos Tribunais Administrativos
CRP	Constituição da República Portuguesa
CUP	*Cambridge University Press*
DJAP	Dicionário Jurídico da Administração Pública
DJ	*Direito e Justiça*
diss.	Dissertação
ECLR	*European Constitutional Law Review*
ed.	Edição
e.g.	*exempli gratia*
ED.	*Enciclopedia del Diritto*
Enc. Giur.	*Enciclopedia Giuridica Italiana*
EOA	Estatuto da Ordem dos Advogados
ETAF	Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais
FCG	Fundação Calouste Gulbenkian
FDUL	Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa
FI	*Il Foro Italiano*
GastG	*Gaststättengesetz* (Lei dos estabelecimentos de restauração)
GenTG	*Gentechnikgesetz* (Lei ambiental de engenharia genética)
GG	*Grundgesetz* (Constituição da República da Alemanha)
GI	*Giurisprudenza Italiana*
Harv L. Rev.	*Harvard Law Review*

Harv. L. Rev. F.	*Harvard Law Review Forum*
IDA	*Il Diritto di autore (*Revista da sociedade italiana de direitos de autor*)*
i.e.	*id est*
INA	Instituto Nacional de Administração
INCM	Imprensa Nacional-Casa da Moeda
JGPhS	*Journal for General Philosophy of Science*
LaP	*Law and Philosophy*
LGDJ	*Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence*
LGT	Lei Geral Tributária
LQR	*The Law Quarterly Review*
LLR	*Loyola Law Review*
LRA	*Le Revue Administrative*
LRJPAC	*Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común* (Ley n.º 30/92)
LUC	Lei Uniforme sobre o Cheque
LULL	Lei Uniforme sobre Letras e Livranças
LVCR	Lei dos Vínculos, Carreiras e Remunerações
n.	Nota
n.º	Número
NCPA	Novo Código do Procedimento Administrativo (Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de Janeiro)
Nm.	número de margem
nwBauO	*Bauordnung für das Land Nordrhein-Westfalen* (Lei de bases gerais de habitação, de ordenamento do território e de urbanismo)
org.	organizado por
OWiG	*Gesetz über Ordnungswidrigkeiten* (Código de Contraordenações)
p.	Página
pp.	Páginas
PbefG	*Personenbeförderungsgesetz* (Lei dos transportes de passageiros)
p. ex.	por exemplo
polic.	policopiado

PUF	*Presses Universitaires de France*
RA	*Revue Administrative*
RAL	Revista de Administração Local
RAAP	*Revista Aragonesa de Administración Pública*
RAP	*Revista de Administración Pública*
RBDC	*Revista Brasileira do Direito Comparado*
RCTFP	Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas
RDC	*Rassegna di Diritto Civile*
RDE	*Revista de Direito e Economia*
RDES	*Revista de Direito e de Estudos Sociais*
RDP	*Revista de Derecho Privado*
RDPC	*Rivista di Diritto Processuale Civile*
RDPr	*Rivista di Diritto Privato*
RDGF	Revista de Direito e Gestão Fiscal
RDI	*Rivista de Diritto Internazionale*
RDJ	*Revista de Direito e Justiça*
RDP	*Revue du Droit Public et de la science politique en France et a l'etranger*
RDPR	Revista de Direito Público e Regulação
RDRL	Revista de Direito Regional e Local
RDU	*Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*
REDA	*Revista Española de Derecho Administrativo*
REHJ	*Revista de Estudios Historico-Juridicos*
Reimp.	Reimpressão
RIFD	*Rivista Internazionale di Filosofia del Diritto*
RFDA	*Revue Française de Droit Administratif*
RFDUL	Revista da Faculdade de Direito (Lisboa)
RFPDF	Revista de Finanças Públicas e Direito Fiscal
RFTJ	*Revue Française de Théorie Juridique*
RIDA	*Revue Internationale des Droits de l' Antiquité*
RIDC	*Revue Internationale de Droit Comparé*
Riv. It. Sc. Giur.	*Rivista Italiana per le Scienze Giuridiche*

RJ	*Revista Jurídica*
RJEOP	Regime Jurídico das Empreitadas de Obras Públicas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de março
RJIGT	Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de maio
RJRDPCP	Regime Jurídico da Realização de Despesas Públicas e da Contratação Pública, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho
RJUE	Regime Jurídico de Urbanização e Edificação Urbana
RJUT	Regime Jurídico da Utilidade Turística
RJuris	*Ratio Juris*
RLJ	Revista de Legislação e Jurisprudência
RMP	Revista do Ministério Público
ROA	Revista da Ordem dos Advogados
ROD	Revista O Direito
RPL	*Revista de Politica Social*
RTDC	*Revue Trimestrielle de Droit Civil*
RTDP	*Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*
RTDPC	*Rivista Trimestrale di Diritto e Procedura Civile*
RTDPA	*Rivista Trimestrale di Diritto Processuale Amministrativo*
SächsBauO	*Sächsische Bauordnung* (Regulamento de Construção)
segs.	Seguintes
SGB-X	*Sozialgesetzbuch* (Legislação codificada sobre Segurança Social)

SI	*Scientia Iuridica*
STJ	Supremo Tribunal de Justiça
StGB	*Bundesstrafgesetzbuch* (Código Penal)
TJUE	Tribunal de Justiça da União Europeia
trad.	Tradução
UCP	Universidade Católica Portuguesa
UT	Regime legal da Utilidade Turística (Decreto-lei n.º 423/83, de 05 de Dezembro alterado pelo Decreto-Lei n.º 485/88, de 30 de dezembro e pelo Decreto-Lei n.º 38/94, de 8 de fevereiro).
VwVfG	*Verwaltungsverfahrensgesetz* (Lei de Procedimento Administrativo)
VwGO	*Verwaltungsgerichtsordnung* (Código do Procedimento Administrativo)
WHG	*Wasserhaushaltsgesetz* (Lei dos Recursos Hídricos)
Yale L. J.	*The Yale Law Journal*

"Il mancato esercizio, per il periodo determinado dalla legge, di diritti dei privati su beni della pubblica amministrazione ne determina, per legge, la decadenza anziché la prescrizione estintiva. Prescrizione estintiva e decadenza sono instituti analoghi, anche se le finalità sono diverse."

TALICE, *Diritto Amministrativo*, 2008, p. 153

Índice

Agradecimentos 3

Resumo 5

Abstract 6

Modo de citar e lista de abreviaturas utilizadas 7

PARTE I
A CADUCIDADE NA ORDEM JURÍDICA
CAPÍTULO I
Caracterização Geral

1. Razão e escolha do tema 19
2. Percurso 23
3. A origem do conceito da caducidade na doutrina, jurisprudência e legislação…. 28
4. A relação do direito da caducidade com o tempo. Caducidade de direitos e caducidade de normas. 35
5. A conjugação das fontes normativas e dos elementos formativos do direito. Uma revisitação histórico-comparativa 48

PARTE II
PERIODIFICAÇÃO DO DIREITO DA CADUCIDADE
CAPÍTULO I
Elementos Históricos

1. O tempo no direito romano: *Usucapio. Praescriptio longi temporis* 55
2. As Ordenações em Portugal: perda de direito e prescrição a prazo certo 63
3. O jus-naturalismo na relevância jurídica do tempo sobre as situações jurídicas 66
4. O tempo como regulador de situações nas ordens jurídicas europeias 69
5. O emprazamento temporário: a enfiteuse na antecâmara da prescrição e caducidade 74

PARTE III
FONTES ESTRANGEIRAS DO DIREITO DA CADUCIDADE
CAPÍTULO I
Elementos Comparativos

SECÇÃO I
A caducidade no direito francês

1. Preliminares 82
2. A *déchéance quadriennale* 95
3. A regra *quoe temporalia sunt ad agendum, perpetua sunt in excipiendum.* Os prazos prefixos 99

SECÇÃO II
A caducidade no direito alemão

1. Preliminares 102
2. O aspecto temporal no direito administrativo alemão 107
3. O emprazamento associado à aquisição e perda do direito 108
4. Protecção jurídica provisória 112
5. A política de autorizações *one-non-stop-agency* 114
6. A *verwirkung* e a prescrição imemorial 117

SECÇÃO III
A caducidade no direito italiano

1. Preliminares 120
2. O confronto entre a *decadenza* e a *prescrizione* 124
3. A *decadenza* no *giudicio tributario* 128

SECÇÃO IV
A caducidade no direito espanhol

1. Preliminares 130
2. O confronto entre a *caducidad* e a *prescripción* 133
3. A natureza jurídica da *caducidad* 136

PARTE IV
TEORIA GERAL DO DIREITO DA CADUCIDADE
CAPÍTULO I
Elementos Normativos
SECÇÃO I
Manifestações da caducidade no direito pátrio

1. Considerações Gerais 139
2. A caducidade no direito civil 141
2.1. Distinção face à Prescrição 146
2.2. Caracteristicas principais 156
2.3. Natureza jurídica 160
3. A caducidade das normas. 163
3.1. Mutações no ambiente jurídico-constitucional. Alterações tácitas ou implícitas da Constituição? 166
4. A autonomia dogmática da caducidade no direito administrativo 178
4.1. O metadiscurso científico: as consequências da repercussão do tempo 185
4.2. Pontos de contato: Observação da figura na teoria geral do direito público 188
5. O decurso do tempo no *factum principis* e o princípio do interesse público 196
6. A caducidade no quadro da actuação informal da Administração Pública 213
7. A heterogeneidade das fontes de caducidade no direito administrativo 220

7.1. A caducidade nas leis administrativas avulsas 231
7.1.1. A caducidade na urbanização e edificação urbana 233
7.1.2. Outros casos de caducidade 241
7.2. A caducidade no dominio da utilidade turística 251
7.3. Caducidade regulamentar, *maxime* regulamentos a termo ou condição resolutiva 259
7.4. O vazio normativo da caducidade dos atos administrativos 278
7.5. A caducidade nos contratos públicos 284
7.5.1. *Cont.* Manifestações de caducidade no momento pré-contratual 291
7.5.2. *Cont.* Manifestações de caducidade no momento pós-contratual 298
7.5.3. *Ex professo*: os contratos de concessão 312

CAPÍTULO II

Elementos Científicos

SECÇÃO I

Notas a propósito das causas, efeitos e eficácia: A natureza jurídica da caducidade

1. Algumas notas a propósito do conceito de caducidade 324
2. Causas da caducidade 327
2.1. *Ex professo*: caducidade pelo não exercício do direito durante o prazo 328
2.2. *Ex professo*: caducidade por incumprimento 335
2.3. *Ex professo*: caducidade por impossibilidade superveniente 351
3. Algumas teorizações relativas aos efeitos da caducidade 358
4. Posição adoptada 359
4.1. *Cont.* Efeito *ex tunc* na causa de caducidade por incumprimento 361
4.2. *Cont.* Efeito *ex nunc* na caducidade pelo não exercício do direito durante o prazo 363
4.3. *Cont.* Efeitos *ex tunc* ou *ex nunc* na caducidade por impossibilidade superveniente 364
5. Sobre a eficácia da caducidade 366
5.1. Declaração da Administração Pública 372
5.1.1. *Cont.* Carácter declarativo ou constitutivo da declaração 377
5.1.2. *Cont.* Carácter facultativo ou obrigatório da declaração 380
6. A natureza jurídica da caducidade 386
6.1. O automatismo 388
6.2. A margem de livre apreciação e possibilidade de prorrogação do prazo 391
6.3. Distinção face à Revogação 413
6.4. Uma caducidade "enclausurada". *Acessorium sequitur principale* 417
6.4.1. Condição 426
6.4.2. Termo 438
6.4.3. Modo 439
6.4.4. Reserva 442
7. Posição adoptada 450

Conclusões 453

JURISPRUDÊNCIA 482
A) Jurisprudência Nacional 482
I) Supremo Tribunal de Justiça 482

II) Supremo Tribunal Administrativo 482
III) Relações 484
a) Lisboa 484
b) Porto 484
c) Coimbra 484
d) Évora 484
IV) Tribunal Central Administrativo 484
a) Norte 484
b) Sul 485
V) Tribunal Constitucional 485
B) Jurisprudência Estrangeira 486
I) Espanha 486
A)Tribunal Supremo 486
II) França 486
A) Conseil d'État 486
B) Cour de Cassation 486
III) Estados Unidos 486
A) Supreme Judicial Court of Massachussets 486
IV) Tribunal de Justiça da União Europeia 486
V) Tribunal Europeu dos Direitos do Homem 486

BIBLIOGRAFIA 486
A) Pareceres e Deliberações 486
B) Artigos e Monografias 487

PARTE I
A CADUCIDADE NA ORDEM JURÍDICA
CAPÍTULO I
Caracterização Geral

SUMÁRIO: PARTE I: A caducidade na ordem jurídica; CAPÍTULO I: 1. Razão e escolha do tema; 2. Percurso; 3. A origem do conceito da caducidade na doutrina, jurisprudência e legislação; 4. A relação do direito da caducidade com o tempo. Caducidade de direitos e caducidade de normas; 5. A conjugação das fontes normativas e dos elementos formativos do direito. Uma revisitação histórico-comparativa.

1. Razão e escolha do tema

Este estudo tem como pano de fundo o curso de doutoramento e delimita as manifestações de caducidade que rege os cidadãos na sociedade de risco do direito administrativo[1]. Para o efeito, é feita uma abordagem à evolução histórica sofrida pela caducidade, descrevendo a evolução que desembocou a figura em várias ordens jurídicas. Ato contínuo, a caducidade é analisada em diferentes famílias do Direito, não descurando o recurso ao direito comparado sendo que se atribui à declaração administrativa da Administração Pública o papel de verificação da cessação dos efeitos já produzidos por ocorrência de fatos ou causas objetivas[2].

Assim, efetuamos uma descrição das manifestações da caducidade no sistema português do direito vigente procedendo ao enquadramento jurídico da caducidade com recurso à origem do instituto no direito civil[3] e, posteriormente, às mutações no ambiente jurídico-constitucional pela caducidade das normas e alterações tácitas ou implícitas da Constituição[4].

---

[1] Na expressão lapidar de NIKLAS LUHMANN, *Sociologia do direito* (trad. de *Rechtssoziologie* por Gustavo Bayer), Rio de Janeiro: Edições Tempo Brasileiro, 1983, nenhuma das sociologias do Direito foi capaz de aprofundar a visão geral da manifestação do Direito no Estado porque a Ciência Jurídica transporta consigo uma realidade empírica que carece de ser comprovada em termos dogmáticos; seguindo o autor francês da ciência política GEORGES BURDEAU, *L'Etat*, Paris: Éditions du Seuil, 1970, p. 68, o Estado é limitado pelo Direito porque a sua potência é juridicamente condicionada pela ideia de Direito que o legitima.

[2]Sobre o direito comparado em todas as suas dimensões, veja-se o estudo de CARLOS FERREIRA DE ALMEIDA/JORGE MORAIS CARVALHO, *Introdução ao direito comparado*, 3.ª ed.º, Coimbra: Livraria Almedina, 2018.

[3] Reportamo-nos aos arts. 328.º e segs. do CC.

[4] A modificação das Constituições é um fenómeno inelutável da vida jurídica, imposta pela tensão com a realidade constitucional e pela necessidade de efetividade que as tem de marcar. Mais do que modificáveis, as Constituições são modificadas, cfr., TEMISTOCLE MARTINES, *Prime osservazioni sul tempo nel diritto costituzionale*, in AAVV, Scritti in onore di Salvatore Pugliati, III, Milão: ed. Giuffrè, 1978, pp. 783-888 (pp. 799 e segs).

Para o efeito, expomos a observação da figura na teoria geral do direito sem abdicar da sua receção no ambiente do direito administrativo, mais concretamente, teorizando sobre o dilema entre o decurso do tempo e o ambiente do *factum principis* e do princípio do interesse público na problemática compatibilização entre a caducidade e a atuação informal da Administração Pública[5].

Centrando a nossa análise na caducidade do direito administrativo, cumpre realçar que é de elementar importância o estudo do reconhecimento e efetividade da mesma, i.e., as causas, efeitos e eficácia na ordem jurídica portuguesa tendo por base um levantamento exaustivo das fontes de direito da caducidade, designadamente as leis administrativas avulsas, o ato administrativo, o contrato administrativo no contexto do procedimento administrativo e do direito administrativo geral, bem como diversas fontes legais de caducidade do direito administrativo especial e do direito estrangeiro que tenham sido recebidas pelo direito administrativo[6].

Uma vez delimitados os termos em que a caducidade se coaduna com a teoria geral do direito administrativo, encontra-se definida a forma como a caducidade pode ser enquadrada no ramo do direito público entendido como um conjunto de normas, naturalmente que determinadas com base num critério normativo de pertinência e se permite já perceber do que se fala quando se fala da caducidade no direito administrativo.

---

[5] No contexto de predomínio do princípio do interesse público existe um número crescente de casos em que o legislador vê necessidade de recorrer à figura da caducidade para regular matérias de direito administrativo.

[6] Sobre esta matéria, em especial, quando trata do "âmbito e o modo de actuação da Administração moderna e as suas implicações na dogmática do direito administrativo", cfr., a dissertação de doutoramento de PEDRO MACHETE, *Estado de direito democrático e administração paritária,* Coimbra: Livraria Almedina, 2007, pp. 46 e 47: "Importa não esquecer a perspectiva sistemática relativamente ao direito administrativo e à sua ciência (ou seja, a respectiva perspectivação enquanto sistema de normas e enquanto sistema de conhecimentos), porquanto a mesma constitui condição indispensável da viabilidade da satisfação das funções jurídico-práctica, dogmática, jurídico-política e de direcção da recepção do direito comunitário exigida por uma Administração moderna e eficaz. Na sistematização do direito administrativo é corrente a distinção entre uma parte geral – o direito administrativo geral que inclui "as normas fundamentais deste ramo do direito, os seus conceitos basilares, os seus princípios gerais, as regras genéricas aplicáveis a todas as situações, quaisquer que sejam as suas características particulares ou específicas – e as partes especiais – os ramos de direito administrativo especial definidos em função do objecto específico da actuação administrativa. A disciplina comum é caracterizada a propósito de questões sectoriais de tal modo que, em concreto, para cada relação jurídica, se procede à aplicação de normas de direito administrativo comum com as adaptações impostas pelo princípio da especialidade. A estrutura do Código do Procedimento Administrativo e o respectivo âmbito de aplicação são, neste particular, elucidativos. A formação do direito administrativo geral resulta fundamentalmente de duas fontes: os dados jurídico-constitucionais por via dedutiva; e, por via indutiva, as normas de determinados domínios da actividade administrativa, as quais são tomadas como referência e consideradas de aplicação geral. Os problemas e casos surgidos naqueles domínios e as respectivas soluções – ou seja, normas e princípios de de direito administrativo especial – são considerados como casos e problemas típicos cuja solução sectorial constitui expressão de normas e princípios de aplicação geral. Acresce que mesmo a aplicação de normas e princípios de direito administrativo geral apuradas por via dedutiva é depois ilustrada e testada em função de hipóteses de direito administrativo especial (…)".

Deste modo, se privilegia a determinação das condições de cientificidade da atividade correlativa: a caducidade como objeto de ciência soma, então, a sua definição com a definição de uma condição científica.

Ademais, antes de chegar à natureza jurídica da caducidade no direito administrativo, é mister realçar que, genericamente, este estudo não descura o estudo e identificação da caducidade nas suas várias facetas desde (i) a caducidade pelo não exercício do direito, ou seja, aquela que coloca o legítimo exercício de uma posição jurídica dependente da verificação de uma condição resolutiva; (ii) a caducidade por incumprimento, isto é, aquela que opera por força da perda de direitos por incumprimento de deveres na relação entre a Administração e o particular ou; (iii) a caducidade por impossibilidade superveniente, sem prejuízo de nos determos sobre a aplicação das várias modalidades da caducidade à medida que nos deparamos com o estudo das fontes legais da caducidade no decurso deste estudo.

A final, procuramos estudar alguns aspetos da caducidade por incumprimentos nos atos com eficácia extintiva e cláusulas acessórias identificando a necessidade dos procedimentos administrativos terem uma declaração formal fundamentada visto que a presença da Administração no direito administrativo e a vinculação ao interesse público impõem a introdução de alterações no regime da caducidade importada do direito civil[7].

Contudo, nos casos em que não resulte clara a natureza da norma que preveja um prazo de caducidade, atenta a respetiva formulação legal – com origem no direito civil – deve privilegiar-se uma análise casuística, assente num conjunto de índices que permitam, em face de uma dada situação concreta, classificá-la como injuntiva ou dispositiva[8].

Com o fim de evitar qualquer equívoco suscetível de conduzir a uma visão redutora da questão, optámos por fazer referência à expressão *caducidade no direito administrativo* e não *manifestações de caducidade no direito administrativo*. Desta forma, pretendemos que o título deste

[7] A caducidade civil e a administrativa têm em comum o fato de ambas se encontrarem associadas ao não exercício de um direito num determinado prazo legal, podendo, no entanto, apresentar finalidades e regimes bastante distintos. A crescente vastidão da matéria da caducidade tem levado à utilização de fórmulas de redução dogmática de proceder a classificações. No entanto, as classificações não esgotam a enorme necessidade de arrumar a matéria. Classicamente, a doutrina administrativista tem procedido à locução fragmentária e sem preocupações sistemáticas da caducidade de (i) direitos, (ii) normas jurídicas, (iii) atos jurídicos unilaterais, (iv) contratos administrativos e (v) procedimentos administrativos. Sobre a panóplia de modalidades atribuídas à caducidade, cfr., LUIS FÁBRICA, *O tempo e a caducidade em direito administrativo,* in AAVV, públicação feita pelo Instituto de Ciências Jurídico-Políticas, Lisboa, 2012, pp. 65-77 (pp. 71 e 72)

[8] Retornando à temática da caducidade no direito administrativo, constataremos que ela só opera automaticamente se a lei assim o determinar dado que o direito administrativo convoca um interesse público que lhe está subjacente e o fim que a caducidade visa.

trabalho permita afirmar a independência dogmática da caducidade neste ramo do direito de uma forma totalmente inolvidável[9].

Em qualquer caso, cumpre salientar, desde já, que o presente estudo não pretende constituir um tratamento monográfico exaustivo da caducidade[10]. Pelo contrário, procura, apenas, abordar certas questões relacionadas com o objeto da caducidade e realidades presentes no exercício da função administrativa que se prendem globalmente com a caducidade por não exercício durante o prazo e/ou a caducidade por qualquer outro fato extintivo[11]. Ademais, a caducidade pode revestir um objeto mais ampliado e sendo certo que alguma doutrina admite outras modalidades[12].

A importância do tema é reforçada quando se observa que a caducidade no direito administrativo tutela o interesse público servido pela norma, pelo negócio jurídico, pelo direito ou pelo ato jurídico que lhe subjaz, p. ex., a declaração da Administração Pública[13].

Em conclusão, tentamos justificar uma análise pluridirecional que possa atender a qualquer elemento de conexão com o direito administrativo, *rectius*, (i) a natureza dos sujeitos (p. ex., saber se alguma das partes é uma entidade pública); (ii) o objeto do processo (p. ex., saber se o objeto do processo é uma qualquer fonte de direito administrativo: lei, ato, contrato ou regulamento administrativo).

---

[9] Atento o escopo do presente estudo, não curaremos de analisar outras figuras similares à caducidade como a prescrição no direito administrativo.

[10] Ademais, a caducidade pode ser encontrada em numerosas leis administrativas avulsas, embora, por razões de economia na exposição da matéria, só de algumas cumpra tratar no âmbito deste trabalho.

[11] Sobre o fato da terminologia seleccionada dos casos de caducidade possiveis se traduzir em situações de caducidade que conduzam, *a final*, a uma obrigação da Administração Pública ressarcir os danos causados aos particulares, cfr., LOUIS TROTABAS/PAUL ISOART, *Manuel de droit public et administratif*, Paris: LGDJ, 20ème ed., 1982, p. 293.

[12] Temos presente a distinção entre a caducidade por decurso do tempo e a caducidade-sanção onde surge a caducidade por incumprimento no sentido de uma correlação entre a sanção que pressupõe o incumprimento e os efeitos jurídicos desfavoráveis da caducidade, cfr., entre muitos outros, ITALIA VITTORIO/LANDI GUIDO/GIUSEPPE POTENZA, *Manuale di diritto amministrativo*, 13.ª ed., Milão: ed. Giuffrè, 2002, pp. 165 e segs. e ADOLFO CARRETERO PÉREZ/ADOLFO CARRETERO SANCHÉZ, *Derecho administrativo sancionador*, Madrid: ed. Edersa, 1992, p. 154.

[13] O domínio típico do instituto da caducidade é precisamente 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, mas pode acontecer que o interesse público reclame a aplicação do instituto em determinadas situações em que visa apenas 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 como iremos verificar durante este estudo.

2. Percurso

A caducidade é uma figura oriunda do direito privado, mas desempenha papel relevante no domínio do direito público[14].

A transposição do instituto para o direito público, em especial, o direito administrativo, depara-se com algumas dificuldades em virtude do carácter heterogéneo e subtil da sua manifestação nas fontes de direito administrativo[15].

Na verdade, partindo da análise das relações jurídico-administrativas, verifica-se que a expressão caducidade é utilizada para designar diferentes situações que não correspondem a uma categoria tipológica unitária[16].

No seu sentido tradicional e típico[17], 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[18].

No entanto, outras vezes, no direito administrativo, a caducidade tem em vista reprimir uma negligência objetiva na utilização de certas vantagens, situação em que não se poderá deixar de ter em conta o contexto e a causa do seu não exercício[19].

---

[14] No direito administrativo é frequente a Administração pôr termo, através de uma declaração de caducidade, a efeitos produzidos por atos administrativos ampliativos (autorizações, licenças, concessões, registos, etc.,), nomeadamente com fundamento em não cumprimento de deveres ou de ónus no contexto de uma relação duradoura entre a Administração e o particular; no não exercício de faculdades derivadas de autorizações ou concessões; e em 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, cfr., VIRGA, *Il provvedimento amministrativo*, 4.ª ed., Milão: ed. Giuffrè, 1972, pp. 477 e segs., CINO VITA, *La revoca delle concessioni di pubblici servizi*, in Il foro Italiano, Vol. LXXVI, ano 1953, pp. 193 e segs.

[15] Com efeito, pensemos, a título de exemplo, no plano das leis administrativas avulsas que se incluem no direito administrativo e da complexidade na forma como se pode interpretar a manifestação de caducidade, ora pelo exercício do direito durante o prazo, ora pelo incumprimento. Neste particular, somos tributários de incluir ainda uma terceira modalidade que é a da caducidade por impossibilidade superveniente.

[16] Desde logo, deparamo-nos com a circunstância singular de, ao contrário do direito civil, não existir no NCPA uma norma jurídica que preveja e regule o regime da caducidade aplicável ao ato administrativo, cabendo à doutrina e jurisprudência interpretar o fenómeno e adaptá-lo às diversas situações.

[17] Sobre a caducidade aplicada no seu sentido tradicional, i.e., pelo decurso do tempo e relativa à perda ou cessação de direitos temporais, veja-se, a título de exemplo, o Ac. do Tribunal da Relação de Coimbra, de 13 de outubro de 2009, Proc. N.º 144/07.8TBFVN.C1 (*apud* http://www.dgsi.pt/) sobre o prazo de recurso para o estabelecimento da paternidade: (…) "*IV – Até à entrada em vigor da Lei nº 14/2009, de 1/04 (que alterou o prazo para três anos), o presumido pai estava legitimado a instaurar a acção de impugnação da paternidade dentro do prazo de dois anos contados desde a data em que teve conhecimento de circunstâncias de que possa concluir-se a sua não paternidade (artº 1842º, nº 1, al. a), C. Civ.); VI – Ao autor cabe alegar todas as circunstâncias reveladoras de que a paternidade do marido da mãe é improvável e aos demandados os fatos que impeçam, modifiquem ou extingam essa pretensão, como seja a caducidade do direito do autor*".

[18] Também o registo constitui um instrumento jurídico eficaz na estabilização de situações jurídicas.

[19] Existem certos direitos que devem ser exercidos durante um determinado lapso temporal, sob pena de inércia do seu titular resultar numa perda efectiva ou na impossibilidade do seu exercício. Esta ideia de

A caducidade aparece ainda associada a um comportamento do titular do direito que a lei permite configurar como um dever. Alguma doutrina fala, neste caso, em "sanção por incumprimento[20]".

Em direito administrativo a caducidade apresenta-se mais complexa do que no direito civil, em face da diversidade ou atipicidade das suas manifestações concretas, designadamente a relevância do papel da Administração e a defesa do interesse público, o que acarreta dificuldades quanto à sua inserção dogmática, natureza e caracterização do regime jurídico.

No direito público, além de a inserção sistemática do instituto não ser pacífica, a sua complexidade é acrescida pelo fato de doutrina, legislador e jurisprudência nem sempre fazerem o adequado enquadramento da caducidade na complexidade do direito administrativo e do uso inequívoco do termo caducidade ser utilizado de forma sinónima à de outras figuras afins como a "revogação", "extinção" ou "resolução". Acresce a isto, a razão do total desinteresse da doutrina se prender com um número crescente de casos em que o legislador recorre à figura da caducidade para regular matérias de direito administrativo. Na realidade, cumpre salientar que para adensar ainda mais a dificuldade do tratamento dogmático da matéria da caducidade, existe a propensão do legislador para a fixação de prazos e atribuição de efeitos análogos a outros fatos para além do decurso do tempo[21].

Constitui objetivo deste estudo analisar mais de perto as diferentes manifestações da caducidade no direito administrativo, com vista a tentar precisar os principais contornos, domínios de aplicação, bem como o seu regime jurídico.

A caducidade por incumprimento, como sanção administrativa, será admissível enquanto cominação de um ato desfavorável traduzido na perda de direitos ou posição de

---

estabilidade do direito não se prende apenas com o fator tempo, ainda que lhe esteja particularmente associado. Neste âmbito, assumem particular importância a prescrição, a caducidade e o não uso. O não uso é o modo de extinção do direito pela inércia prolongada. Segundo o art. 298.º, n.º 3, do CC, "os direitos de propriedade, usufruto, uso e habitação, enfiteuse, superficie e servidão não prescrevem, mas podem extinguir-se pelo não uso nos casos especialmente previstos na lei, sendo aplicáveis nesses casos, na falta de disposição em contrário, as regras da caducidade". No fundo, o não uso aplica-se aos direitos reais que a lei exclui da prescrição e opera nos casos especialmente previstos na lei. A própria lei declara-lhes aplicáveis as regras da caducidade, na falta de disposição em contrário. Um desses casos é a extinção da servidão, conforme se encontra plasmado no art. 1569.º, n.º 1, al. b), do CC: "as servidões extinguem-se pelo não uso durante vinte anos, qualquer que seja o motivo". Também no caso do usufruto (art. 1476.º, n.º 1, al. c), do CC) e uso e habitação (art. 1485.º, do CC).

[20] ITALIA VITTORIO/LANDI GUIDO/GIUSEPPE POTENZA, *Manuale di diritto amministrativo*, cit., p. 166.

[21] Neste particular, cumpre referir que é, sobretudo, sob a égide teórica da extinção do direito por força de ocorrência de um fato jurídico que se configura modernamente a caducidade e não pelo decurso do tempo, porque o direito sujeito a caducidade é um direito temporário, que já nasce sujeito a termo (certo ou incerto).

vantagem pelo não cumprimento de obrigações essenciais no prazo fixado na relação entre a Administração e os administrados titulada por ato ou contrato administrativo[22].

A presença da Administração no direito administrativo e a vinculação ao interesse público impõem a introdução de alterações no regime da caducidade do direito civil.

Quando a lei assegura que, por razões de certeza, o direito não pode ser exercido além do prazo fixado, o efeito da "perda do direito" será automático porque a caducidade opera por força da lei[23].

Em nosso entender, o carácter automático da figura não é extensível ao direito administrativo dado que gera insegurança jurídica pois fica-se sem se saber se o ato administrativo se extinguiu e contraria as exigências do interesse público[24].

Assim sendo, afigura-se pertinente reconduzir a caducidade a um sentido ligado ao transcurso inexorável do tempo e atribuir à declaração administrativa (de caducidade) o papel de verificação da cessação dos efeitos já produzidos por ocorrência de fatos ou causas objetivas[25].

Ora, o tema selecionado oferece o pessimismo de aceitar que a caducidade cumpre uma função reparadora no direito administrativo[26]. Além de permitir o controlo incidental da legalidade da atuação dos poderes públicos, o instituto da caducidade assume uma importante função do bom funcionamento dos serviços administrativos na defesa do interesse público[27].

Entre diversas razões para o âmago da hermenêutica jurídica está o da conceção do Direito como um produto histórico[28].

---

22 Em posição diametralmente oposta, cfr. L. MAROTTA, *La concessione di opere pubbliche*, Pádua: ed. Cedam, 1981, p. 168, refere que no caso de contrato de contrato de concessão as partes podem evitar a possibilidade de ocorrer uma declaração de caducidade com carácter sancionatório.

23 A caducidade no direito administrativo não é automática como no direito civil porque a própria Administração, servidora de interesses colectivos, deve, caso a caso, estudar a incidência de incumprimento ou extinção da relação jurídico-administrativa, tendo em conta a utilidade pública que subjaz a todo o negócio jurídico.

24 Sobre a perspectiva clássica do ato administrativo no ordenamento jurídico italiano, cfr., SANTI ROMANO, *Principii di diritto amministrativo italiano*, Milão: ed. Giuffrè, 1983, pp. 48 e segs.

25 Sobre a declaração de vontade da Administração e a sua produção do ato administrativo, cfr., ORESTE RANELLETI, *Teoria degli atti amministrativi speciali*, 7.ª ed.º, Milão: ed. Giuffrè, 1945, pp. 1-3; ENTRENA CUESTA, *Curso de derecho administrativo*, vol. I, 8.º ed.º, Madrid: ed. Tecnos, 1995, pp. 194 e 195; JOSE MARIA BOQUERA, *Estudios sobre el ato administrativo*, 6.ª ed.º, Madrid: ed. Civitas, 1988, p. 34.

26 Para o despertar desta ideia contribuiu decisivamente o adensar da conflitualidade da sociedade de risco do direito administrativo e que implica situações jurídicas diversas entre a Administração e os particulares. Trata-se, pois, de atender ao circunstacialismo específico de uma matéria que está na origem da maior relevância que os tribunais e a doutrina assumem já que o legislador se absteve de o fazer.

27 Temos presente a modalidade da caducidade por incumprimento.

28 NELSON SALDANHA, *Filosofia, povos, ruínas*, Páginas para uma Filosofia da História, Rio de Janeiro: ed. Calibán, 2002, p. 57.

Assim, efetuaremos uma breve descrição da evolução histórica da caducidade, pelo que consideramos de fundamental importância conhecer as origens históricas da Administração Pública[29].

A caducidade tem uma evolução histórica que não pode prescindir do berço romano que ainda hoje permite compreender as soluções de boa parte do direito civil onde o direito administrativo vai "importar" a caducidade[30].

Nalgumas civilizações da Antiguidade, designadamente no império romano, foram criados serviços centrais junto do imperador e feita uma divisão de territórios em zonas onde foram instalados delegados locais do poder central[31].

Este percurso pelas manifestações subtis do direito administrativo servirá de antecâmara para encarar a perspetiva dos romanos sobre a relação dos poderes públicos com os cidadãos e perceber como foi trilhado o caminho – entre a Idade Média e Idade Moderna – que conduziria ao princípio geral de que o Estado deve ser o garante do interesse público[32].

Procuraremos, ainda, fazer um breve levantamento da evolução registada em Portugal com a entrada em vigor da reforma do contencioso administrativo no que diz respeito à forma como tem sido encarada a caducidade no NCPA[33].

A nossa proposta implica que nos debrucemos sobre uma macro-comparação da caducidade para determinar pontos de contato da lei portuguesa com ordens jurídicas estrangeiras destacando semelhanças e diferenças[34].

---

[29] Seguimos, no essencial, o sumário avançado por PIERO CALANDRA, *Storia dell' amministrazione pubblica* in Itália, Bolonha, 1978, em torno do tema relacionado com a história da Administração Pública.

[30] Sobre a jurisprudência do casuismo no direito romano onde o negócio jurídico vigora a partir de uma declaração de vontade que se dilui no tempo e gera prescrição, cfr., GEORGES ROUHETTE, *La doctrine de l' acte juridique, sur quelques materiaux recénts*, in RFTJ, "Droits", n.º 7, Paris, 1988, p. 31.

[31] Como refere FERREL HEADY, *Public administration*, A Comparative Perspetive, 6.ª ed., Nova Iorque: CRC Press, 2001, pp. 166 e 167; pp. 172 e 173, os chineses e os egípcios terão sido os criadores originários das maiores burocracias do mundo.

[32] URSICINO ALVAREZ SUAREZ, *El negocio jurídico en derecho romano*, Madrid: ed. Revista de Derecho Privado, 1954, pp. 17-38; PABLO FUENTESECA, *Derecho privado romano*, Madrid: ed. Escuela Española, 1978, pp. 34 a 36.

[33] Reportamo-nos ao Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro que aprova o NCPA.

[34] A nossa perspectiva comparativa insere-se num âmbito que se encontra a meio caminho entre a dogmática jurídica – dirigida especificamente a sistemas jurídicos positivos nacionais ou parte deles - e a Teoria do Direito ou Teoria Geral do Direito - dirigida a sistemas jurídicos em geral - na medida em que pretende compreender o fenómeno jurídico a partir da análise comparativa de diferentes sistemas não apenas quanto à sua forma e estrutura em geral, mas, sobretudo, quanto ao seu conteúdo, cfr., no mesmo sentido, em específico, sobre a macro-comparação de direito, CARLOS FERREIRA DE ALMEIDA/JORGE MORAIS CARVALHO, *Introdução ao direito comparado*, cit., pp. 12 e 13.

De um ponto de vista meramente descritivo, o direito adjetivo sobre a efetivação da caducidade não deve ser desenvolvido e apresentado numa redoma enquanto o estudo principal compreende a análise do direito substantivo da caducidade.

O último capítulo será dedicado às conclusões, contendo a síntese da nossa visão sobre o quadro dogmático que propomos da *caducidade no direito administrativo*, sem embargo de reconhecer o enorme desafio que se nos apresenta a escolha de um tema assaz transversal do direito administrativo[35].

Por fim, saliente-se que, quanto às conclusões, elas encerram o quadro dogmático que propomos da caducidade na sociedade de "risco[36]", isto é, a sociedade em que se manifestam as relações entre o tempo – entendido enquanto período ou decurso – e o Direito porque é o instituto pelo qual, em regra, os direitos se devem exercer dentro de

---

[35] O enorme desafio que se nos coloca prende-se essencialmente com uma situação concreta que merece da nossa parte uma afirmação liminar: o estudo da *caducidade no direito administrativo* pela doutrina administrativista não tem paralelo em Portugal em trabalhos de mestrado ou doutoramento e obras científicas públicadas.

[36] Numa análise sociológica sistémico-funcionalista, a problemática do risco não pode, contudo, ficar circunscrita à sua dimensão técnica, tecnológica ou científica. Na verdade, o fato de se assumir que a sociedade se encontra funcionalmente diferenciada em sistema sociais autopoiéticos permite contextualizar mais amplamente a "crise do conhecimento", i.e., a ascensão à proeminência do desconhecimento do risco. O que está em causa com uma autodescrição da sociedade como sociedade de informação, do desconhecimento e do risco, é um modo de a sociedade moderna ser e se autocompreender, que, ultrapassando largamente a vertente técnico-científica, destaca uma questão estrutural da sociedade moderna. É que o fato de lidarmos com sistemas sociais autopoiéticos, operativamente fechados (ainda que cognitivamente abertos) e recursivos nas suas comunicações, remete-nos, desde logo, para a complexidade ou não-linearidade das suas operações e para a impossibilidade da heterodeterminação externa. As inter-relações entre sistemas são marcadas por uma profunda imprevisibilidade, derivada da opacidade e da impossibilidade de antecipar exactamente as consequências ou o desenlace que determinados eventos terão no circuito operativo de um dado sistema. Desta perspectiva, portanto, e assumindo o ponto de vista do sistema político ou o do sistema jurídico, há sempre um risco implícito nas relações que qualquer um destes sistemas desenvolve com os demais sistemas no seu ambiente, em especial quando intenta influenciá-los ou irritá-los de alguma maneira especial: a complexidade interna do sistema-alvo não permite assumir ou prever como e em que sentido é que ele processará a irritação. Por outro lado, a sociedade moderna funcionalmente diferenciada, enquanto sociedade pontuada por uma pluralidade de sistemas autónomos, confronta-nos imediatamente, na origem e no conceito, com a fragmentação e dispersão societais do conhecimento, ou seja, a pluralização dos complexos de saber existentes na sociedade, com a agravante de, mais uma vez, nenhum desses complexos ser directa e linearmente acessível por um dado sistema que não o seu produtor. Trata-se de um tópico da maior importância ante o espectro de ampliação das tarefas do Estado, expressão de um sistema político (e de um sistema jurídico) que intenta, cada vez mais, intervir – quando não intervencionar – na sociedade. Independentemente do grau ou da intensidade que essa intervenção assuma, a verdade é que muitas das novas tarefas estaduais e administrativas demonstram, ante a opacidade operativa e a multiplicação cognitiva aludidas, a necessidade de reunir o conhecimento possível sobre a sociedade em si mesma e sobre o seu modo de funcionamento. Confirma-se, pois, que o risco é imanente ao estádio evolutivo presente da sociedade, ou seja, à sociedade moderna enquanto tal: não é um corpo estranho, um fenómeno circunscrito a determinada área ou determinado campo, mas sim algo de indisponivelmente presente numa diferenciação sistémica em sistemas sociais autopoiéticos. É, designadamente, de acordo com esta linha de raciocínio que há-de enquadrar-se a recente atenção concedida a um certo tipo de risco ilustrativo de como a diferenciação funcional nos confronta com riscos societalmente bastante mais fundamentais. Pensamos no risco sistémico, com potencial para impactar desestabilizadoramente na arquitectura básica da própria sociedade, cfr., sobre o tema, em geral, mas focando essencialmente o âmbito financeiro, HELMUT WILLKE/EVA BECKER/CARLA ROSTÁSY, *Systemic risk. the myth of rational finance and the crisis of democracy*, Francoforte: Campus Verlag, 2013.

certo prazo e se extinguem pelo não exercício durante esse prazo, não obstante outras causas de caducidade se manifestarem no direito pátrio, como veremos[37].

3. A origem do conceito da caducidade na doutrina, jurisprudência e legislação

Pesa embora tenhamos reservado o estudo do regime jurídico-civil da caducidade para um momento posterior cabe nesta sede abordar a origem do instituto na ordem jurídica portuguesa, de molde a almejar uma conexão científica relevante entre a figura estudada no direito civil e aquela que nos propomos estudar no direito administrativo.

O estudo da origem da caducidade na doutrina, jurisprudência e legislação permitirá compreender a manifestação da figura na ordem jurídica portuguesa e constituir um mote para o enquadramento e fixação de conceitos essenciais, de molde a compreender, *grosso modo*, os elementos históricos e comparativos que nos propomos abordar no capítulo seguinte.

Desde logo, existem conceitos essenciais que foram tratados pelo legislador, doutrina e jurisprudência e que importa indagar, *rectius*, o regime da suspensão/interrupção do prazo, a susceptibilidade de conhecimento oficioso, a natureza jurídica (direito potestativo?, direito de ação?, direito de crédito?).

Estes conceitos são trazidos à colação a propósito da compreensão do âmago do instituto quando este produz efeitos na ordem jurídica portuguesa.

A figura jurídica da caducidade foi durante largos anos pouco consentânea junto da doutrina, apresentando-se como uma noção incerta e muitas vezes sem qualquer reconhecimento no âmbito do direito positivo[38].

Antes da sua consagração legal diferentes opiniões se manifestaram em torno da delimitação do conceito.

Para alguma doutrina[39], não existia necessidade de qualquer autonomização do conceito face à prescrição extintiva, uma vez que a não consideravam uma figura distinta.

---

[37] Ora, o interesse público subjacente ao desenrolar dos processos administrativos impõe que a caducidade seja decretada de forma objetiva por uma declaração administrativa de caducidade. Sobre a concepção clássica da doutrina sobre a declaração administrativa enquanto ato jurídico de decisão por parte da Administração Pública, cfr., GARRIDO FALLA, *Tratado de derecho administrativo*, vol. I, 10.ª ed.º, Madrid, 1987, p. 396; FERNANDEZ DE VELASCO, *El ato administrativo*, Madrid, 1929, p. 127; GASCON Y MARIN, *Derecho administrativo*, tomo I, 7.ª ed.º, Madrid, 1941, p. 206.

[38] ISIDORO MODICA, *Teoria della decadenza nel diritto civile italiano*, vol. I, Parte Generale, 1906, p. 156.

[39] G. BAUDRY-LACANTINERIE/ALBERT TISSIER, *Traité théorique et pratique de droit civil*, tomo XXVIII, De la prescription, 3.ª ed., 1905, pp. 30 e segs.

Rectius, os casos de caducidade seriam prescrições de tipo especial, com regras particulares, mas cuja essência seria a mesma[40].

Em oposição a esta tese situavam-se a maioria dos autores que reconheciam a distinção das duas figuras, ainda que apresentando argumentos diversos. *Summo rigore*, havia que distinguir elementos extrínsecos ao conceito de caducidade, tais como, a diversidade da sua origem[41], as especialidades do próprio regime ou a natureza da inércia do titular.

Segundo COVIELLO[42], na prescrição atende-se à razão subjectiva do não exercício do direito, enquanto na caducidade põem-se de lado as razões subjectivas e atende-se apenas ao facto objectivo de não se ter verificado o exercício dentro do prazo estabelecido. No primeiro caso, a causa de extinção do direito é a negligência do sujeito durante certo tempo e, no segundo, é o mero decurso do prazo.

De acordo com DIAS MARQUES *"não se pode conceber uma inércia subjectiva do titular do direito que não seja ojectivamente uma falta de exercício. E, por outro lado, quando o exercício do direito não existe objectivamente é porque o titular não actuou e existe igualmente não exercício subjectivo".*

Existem ainda alguns autores que consideram que os direitos que são objecto de prescrição ou de caducidade assumem natureza diversa, subjectivos no primeiro caso e potestativos no segundo caso.

Para ALVES MOREIRA[43], a caducidade estaria associada ao fato de não se poder exercer um direito decorrido que seja o tempo para esse feito fixado na lei. Neste àmbito, o não exercício do direito constituiria o elemento essencial, sendo o próprio tempo a condição de que dependia a possibilidade desse exercício, ou seja, a faculdade de constituir uma situação subjectiva ou anular uma situação existente por falta de eficácia jurídica, poder esse que se não for concretizado não representa um direito adquirido.

Este autor realça ainda a dificuldade de determinação dos efeitos práticos que resultam da distinção da caducidade face a outras figuras afins: *"Se nos parece fácil, porém, definir teoricamente a diferença que há entre a prescrição e o termo fixado na lei para o exercício dum direito, os efeitos práticos que resultam dessa distinção, já não se podem determinar com a mesma facilidade.*

---

[40] Referimo-nos às teorias negativistas que se referiam ao fato de ambas as figuras extinguirem o direito e de ser a própria lei a designar expressamente por prescrição alguns prazos, cfr., DIAS MARQUES, *Teoria geral da caducidade*, in ROD, ano 84, n.º 1, 1952, pp. 11-49 (p. 13).

[41] Ao contrário de outras figuras similares sobre a extinção do direito, a caducidade pode derivar de vontade privada.

[42] NICOLA COVIELLO, *Manuale di diritto civile italiano*, Parte Generale, 3.ª ed.º, 1924, p. 477.

[43] GUILHERME ALVES MOREIRA, *Instituições de direito civil português*, vol. I, Coimbra: Imprensa da Universidade, 1907, pp. 757-759.

É necessário atender especialmente a cada relação jurídica, definir a sua natureza, verificar o modo por que se acha regulada, para se determinarem os efeitos que derivam da fixação de um termo".

Por seu turno, CABRAL DE MONCADA explica que a caducidade se dirige primeiramente aos direitos potestativos e consiste *"em fixar previamente, ou deixar que se fixe, um certo período de tempo dentro do qual o direito tem de ser exercido e efetivado e além do qual já não o pode ser*[44]*".*

Esta tese foi seguida por ALBERTO DOS REIS[45] e MANUEL DE ANDRADE[46], que consideram os direitos potestativos objeto de caducidade e os direitos já adquiridos associados a figuras similares.

Para outros autores, a caducidade tem por objeto direitos a que não corresponde uma obrigação patrimonial de que sejam sujeitos passivos uma ou mais pessoas determinadas[47].

Na esteira de DIAS MARQUES, a caducidade tem por objeto um direito de ação enquanto as outras figuras similares do decurso do tempo teriam por objeto um direito de crédito[48].

Outros autores ainda defendiam que a diferença entre a caducidade e outras figuras consistiria no fato de estas últimas determinarem que o decurso do prazo conduz a perda do direito enquanto que, na caducidade, o fundamento imediato da perda do direito é a própria limitação originária do direito.

Considerando ainda que a caducidade se reporta a direitos associados a um prazo peremtório, ou seja, desde a sua origem a pretensão encontra-se temporalmente limitada, ao passo que nas demais figuras similares à caducidade, os direitos nascem para durarem indefinidamente e só se perdem pelo seu não uso.

Para BERNHARD WINDSCHEID[49], não se aplica a caducidade quando se perde um direito com base no seu não exercício durante um certo período de tempo e não apenas com o mero decurso do tempo quando a própria ordem jurídica lhe concedeu de início uma certa duração, por motivos distintos do não exercício.

---

[44] CABRAL DE MONCADA, *Lições de direito civil/parte geral*, 3.ª ed., vol. 2, 1959, p. 430.

[45] JOSÉ ALBERTO DOS REIS, *Caducidade e caso julgado na acção de investigação de paternidade ilegítima,* in RLJ, n.º 76, 1943, p. 50.

[46] Considera a caducidade "um instituto por via do qual os direitos potestativos se extinguem pelo seu não-exercício prolongado durante certo tempo", cfr., MANUEL ANDRADE, *Teoria geral da relação jurídica*, vol. II, Reimp., Coimbra: Livraria Almedina, 2003, p. 463.

[47] BARBOSA DE MAGALHÃES, *Prazos de caducidade, de prescrição e de prepositura de acções*, Lisboa: Jornal do Fôro, 1950, pp. 46 e segs.

[48] DIAS MARQUES, *Prescrição extintiva*, Coimbra: Coimbra Editora, 1953, pp. 20-22.

[49] BERNHARD WINDSCHEID/THEODOR KIPP, *Diritto delle Pandette* (trad. de *Lehrbuch der pandekten* por Carlo Fadda e Paolo Emílio Bensa), I, Turim: ed. Unione Tipográfico Editrice, 1904, p. 132.

AUBRY e RAU acrescentam que estamos perante a figura da caducidade de um direito quando se expira o prazo pré-fixado pela lei para exercer a ação. Nesse caso, quando a lei condiciona a ação apenas com a restrição de dever ser exercida num prazo pré-fixado, o expirar desse direito de ação não se pode considerar uma prescrição extintiva mas antes uma caducidade, já que na prescrição extintiva é sempre necessária a verificação de uma condição alheia ao próprio decurso do tempo[50].

Nestes termos, enquanto na prescrição é relevante a falta de exercício durante certo tempo, na caducidade a inércia do titular apenas releva a respeito de um prazo peremtório dentro do qual o direito devia ser exercido.

Também contra esta doutrina foram lançados alguns argumentos, semelhantes aos esgrimidos relativamente à tese da natureza da inércia do titular do direito.

Destarte, CARNELUTTI acrescenta a ideia de que enquanto noutras figuras similares se refere o tempo como duração, a caducidade refere o tempo como distância[51].

Assim, as figuras afins da caducidade não devem ser entendidas como conceitos pertencentes à estática, mas antes à dinâmica do direito como a expressão de um fato, ou melhor, duma omissão prolongada no tempo, ao contrário, a caducidade seriam a expressão da inexistência de uma situação ativa.

Nesta breve análise da doutrina, tentamos evidenciar as posições mais relevantes nesta matéria, existindo, no entanto, outras teses doutrinárias que se dedicaram ao tema da autonomia do instituto da caducidade e que foram amplamente estudadas pelo Professor VAZ SERRA encontrando-se plasmadas no seu estudo sobre a caducidade, que serviu de base à elaboração do projeto para o novo Código Civil.

Também a jurisprudência se revelou hesitante em admitir a distinção entre a caducidade e outras figuras.

Inicialmente, e atendendo à omissão legislativa em matéria de caducidade, a jurisprudência considerava que a própria lei designava por prescrição os prazos de propositura das ações[52]. Na verdade, os arestos confundiam muitas vezes a noção de caducidade com o de prescrição[53].

---

[50] AUBRY, CHARLES/RAU, CHARLES-FRÉDÉRIC, *Cours de droit civil français* (trad. do alemão por M.C.S. Zacharie), Estrasburgo: ed. Lagier, 1839, p. 27.

[51] FRANCESCO CARNELUTTI, *Teoria generale del diritto*, 2.ª ed.º, 1946, p. 167.

[52] Ac. do Supremo Tribunal de Justiça, de 03 de junho de 1923, Proc. N.º 00032256 *(apud* http://www.dgsi.pt/).

[53] A título de exemplo, a jurisprudência considerou que o prazo de um ano dado a um menor, a contar da sua maioridade, para exercer o direito de opção sobre um prédio em que se encontrava em compropriedade, seria

O ano de 1928 constituiu um marco importante no que tange à autonomização da caducidade na jurisprudência.

O Acórdão do STJ, de 6 de janeiro de 1928 determinou que "o juiz pode oficiosamente apreciar se a ação foi proposta em tempo, porque o fato de a ação ter sido proposta depois do prazo fixado pela lei não é caso de prescrição que deva ser oposta pelo réu (…) O pedido de assistência judiciária para uma ação de investigação de paternidade ilegítima não equivale à propositura desta ação; por isso deve a ação considerar-se intentada fora de tempo, se a petição inicial para ela foi apresentada em juízo depois de expirado o prazo legal, embora o autor tenha requerido a assistência judiciária dentro do referido prazo".

Também o Acórdão do STJ, de 4 de maio de 1929, se revela de extrema importância, na medida em que faz uma menção expressa ao conceito, considerando "a caducidade do direito, a que os franceses dão o nome de déchéance e os italianos o nome de decadenza, de acordo com o preceito do art. 515.º do Código Civil, segundo o qual os juízes não podem invocar oficiosamente a prescrição, não se aplica à caducidade do direito ou ao prazo para o exercício do direito de acionar. E assim, quando a lei fixa um prazo dentro do qual a ação tem de ser proposta, deve o tribunal julgar a ação improcedente ou inadmissível, independentemente de arguição do réu, se verificar que a ação foi intentada depois de ter expirado o prazo legal[54]".

No entanto, apesar da orientação demonstrada, contrinuou a verificar-se alguma indefinição na matéria[55]. Só se abrindo definitivamente uma nova fase na jurisprudência da caducidade com o Assento do STJ, de 18 de abril de 1933, que pôs fim à controvérsia e decidiu que não eram de caducidade os prazos para a propositura das ações[56].

Este assento surge na sequência de uma ação em que estava em causa o art. 37.º do Decreto n.º 2, de 25 de dezembro de 1910 que determinava que a ação de investigação de paternidade ilegítima devia ser intentada até decorrido 1 ano após a morte do pai[57].

---

um prazo de prescrição, cfr., Ac. do Supremo Tribunal de Justiça, de 19 de fevereiro de 1926, Proc. N.º 00061213 *(apud* http://www.dgsi.pt/).

[54] Ac. do Supremo Tribunal de Justiça, de 04 de maio de 1929, Proc. N.º 00099783 *(apud* http://www.dgsi.pt/).

[55] A jurisprudência vinha manifestando uma posição que não destinguia a caducidade das outras figuras afins, cfr., Ac. do Supremo Tribunal de Justiça, de 20 de maio de 1930, Proc. n.º 046510/30 (apud http://www.dgsi.pt/).

[56] Ac. do Supremo Tribunal de Justiça, de 18 de abril de 1933, Proc. n.º 046850/33 (apud http://www.dgsi.pt/).

[57] Lei de proteção dos filhos.

No caso em análise, a ação tinha sido proposta dentro desse prazo, mas o Supremo Tribunal de Justiça decidiu que a investigante teria que ilidir previamente a presunção de legitimidade decorrente do fato da sua mãe ser casada ao tempo da concepção. Nessa medida, e com vista a ilidir a presunção de paternidade do marido da mãe, a investigante intentou uma ação de impugnação de legitimidade. Relativamente ao pedido de perfilhação judicial, vieram os réus alegar que o mesmo já não estaria a tempo, atendendo a que já tinha decorrido o prazo previsto no art. 37.º, do Decreto n.º 2. Foi aqui que se colocou a questão de saber se estaríamos perante um prazo de caducidade, já que, a verificar-se tal hipótese não poderia ser interrompido pela citação dos réus para a primeira ação.

O assento veio assim decidir que o instituto da caducidade não se encontrava previsto nos nossos códigos[58].

Importa no entanto salientar que houve três votos de vencido, dos quais destacamos J. ALFREDO RODRIGUES, vencido em parte por entender que é de caducidade o prazo para a propositura das ações; também AREZ, vencido em parte por entender que o prazo citado no art. 37.º é de déchéance e, portanto, tal prazo não está sujeito às regras de interrupção da prescrição, e ainda A. BRANDÃO, que evidenciou o fato deste Assento ir contra a generalidade dos doutrinários, professores e jurisconsultos, não só nacionais como também estrangeiros.

Só com a promulgação do Código do Processo Civil, em 1939, é que o Assento vem a ser afastado e se autonomizam os prazos para a propositura das ações.

A partir desta altura a doutrina e a jurisprudência procuraram um conceito de caducidade em conformidade com o direito positivo.

Em Portugal, depois da vaga de incerteza relativamente à autonomização do instituto da caducidade e do Assento do Supremo Tribunal de Justiça, de 18 de abril de 1933, segundo o qual o prazo de prepositura de ações não é de caducidade, foi o Código do Processo Civil de 1939 que contribuiu de forma decisiva para esta matéria associando a caducidade aos prazos da prepositura das ações.

Relativamente ao ato que impede a caducidade do direito de ação, o art. 259.º do CPC determina que a instância se inicia pela propositura da ação, sendo que esta se considera proposta logo que seja recebida na secretaria a respetiva petição inicial, mas o ato da preposição não produz efeitos em relação ao réu senão a partir do momento da citação.

---

[58] VAZ SERRA, *Prescrição extintiva e caducidade: estudo de direito civil português, de direito comparado e de política legislativa*, in Separata do BMJ, n.º 105, Lisboa, 1961, pp. 174 e 175.

No fundo, enquanto a caducidade do prazo para a propositura de ações é impedida pela entrada da petição na secretaria, a prescrição interrompe-se com a citação do réu.

Com o Código Civil houve uma clarificação da matéria em termos legislativos, passando a caducidade a constituir uma das formas de dissolução de negócios jurídicos e deixando de ser um conceito exclusivo do direito de acionar[59].

No estudo preparatório de VAZ SERRA, este aprova a expressão da caducidade, sendo logo inserida no anteprojeto proposto e ficando prevista nos arts. 28.º a 36.º[60].

Todas as particularidades do regime de prescrição revelam que esta existe sobretudo no interesse privado e, como tal, depende da negligência do titular do direito, o que justifica que se lhe aplique o regime da suspensão e interrupção e que exista uma impossibilidade de conhecimento *ex officio* pelo juiz[61].

No entanto, a própria lei pode querer que um direito seja exercido dentro de certo prazo, exclusivamente por motivos de ordem pública e sem atender à particular negligência do titular do direito, o que justifica a imposição aos tribunais do conhecimento oficioso da extinção do direto nesses casos.

Tendo presente que a caducidade constitui um elemento autónomo em relação à prescrição, iremos tratar da distinção das duas figuras na Parte IV relativa aos "elementos científicos" da caducidade.

Entretanto, em momento pretérito, cabe estudar as fontes estrangeiras do direito da caducidade para exprimir a *déchéance* ou *délais prefix* dos franceses, a *decadenza* dos italianos ou a expressão "prazos de exclusão" dos alemães na parte do presente estudo dedicado aos "elementos comparativos" da caducidade.

Pese embora a origem da caducidade remonte ao direito civil o nosso maior desiderato prende-se com a tentativa de identificar contornos diversos da figura da caducidade - numa ordem jurídica que supera a do direito civil - em que são convocadas fontes de direito que se consubstanciam em atos, contratos, procedimentos e mesmo regulamentos administrativos que são terreno fértil para a manifestação da caducidade.

Para tanto, procederemos ao devido enquadramento do instituto no «*ambiente do*

---

[59] Talvez por ser um dos mais modernos em termos europeus, é aquele que melhor reconhece os avanços da doutrina relativamente à caducidade e matéria sobre a qual nos iremos deter quando tratarmos dos "elementos comparativos" da figura nas diversas ordens jurídicas europeias.

[60] VAZ SERRA, *Prescrição extintiva e caducidade: estudo de direito civil português, de direito comparado e de política legislativa*, cit., p. 176.

[61] Para mais desenvolvimentos sobre a distinção entre prescrição e caducidade, cfr., o ponto 2.1., da Seção I, do Cap. I, da parte IV, deste estudo.

factum principis» e da «*atuação informal da Administração Pública*» para então almejar a delimitação de um conceito científico de caducidade adaptado às soluções jurídicas complexas do direito administrativo.

Uma vez que a manifestação da caducidade na ordem jurídica portuguesa trata a relação do direito com o tempo importa neste momento ter presente que o instituto se pode concretizar na extinção de direitos e na extinção de normas (por exemplo, caducidade de normas constitucionais), sem prejuízo de admitirmos desde já que, por razões de economia da exposição, não iremos passar em revista com a profundidade desejada as situações relacionadas com o concurso de normas e a sucessão de leis no tempo.

4. A relação do direito da caducidade com o tempo. Caducidade de direitos e caducidade de normas.

Antes de passarmos adiante para considerarmos a necessidade de uma revisitação histórico-comparativa, impõe-se-nos intercalar breves observações relativas a um importante problema prático que subjaz à caducidade e que diz respeito ao decurso do tempo.

Ou, por outras palavras mais tributárias do pensamento tradicional: quais os critérios fundamentais orientadores do estudo da aplicação da lei no tempo[62]?

Trata-se, comece por dizer-se, de uma questão relacionada com a concorrência de normas no tempo que se relaciona com a temática mais vasta da caducidade de atos, contratos, procedimentos e mesmo regulamentos.

O direito da caducidade na ordem jurídica portuguesa pode ter uma dimensão tripla: (i) a caducidade de direitos que visam interesses particulares, (ii) a caducidade de direitos que visam interesses públicos e; (iii) a caducidade de normas que visam o bem público supremo do Estado.

A este propósito, permitimo-nos uma nota breve: a nossa intenção de tratar, em concreto, o tema das várias fontes do direito administrativo que identificam a caducidade

[62] Explicitações complementares indispensáveis para uma adequada compreensão colher-se-ão em PAUL ROUBIER, *Le droit transitoire* (conflits des lois dans le temps), 2.º ed.º, Paris, 1960. Entre nós, cfr., BAPTISTA MACHADO, *Introdução ao direito e ao discurso legitimador*, Coimbra: Livraria Almedina, 2016, pp. 219 e segs.; OLIVEIRA ASCENSÃO, *O direito*, Introdução e Teoria Geral, Reimp., Lisboa: Livraria Almedina, 2017, pp. 537 e segs.

não poderá deixar de fora o tema da caducidade das normas, em especial, das normas de direito constitucional.

Em síntese, refira-se que embora as mutações no ambiente jurídico-constitucional tenham um recorte diferentes da caducidade no direito administrativo, a verdade é que se impõe analisar a caducidade de normas, de molde a compreender melhor a transição da caducidade do direito civil para o direito administrativo, dado que as alterações tácitas ou implícitas da Constituição apresentam um figurino com soluções jurídicas que visam o bem público supremo que é uma realidade mais abrangente que a do interesse público convocado por certas causas de caducidade do direito administrativo[63].

Summo rigore, ao contrário da caducidade no direito administrativo que visa o interesse público, a caducidade no direito constitucional implicará uma noção mais ampla da repercussão do tempo.

Com efeito, atenderá a um conjunto de normas que regulam a sociedade pluralista marcada pela presença de uma diversidade de grupos sociais com interesses, ideologias e projetos diferentes, mas sem que alguém tenha posição dominante para impor a sua vontade sobre os demais[64].

Neste contexto, a caducidade no direito constitucional não incide sobre situações jurídicas concretas nem visa atender interesses concretos – públicos (direito administrativo) ou particulares (direito civil) – comportando-se como um fenómeno que atende uma visão de conjunto que engloba a noção da ordem jurídica como um todo[65].

As normas sucedem-se cronologicamente: entram "hoje" em vigor, mas acabam por perder "amanhã" (um amanhã mais ou menos longínquo) a respectiva vigência. Dir-se-à que elas como que vão repartindo o tempo.

Por outro lado, as situações jurídicas que entretecem o mundo da intersubjectividade, consideradas em relação ao seu conteúdo ou aos efeitos que produzem, também têm o seu tempo de vida que, em regra, não coincide exactamente com o tempo de vigência das normas que se lhes referem. Sendo assim, podem ter-se constituido situações juridicamente relevantes, sob o domínio de uma norma que, todavia,

---

[63] Reportamo-nos aos principios fundamentais que se baseiam na dignidade da pessoa humana e na vontade popular e empenhada na construção de uma sociedade livre, justa e solidária (art. 1.º, da CRP).

[64] No mesmo sentido, cfr., ADRIANO PEDRA, *Mutação constitucional,* Interpretação evolutiva da Constituição na democracia constitucional, Rio de Janeiro: ed. Lumen Juris, 2013, p. 34.

[65] Com efeito, a caducidade no direito constitucional não atende a nenhuma relação de forças entre a Administração e os particulares como acontece na caducidade do direito administrativo nem à relação de particular com particular como sucede na caducidade do direito civil.

permanecem, continuando a produzir efeitos, apesar da por vezes extensa e profunda alteração das normas suscetíveis de serem convocadas para as regular[66].

Antecipando tópicos que melhor se compreenderão mais tarde, diremos que a atitude aconselhável – na ausência de qualquer prescrição legislativa especificamente reguladora do problema, ou manifestando-se dúvidas justificadas sobre o seu sentido, ou sobre a suficiência do seu fundamento prático-normativo – é a de ponderar o tipo concreto de concorrência de normas no tempo perante o qual se encontra o decidente e tentar compatibilizar praticamente dois objectivos teoricamente contrários: o da garantia da estabilidade das situações envolvidas e o da excogitação, para cada situação decidenda, da solução normativamente mais adequada[67]. E compreende-se facilmente a extrema dificuldade em satisfazer simultaneamente estas duas exigências, pois se a da estabilidade implica, as mais das vezes, a subsistência do regime instituido pela lei antiga, a da maior adequação normativa da solução[68] postula, com frequência, a sua ruptura e preferência pelo

---

66 Veja-se uma possibilidade hipotética de solução lógica para o problema que seria a da imediata "aplicação", sem quaisquer restrições, da lei nova (a chamada regra da retroactividade plena, sem respeito, sequer, pelas causae finitae, *grosso modo*, as decididas por sentença jurisdicional transitada em julgado, ou por ato equiparável. Pense-se, p.ex., nos "'casos decididos' ou 'resolvidos' de natureza administrativa, i.e., [n]os atos administrativos definitivamente consolidados" (com salvaguarda de diferença contextual, a formulação é de FERNANDO ALVES CORREIA, *A impugnação jurisdicional de normas administrativas*, in CJA, n.º 16, Braga: ed. Cejur, 1999, pp. 16-27 (p. 21).

67 Deixa-se assim – com esta simples alusão às suas dimensões que conjuntamente entretecem o carácter específicamente conflitual da questão em apreço, na medida em que esta consiste na normativamente fundamentada "localização" no tempo, com a consequente referência a um determinado conjunto de critérios-fundamentos, de uma dada situação jurídico-concreta, ou de qualquer um dos seus justificadamente autonomizados perfis, originária ou derivadamente constitutivos – intocado um problema pressuponente que, todavia, se não ignora: o do modo como se articulam a "justiça conflitual" e a "justiça material" – que, portanto, se não excluem reciprocamente, cfr., C. F. GABBA, *Teoria della retroactività delle leggi*, vol. I, 3.ª ed., Turim: Unione Tipografico-Editrice, 1891, pp. 133 e segs.; EMÍDIO PIRES DA CRUZ, *Da aplicação das leis no tempo* (Principios gerais), Lisboa: Livraria Portugália, 1940, pp. 5 e segs.; e P. ROUBIER, *Le droit transitoire*, cit., pp. 6 e segs. e 569 e segs.

68 Advirta-se – prescindindo provisoriamente de explicitações sumárias, que serão feitas mais adiante a propósito de outros ramos de direito público – que no âmbito do direito administrativo o problema se apresenta com contornos semelhantes e, portanto, polarizado nas mesmas exigências, ainda que naturalmente sopesadas em consonância com as especificidades intencionais caracterizadores do domínio dogmático-problemático de que concretamente se trata – o que em regras se projecta na "aplicação" da lei nova "aos fatos novos e efeitos deles decorrentes (i.e., aos fatos e efeitos respetivamente verificados e produzidos depois da entrada em vigor dessa lei) e aos fatos ou estados de fato de trato sucessivo cuja verificação ainda decorra ao entrar em vigor essa lei [um interessante exemplo do que acaba de dizer-se é o da aplicabilidade "das normas sobre o direito de reversão do CE de 1991 às expropriações" cujo ato de declaração de utilidade pública tenha tido lugar ainda na vigência do CE de 1976], cfr., FERNANDO ALVES CORREIA, *As grandes linhas da recente reforma do direito urbanismo português,* Coimbra, 1993, p. 72; para outras explicitações, sendo que, neste caso, ela se aplica aos efeitos que a partir da data da entrada em vigor dessa lei se vão produzindo", cfr., AFONSO RODRIGUES QUEIRÓ, *Lições de direito administrativo*, vol. I, polic., Coimbra, 1976, pp. 478 e segs, onde se indicam os critérios de resolução dos principais problemas de concorrência no tempo de normas disciplinadoras do processo administrativo, que se deixam sintetizar na tendencial preferência pela lei em vigor no momento da prática do ato processual de que concretamente se trate, ou pelo imediato recurso à lei nova, se razões relevantes, nomeadamente ligadas a uma adequada tutela do interesse público, o exigirem.

regime da lei nova sendo, portanto, a juridicamente ponderada intersecção de ambas que traduz a solução normativo-conflituante ajustada ao circunstancialmente *decidiendo* problema da concorrência de normas no tempo[69].

Quando a existência de um direito se encontra limitada por lei a determinado prazo, o fim determina a caducidade do direito[70].

Destarte, verificamos que o direito não se extingue em virtude da ocorrência de um fato novo, mas antes, por se ter esgotado o seu prazo de vida[71].

Neste contexto, a doutrina dos direitos adquiridos pode enunciar-se do seguinte modo: a estabilidade (e, portanto, a inaceitabilidade da "aplicação" retroativa da lei nova) justifica-se, e só se justifica, para os direitos adquiridos (pense-se nos direitos subjectivos incorporados na esfera jurídica do respetivo titular), razão por que não deve ser chamada a operar quando estiverem em causa meras expectativas[72].

Destarte, esta doutrina, apesar da consonância intencional com o importante princípio da "protecção da confiança" manifesta algumas perplexidades pois nem sempre é fácil distinguir em termos dogmaticamente incontroversos, entre um autêntico direito adquirido e uma mera expectativa, além de que o problema não se reconduz apenas à mencionada contraposição categorial e uma indiscriminada para petrificar, sem qualquer fundamento, o sistema jurídico[73].

Por seu turno, a doutrina do fato passado toma, mais esclarecidamente, como "ponto de partida a 'localização' dos fatos no tempo[74]", na medida em que os não refere de modo forçado à redutora alternativa de um conceitualismo aprioristicamente postulado, submetendo-os antes a uma prático-prudencial (e, portanto, aberta) reflexão problemático-normativamente orientada – razão pela qual se pode dizer que considera como *prius* o

---

[69] CASTANHEIRA NEVES, *Metodologia jurídica,* CASTANHEIRA NEVES, *Metodologia Jurídica,* Problemas Fundamentais, Stvdia Iuridica 1, BFDUC, Coimbra: Coimbra Editora, 2013, p. 139.

[70] Em jeito de conclusão antecipada, LUIS FÁBRICA, *O tempo e a caducidade em direito administrativo,* cit., p. 66, afirma que a situação dogmática actual da caducidade surge lapidarmente retratada na frase pouco tranquilizadora de Alessandra Sandulli: "O termo caducidade é utilizado no direito administrativo para designar, com duvidoso rigor hermenêutico, uma série não homogénea de fenómenos, não enquadráveis numa categoria tipológica unitária"

[71] A complexificação da figura da caducidade deve-se, em boa parte, à atribuição de eficácia extintiva a outros fatos jurídicos, que, consoante a sua natureza, vieram dar à figura configurações diversas e reclamar um tratamento específico, cfr., LUIS FÁBRICA, *O tempo e a caducidade em direito administrativo,* cit., p. 67.

[72] No mesmo sentido, cfr., CASTANHEIRA NEVES, *Digesta*, Escritos acerca do Direito, do Pensamento Jurídico, da sua Metodologia e Outros, Coimbra: Coimbra Editora/Wolters Kluwer, 2011, p. 88.

[73] BAPTISTA MACHADO, *Sobre a aplicação no tempo do novo código civil*, Coimbra: Livraria Almedina, 1968, pp. 301 e segs.

[74] LUIS COUTO GONÇALVES, *A aplicação da lei no tempo*, in AAVV, Instituições de Direito, (Org. Paulo Ferreira da Cunha), vol. I, Coimbra: Livraria Almedina, 1998, pp. 400-464 (pp. 400 e segs).

concretamente *decidendo* problema da concorrência de normas no tempo –, e procura harmonizar adequadamente, no horizonte da teia de exigências constitutiva um autêntico Estado de Direito[75], a "protecção da confiança[76]" das pessoas na "estabilidade" de muitos dos atos juridicamente relevantes da sua vida (o que frequentemente aposta para a sobressaliência da lei antiga) e o "interesse público", em determinadas circunstâncias reclamante de verdadeiras "retroconexões" (e, portanto, nessas hipóteses, justificativo da imediata mobilização da lei nova), deixando sintetizar-se como segue: (i) a lei nova apenas prescreve para futuro[77], regulando somente os fatos constitutivos, modificativos e extintivos de situações jurídicas e os efeitos desses fatos verificados desde o início da sua vigência. Assim, aos fatos novos, daquele tipo, e seus efeitos, aplica-se a lei nova; é também a lei nova a competente para regular os fatos presentes que possam dizer-se retroconectados a outros fatos ocorridos antes do início da respectiva vigência e não constitutivos.

Nos contratos, em geral, diversamente, o conteúdo e efeitos dependem, em regra, do respectivo fato constitutivo, pelo que lhes deve ser aplicada a lei antiga. Mas se o "estatuto do contrato" aponta, assim, no sentido de determinar uma como que natural incorporação da lei antiga - aliás plenamente consonante com o "respeito pelo princípio da autonomia privada", que nuclearmente o fundamenta -, isso não significa que circunstancialmente se não divisem razões suficientemente justificativas da preferêcia pela lei nova[78]. É o que acontece nas múltiplas hipóteses em que o legislador entende dever introduzir excepções ao funcionamento estrito do individualisticamente cunhado

---

[75] O Estado de Direito nem sempre se concretiza em toda a sua imediação atavés de decisões maioritárias tomadas por unidades políticas mais ou menos descentralizadas, mas encontra-se organizado por uma divisão e limitação das competências de decisão e por regras procedimentais, por forma a que ocorra como processo controlado, cfr., REINHOLD ZIPPELIUS, *Teoria geral do estado* (trad. de. *Allgemeine Staatslehre* por Karin Praefke-Aires Coutinho), 3.ª ed., Lisboa: ed. FCG, 1997, p. 392.

[76] Sobre esta figura, cfr., MANUEL DE ANDRADE, *Teoria geral da relação jurídica*, vol. I, Coimbra: Livraria Almedina, 1997, p. 12.

[77] Vide art. 12.º, n.º 1, 1.ª parte, do CC aplicável subsidiariamente pelas fontes de direito administrativo seja a lei ou o contrato: *"A lei só dispõe para o futuro; ainda que lhe seja atribuída eficácia retroativa, presume-se que ficam ressalvados os efeitos já produzidos pelos fatos que a lei se destina a regular"*. Por seu turno, a 2.º parte, do n.º 1, do mencionado preceito, acrescenta: *"ainda que lhe seja atribuida eficácia retroativa, presume-se que ficam ressalvados os efeitos já produzidos pelos fatos que a lei se destina a regular"*.

[78] Sobre o "estatuto do contrato", refira-se, a título de exemplo, a cláusula *rebus sic stantibus* assume particular relevância no âmbito dos contratos celebrados pela Administração, tendo em conta a importância do elemento causal e finalístico e também ao fato de muitos contratos serem de longa duração (veja-se o caso das concessões). Por outras palavras, como estes contratos são celebrados sempre com vista à prossecução do interesse público, se houver uma alteração das circunstâncias que ponha em causa a capacidade de o contrato prosseguir esse fim, tem de ser admitida a sua modificação ou, inclusivamente, a respectiva resolução, cfr., ALEXANDRA LEITÃO, *O tempo e a alteração das circunstâncias contratuais*, in AAVV, Públicação feita pelo Instituto de Ciências Jurídico-Políticas, Lisboa, 2012, pp. 79-104 (p. 81).

"princípio da autonomia da vontade", atrás convocado, ou quando se estiver perante leis autenticamente conformadoras da ordem pública, que se refratam, cada vez mais insistentemente, neste domínio, ou ainda quando se trate de normas que, em vez de regularem o conteúdo de uma situação jurídica de origem contratual ("i.e., os direitos, poderes ou faculdades que esse conteúdo implica"), se limitam a disciplinar "o modo de efetivar ou garantir a efetivação de tais direitos, poderes ou faculdades", pois se é verdade "que a lei nova não pode, sem [uma normativo-constitucionalmente intolerável] retroatividade, retirar ou deixar de reconhecer um direito subjectivo [definitivamente] adquirido sob a lei antiga [..., ela já] pode [todavia] impor ao seu titular uma certa diligência ou actividade para que o direito subsista para a conservação do direito ou da sua garantia patrimonial, para a conservação da validade do ato, para a conservação da sua eficácia em face de terceiros, assim como pode, com vista à realização coactiva do direito, exigir certa diligência ou atividade futura que depende inteiramente da vontade do seu titular, ou admitir este, sem aumentar o conteúdo do seu direito[79], a praticar certos atos destinados a garantir a prova ou a realização do mesmo" (pense-se nas normas relativamente a formalidades ou procedimentos análogos", p. ex., a que venham conceder um certo prazo, contado a partir da sua data de entrada em vigor, para um interessado registar uma licença administrativa, sem o que ela se extinguirá, e nas concernentes a prazos, *rectius*, se é indiscutível que uma "lei nova não pode, sem retroatividade, retirar a uma das partes o direito de resolver o contrato, surgido com base num fato anterior", ela já "pode, sem retroatividade, determinar um prazo dentro do qual esse direito deve ser exercido, sob pena de caducidade, desde que, evidentemente, deixe ao respetivo titular certo tempo para esse exercício depois da sua entrada em vigor[80].

E os problemas concretos que a tensão que assim se reconhece suscita são tão delicados, que o próprio legislador não hesita, por vezes, em vir em auxílio do decidente, consagrando inequivocamente, em "disposições transitórias", de carácter formal ou material, umas das duas orientações possíveis[81].

---

[79] Acrescente-se marginalmente que nem sempre é fácil determinar com segurança se à lei nova deve, ou não, ser reconhecida legitimidade para afectar o conteúdo de uma situação jurídica, requerendo-se para o efeito uma ponderada consideração das suas exactas intencionalidades e teleologia problemático-normativas.

[80] BAPTISTA MACHADO, *Sobre a aplicação no tempo do novo código civil*, cit., pp. 301 e segs.

[81] Colhemos a distinção em BAPTISTA MACHADO, *Introdução ao direito e ao discurso legitimador*, cit., p. 230, que acentua a natureza material das genuínas normas de transição enquanto categoria contraposta às normas de conflito, pois se estas dirimem o conflito de leis num outro sentido [limitando-se] a determinar qual das leis [em concorrência] é aplicável aquelas preocupam-se com o estabelecimento de um regime intermédio entre as duas leis, visando à conciliação dos interesses particulares com a regulamentação da lei nova.

De resto, advirta-se desde já, dadas, por um lado, as dificuldades suscitadas por este tipo de questões e atentos, por outro, circunstanciais objectivos de política legislativa, não é rara esta intervenção supletivamente desoneradora do legislador, nos mais diversos quadros contextuais a determinar a opção ora pela lei nova, ora pela lei antiga, ora por um regime *ad-hoc*[82].

Com efeito, cumpre suscitar uma observação complementar destinada a distinguir as leis retroativas das leis retrospectivas. Assim e excepção feita, nomeadamente, às leis restritivas de direitos, liberdades e garantias, nem umas nem outras são completamente proibidas no horizonte de um Estado-de-Direito[83]. Todavia, as leis retroativas, na medida em que prejudiquem as pessoas e pretendam vir aplicar-se a situações jurídicas definitivamente decididas antes do início da respectiva vigência, devem ser consideradas inconstitucionais, por violação do princípio do Estado de Direito[84]. Por seu turno, as leis retrospectivas (aquelas que se projectam para o futuro em situações jurídicas pré-existentes, mas que continuam a produzir os seus efeitos, e em termos eventualmente desfavoráveis aos interesses dos titulares podem ser ineficazes, se em concreto traduzirem um excesso de legitimidade regulamentadora do legislador[85]).

A talho de foice, o art. 12.º do CC que institui o princípio geral em matéria de aplicação de leis no tempo, consagra a doutrina do fato passado, procurando assim compatibilizar a estabilidade das situações e a adequação normativa das respetivas soluções concretas – como vimos, os dois pólos aglutinadores do carácter especificamente jurídico-conflitual do problema da concorrência de normas no tempo –, nos termos sumariamente indicados.

Todavia, e como atrás se sublinhou, a consideração daquelas duas preocupações cadeais não permite, *per se*, resolver inequivocamente todas as questões. O que significa que de novo nos vemos remetidos, também aqui e no limite, para a prudencial instituição de

---

[82] Cfr., a título exemplificativo, o disposto pelo art. 72.º da Resolução do Conselho de Ministros n.º 24/94, de 22 de abril – que ratificou o "Plano Director Municipal de Coimbra" – ou os casos de delimitação antecipada do "período de vigência" da lei promulgada (art. 57.º da Lei n.º 91/95, de 2 de setembro – que veio determinar "o regime excecional para a reconversão urbanística das áreas urbanas de génese ilegal"), ou ainda os de uma concretamente adequada articulação da lei nova com a lei antiga, que pode vir a traduzir-se num seu equilíbrio relativo muito diversificado (cfr., p. ex., o art. 13.º, do Decreto-Lei n.º 296/95, de 17 de novembro, – que veio fixar regras disciplinadoras da transferência de resíduos – em que se privilegia, quase integralmente, aquela primeira.

[83] Conferir, a título exemplificativo, na esfera da jurisprudência constitucional portuguesa, o Ac. do Tribunal Constitucional n.º 156/95, Proc. N.º 166/92 (http://www.tribunalconstitucional.pt/).

[84] Seguimos, no essencial, REINHOLD ZIPPELIUS, *Teoria geral do estado*, cit., pp. 393 e 394.

[85] A jurisprudência do Ac. do Tribunal Constitucional n.º 156/95 citada na nota-de-pé n.º 83 caracteriza as "situações de retrospectividade" como aquelas em que tem lugar a "imediata aplicação da lei nova a relações jurídicas anteriormente constituidas à sombra de anterior lei".

uma consonante co-respondência transaccional entre o fundamento axiológico e a intenção problemática normativamente predicativa de cada uma das mancionadas exigências no âmbito do problema circunstancialmente *decidendo*, i.e., para uma ponderação ainda analógica, que tem como *analogate* os vetores dos princípios e da situação controvertida e como *tertium comparationis* a jurídico-conflituante consonante projeccção da axiológico-normativamente radicada compreensão do Direito[86].

Para as leis sobre alteração de prazos, bem como sobre a determinação do "momento a partir do qual um prazo se começa a contar", dispõe o art. 297.º, do CC, que regulamenta, sucessivamente, as hipóteses do respectivo encurtamento[87], ou alargamento, em termos consonantes com os princípios acima sumariados, combinados com o respeito devido a certas exigências práticas. Acrescente-se apenas[88] que a criação de um prazo implica que ele só deve "ser contado[89], qualquer que seja o momento inicial fixado, a partir do início da vigência da nova lei"; que não deverá recorrer-se ao art. 297.º, do CC, quando não estiver em causa o decurso do tempo do prazo" enquanto "fato constitutivo" de uma situação jurídica, mas apenas o momento em que tiver ocorrido "o fato principal" concretamente relevante; e que os prazos de caducidade estabelecidos por "uma norma

[86] Se quisermos exemplificar estas últimas observações – ou a tensão que as entretece – e a tarefa que, por sua mediação, se comete ao jurista decidente, diremos serem elas mesmas (*hoc sensu*: a realização in concreto da intencionalidade que nuclearmente as predica) que justificaram – scilicet: que verdadeiramente impuseram – a constituição pela instância de decisão e a imediata "aplicação" de regras fundamentalmente coincidentes com as que vieram a ser consagradas no CE, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 438/91, de 9 de novembro, à determinação do "quantum indemnizatur" em processos de expropriação litigiosa claramente submetidos ao CE anterior, aprovado pelo DL n.º 845/76, de 11 de dezembro, em virtude da inconstitucionalidade – declarada pelo TC, com força obrigatória geral, em acórdãos de 1988 e 1990 – dos nºos 1 e 2 do art. 30.º, deste último diploma, e na medida em que essas regras traduziam uma concretização possivel, exigível – em virtude da mencionada declaração de inconstitucionalidade – e circunstancialmente adequada da problemático-normativa intencionalidade dos princípios já então vigentes e conformadores do art. 62.º, n.º 2, da CRP [neste sentido, Ac. do Tribunal da Relação de Coimbra, de 23 de fevereiro de 1994 (*apud* http://www.dgsi.pt/)].

[87] Um elucidativo exemplo da operatividade do mencionado preceito, mesmo na "contagem do prazo de prescrição da obrigação tributária", é-nos oferecido pelo Ac. do Supremo Tribunal Administrativo, de 05 de maio de 1993, Proc. n.º 19712/92 *(apud* http://www.dgsi.pt/) onde ficou expresso o fundamento específico de se pretender, através da fixação de determinados prazos de prescrição dos créditos fiscais, que "os funcionários [exerçam, dentro de um período de tempo] côngruo, os direitos da Administração traduzindo um desejo do legislador de conferir estabilidade e certeza às relações jurídicas.

[88] BAPTISTA MACHADO, *Introdução ao direito e ao discurso legitimador*, cit., p. 243.

[89] E, portanto, relevados os efeitos da respectiva e hipotética inobservância: pense-se, exemplificativamente, nos chamados "prazos meramente ordenadores" que são os destinados a balizar ou regular a tramitação procedimental e cujo incumprimento apenas poderá acarretar ao agente ou oficial público infrator consequências disciplinares por violação do dever de zelo no desempenho das suas tarefas, cfr., Ac. do Supremo Tribunal Administrativo, de 22 de novembro de 1994, Proc. n.º 02791/16 *(apud* http://www.dgsi.pt/).

suplectiva se reconduzem ao estatuto do contrato, razão por que se deverá reconhecer às partes o direito de estipular um prazo mais dilatado[90].

Nas palavras de DIAS MARQUES, o direito extingue-se por uma força intrínseca porque a sua existência está *ab origine*, congenitamente, limitada a certo prazo[91]. Considerando ainda este ilustre professor civilista da Escola de Lisboa que a natureza jurídica do direito sujeito a caducidade é um direito a prazo.

No fundo, na caducidade, o prazo e o tempo em que dura o direito, funciona como um medidor do mesmo. Desde o seu início, constitutivamente, o direito é previsto para vigorar só durante certo prazo[92]. O tempo serve assim para limitar o exercício do direito, utilizando prazos prefixos caracterizados pela peremptoriedade[93].

O tempo ou, em um certo entendimento das coisas, a expressão histórica da nossa vivência[94] com o tempo, no tempo e pelo tempo, ou seja, a temporalidade[95], para se dizer a

---

[90] Cumpre referir explicitações complementares, chamando nomeadamente a atenção para o relevo, neste âmbito concreto, do art. 299.º, do CC ("relativo à alteração da qualificação dos prazos de prescrição ou de caducidade" e, tal como o já referido art. 297.º, igualmente consoante tanto com os princípios vigentes do direito transitório, como com as normas previstas nos arts. 12.º e 13.º, também do CC, que os objectivam), e para a impertinência dos critérios consagrados no art. 297.º, do CC, nas hipóteses de prazos expressa ou tacitamente convencionais (em que deve preferir-se "a lei vigente ao tempo da convençao", desde que a lei nova que o venha encurtar não tenha carácter imperativo, ou, tendo-o, se refira ao convencionalmente estabelecido prazo de exercício – que não ao prazo de duração – do direito concretamente em causa; neste último caso – prazo de duração de um direito convencionalmente pré-fixado, ante uma lei nova imperativa que o venha encurtar -, ou bem que se trata da "duração dum direito, ou da duração duma relação jurídica de execução periódica ou continuada", devendo aplicar-se imediatamente a lei nova nesta segunda situação, mas não naquela primeira), colher-se-ão ainda em BAPTISTA MACHADO, *Sobre a aplicação no tempo do novo código civil*, cit., pp. 161 e segs. Repare-se que as observações precedentes concorrem afinal no sentido de se dever reconhecer, nos termos do art. 297.º do CC, competência à lei nova para fixar os pressupostos de que depende a pescrição (arts. 298.º, n.º 1 e art. 300 e segs., todos do CC) quer a caducidade (arts. 298.º, n.º 2 e 328.º e segs., todos do CC), bem como para determinar a relevância jurídica tanto de um período de tempo já decorrido, em qualquer das mencionadas hipóteses, durante a vigência da lei antiga, como das diversas circunstâncias ou incidentes susceptíveis de implicarem a suspensão ou a interrupção da prescrição (arts, 318.º e segs. e 323.º, do CC).

[91] DIAS MARQUES, *Teoria geral da caducidade*, cit., p. 46.

[92] JOSÉ DE OLIVEIRA ASCENSÃO, *Direito civil. teoria geral*, vol. III, Relações e Situações Jurídicas, Coimbra, 2002, p. 343.

[93] ANÍBAL DE CASTRO, *A caducidade na doutrina, na lei e na jurisprudência*, (Caducidade Resolutiva), Prefácio do Prof.º Inocêncio Galvão Telles, 2.ª ed., Lisboa: Livraria Petrony, 1980, p. 41.

[94] Que nos não pode levar à aceitação de uma hiper-subjectivação como queria SANTO AGOSTINHO, *Confissões*, 11.ª ed.º, Livraria Apostolado da Imprensa, 1984, p. 304. Na verdade, a belíssima proposição agustiniana – "se ninguém mo perguntar, eu sei; se o quiser explicar a quem fizer a pergunta, já não sei" – que tem percorrido os séculos é, sobretudo, arquivo de uma preocupação indesmentívelmente psicológica e, nessa perspectiva, tendo em conta a época e o contexto em que é produzida, não podemos deixar de a considerar límpida e precursora na assunção de que vida é também composta por um lado da nossa "racionalidade" que é indizível, imperscrutável e inenarrável. O que implica que ao sujeitarmos a narração à premência de uma "vivência" não queiramos com isso significar qualquer mergulho em formas reais ou disfarçadas de psicologismo.

[95] Seguimos, neste particular, a frase lapidar de CLAUDE ROMANO, *L'événement et le temps*, Paris: ed. PUF, 1999, p. 195: "La temporalité" n'est rien d'autre que le nom donné à la manière dont les événements adviennent pour nous en donnant lieu à une ex-périence".

partir de um outro radical, mais não são do que manifestações do irrecusável modo de ser com o "outro", historicamente determinado. Daí que o tempo não deva ser visto como um dado, um simples objeto[96], ou, uma categoria apriorística, enquanto pura condição formal da intuição sensível. Ele é, neste sentido, i.e., em um sentido ou dimensão onto-antropológica, muito mais do que isso. É a condição ontológica da própria humanidade, confundindo-se, por consequência e inapelavelmente, com ela[97]. É, podemos dizê-lo, ela própria. Por isso, só se pode pensar o tempo dentro das condições do próprio tempo. Deste modo, só nos podemos pensar, e por isso existimos, porque "somos" irrefutavelmente a nossa própria condição temporal. Ou seja: o tempo é o limite absoluto assumindo-se como barreira, limitação, constrição, mas, porque nele e por ele – e não em qualquer outro tempo – o "eu" que é "nós" é abertura e possibilidade infinitas, então, esse mesmo tempo, que é já temporalidade, como vimos, é também e simultaneamente a consumação do Direito.

Todavia, se nos aparece com o rigor definitório daquilo que tem a carga do indiscutível o que se vem de ponderar, é mister tentar perceber como se conjugam ou enlaçam, em termos gerais, o direito da caducidade e o tempo. Mas a análise dessa conjunção não deve, sob pena de fastidiosa repetição, ser levada a cabo pelos problemas que a tradição histórico-doutrinal comumente desencadeia a um tal propósito. Pensamos que a sociedade atual convoca questões novas ao tradicional cruzar entre a normatividade do direito e o tempo. Elejamos, aqui e agora, tendo em vista aquilo que nos preocupa um desses atuais e verdadeiros *puncta crucis*: aquele que se pode perceber na dimensão do instantâneo que caracteriza a cultura contemporânea e que se afirma, desse jeito, com um segmento diferenciador da chamada pós-modernidade. Mas temos ainda que nos interrogar

---

[96] Considera RICHARD BROXTON ONIANS, *The origins of european thought*, Cambridge: Cambridge University Press, 2000, p. 411, que o tempo como entidade ou meio homogéneo e infinito no qual nos parece terem lugar todos os fenómenos é o tempo cosmológico ou físico – em si mesma uma realidade absoluta – que tanta importância vai ter, quer para Leibniz, quer, sobretudo, para Newton. Todavia, esta noção de tempo homogéneo é recente dentro do pensamento europeu e, de qualquer maneira, combatida, entre outros, por Bergston e Einstein: "(...) in modern European thought there has prevailed the conception of time as a homogeneous medium analogous to empty space. Bergston and Einstein have from different angles helped to dethrone that concept. For the Homeric Greeks time was not homogeneous; it had quality; it differed at large for the whole world within the horizon".

[97] Na esteira de MARTIN HEIDEGGER, *Il concetto di tempo* (trad. de *Der Begriff der Zeit* por F. Volpi), Milão: ed. Adephi, 1998, pela primeira vez, é lançada uma nova compreensão do tempo e do ser num quadro em que o ser só tem sentido no tempo e em que este só se densifica na existência de cada um de nós. Todavia, é de salientar igualmente o carácter inextricável entre o tempo e o "eu" que é tempo. Recordemos, aqui, os passos inesquecíveis da poesia de BORGES – aliás, fundados já nas expressivas palavras de Daniel von Czepko: "El tiempo es la substancia de que estoy hecho. El tiempo es un río que me arrebata, pero yo soy el río; es un tigre que me destroza, pero yo soy el tigre, es un fuego que me consume, pero yo soy el fuego", cfr., JORGE LUIS BORGES, *Otras inquisiciones*, Madrid: ed. Alianza, 1981, p. 187.

sobre as repercussões desse sentido do instantâneo que caracteriza a contemporaneidade. Eis, em formulação pobre, uma pergunta fulcral no campo da matéria que se questiona.

Toda a cultura ocidental tem-se baseado na compreensão do direito em que este se apresentava não só como estrutura duradoura[98], mas era ele próprio condição necessária para que estruturas sociais se afirmassem[99], também elas, com um mínimo de duração. Em síntese: o direito, independentemente da natureza ou função que se lhe atribuísse, era visto como um real duradouro e era, do mesmo modo, o cimento agregador que permitiria aquele mínimo de coesão social – que só pode acontecer em um determinado arco do tempo com uma extensão substancial – indesmentivelmente necessário a qualquer consolidação comunitária. Mais, mesmo o chamado direito positivo[100], sobretudo através daquilo que, desde o seu aparecimento, se designa de "grandes códigos[101]", cuja vocação de apogeu começou no séc. XVIII e se concretizou no séc. XIX, surgia animado de uma intencionalidade temporal que, nem de longe nem de perto, se confinava aos quadros limitados da próxima geração vindoura. Havia, de certa maneira, a pretensão de fazer valer a "lei" durante séculos. Ora, será para todos imediatamente apreensível que uma tal duradoura pretensão de validez da norma jurídica já não tem o sentido que se lhe poderia atribuir nos nossos séculos imediatamente anteriores. De muitos lados se sente o impulso e se formula quase a necessidade de as leis aparecerem sobre o signo do precário, do

---

98 Referimo-nos apenas à cultura ocidental embora não seja nossa pretensão confinar esta cultura mas, trata-se, de reconhecer o chamado mundo ocidental com tantas especificidades que fazem dele uma forma própria de ver o mundo.

99 Ao expressarmo-nos, deste jeito, salta à vista do mais desatento que percebemos o Direito, não através do olhar distante que a razão teorética permite, mas por meio da empenhada racionalidade que a razão prática não desdenha, antes, é a sua razão de ser. Assume-se, assim, o empenhamento, a luta e a defesa por uma forma de entender a cultura jurídica. Ao falar-se do Direito ou ao convocar-se o Direito vai implícita, nessa forma de ver o mundo que também só existe porque o Direito é também parte indissociável desse magma que a irrenunciável dimensão onto-antropológica afirma.

100 Estabelece-se, aqui, a arqui-proclamada distinção entre direito positivo (*ius positum*) e direito natural (*ius naturale*). Dentro deste horizonte fácil é de perceber que só o chamado direito positivo era acidental. Estava sujeito aos movimentos da história. Só o direito positivo podia ser presa dessa contínua mutação que a temporalidade determina. Em síntese: só o direito positivo podia mudar, podia alterar-se, podia ser hoje uma coisa e amanhã o seu contrário. Por seu turno, o direito natural, seja-o de tonalidade clássica, seja-o de inclinação teocrático-medieval, seja-o de raiz estritamente racional pressupõe sempre, queiramo-lo ou não, um segmento de resistência às alterações. Assume, digamo-lo, sem rodeios, uma propensão à imutabilidade, porquanto é ele próprio repositório único de princípios e axiomas normativos que estão para lá do tempo e do espaço. Afirmando-se, por conseguinte, nesse sentido, como o referencial para a legitimidade do próprio direito positivo. É óbvio, como é facilmente perceptível, que o chamamento do direito natural a este contexto se prende, em exclusivo, com a estrita necessidade de individualizar uma parte do direito que, de uma forma ou de outra, se quis sempre que estivesse fora do "tempo". Para uma recolocação da dicotomia entre direito positivo e direito natural, veja-se o ensaio de ANGELO BOLAFFI, *Etica moderna e diritto naturale*, in MicroMega n.º 2, Roma: Gruppo Editoriale L'Espresso, 2001, pp. 80 e segs.

101 Para uma aproximação ao movimento de codificação, cfr., VINCENZO PIANO MORTARI, *Codice (storia)*, in Enciclopedia del Diritto, VII, Milão: Ed. Giuffrè, 1960, pp. 228-236 (pp. 228 e segs).

experimental, considerando-se, até, que certas zonas da normatividade jurídica são particularmente propensas a uma tal ideia de experimentação. Quer-se, assim, tornar claro que o tempo dos "grandes códigos[102]" já não está perpassado pela ideia forte da sua perene e quase imutável validade. Pelo contrário, é o tempo daquilo que podemos chamar, à míngua de melhor expressão, o tempo das micro-reformas. E basta olhar para a história recentíssima do Código do Procedimento Administrativo para se perceber o acerto daquilo que se acaba de dizer. Na verdade, o nosso atual Código do Procedimento Administrativo entra em vigor – revogando um já caduco, hiper-reformado e reformulado código administrativo que arrancava de 1836 (mais especificamente, a legislação avulsa sobre procedimento administrativo, *rectius*, o Decreto-Lei n.º 13458, de 12 de Abril de 1927, e o Decreto-Lei n.º 370/83, de 6 de Outubro) – em 1991. Deste modo, em 1996, opera-se uma revisão que se, em substância, mantém as características essenciais do diploma não deixa, em boa verdade, de cristalizar, aqui e acolá, afloramentos distintos e diferenciadores. Passados escassos 19 anos[103], em 2015, nova alteração, uma vez que essa revisão foi-se tornando necessária à medida que o tempo passava. "(...) Por um lado, alguns preceitos do Código revelavam uma desconformidade com alterações, entretanto, trazidas ao texto constitucional e ao direito ordinário. Por outro lado, novas exigências que neste intervalo de tempo foram colocadas à Administração Pública e, mais do que isso, ao exercício da função administrativa, e a alteração do quadro em que esta última era exercida, por força da lei e do direito da União Europeia, impunham que essas exigências tivessem

[102] A aceleração histórica corrói os "grandes códigos" e a própria concepção de direito não se compagina com uma certa visão hierática e hiper-formal que eles representam, embora a doutrina e jurisprudência necessitem, enquanto condição necessária, de uma certa permanência do edificio normativo. É por isso que esta vertigem pela contínua transformação legislativa deve merecer uma "pausada" e longa reflexão.

[103] É interessante verificar quanto é relativo, mesmo quando se olham arcos de tempo claramente determinados, o juízo que se opera. Dissemos, em texto, que a reforma se tinha operado "passados escassos 20 anos". Ora esse preciso tempo (vinte anos) foi considerado, no preâmbulo do Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro (diploma que institui a reforma), da seguinte forma: "(...)Desde 1996, nunca mais foi objeto de revisão. No entanto, essa revisão foi-se tornando necessária à medida que o tempo passava (...)Além disso, a experiência acumulada ao longo de mais de 20 anos de aplicação do Código e a vasta doutrina e jurisprudência entretanto formadas em torno de matérias nele reguladas forneciam contributos para o enriquecimento do Código que, na sua revisão, não podiam ser ignorados". Ora, uma tal forma de ajuizar pretende significar na singeleza da sua formulação as duas pequenas ideias seguintes: (i) uma discursividade (*un sottodiscorso*, para se empregar uma pertinentíssima expressão italiana) que pressupõe que o mesmo Código do Procedimento Administrativo é a "lei" que se experimenta; (ii) o decurso de mais de duas décadas é mais do que tempo para se ensaiarem novas alternativas. Sublinhe-se a traço grosso para que dúvidas não restem que o que se acaba de ajuizar nada tem a ver com as manifestas e imperiosas necessidades de alterações normativas ao Código do Procedimento Administrativo de 1996. A nossa reflexão é, aqui, metacrítica. Prende-se, sobretudo, com um certo "espírito" que todas as épocas cultivam. O que por aqui também se vem mostrar que ao nosso tempo não fugimos.

correspondência no texto do Código[104]". E – para sermos fiéis à atual conjuntura político-legislativa – dever-se-á afirmar que novas modificações se desenham no horizonte (pensamos, entre outras matérias, especialmente na matéria da caducidade do ato administrativo que o legislador do NCPA simplesmente ignorou). É, por conseguinte, este o quadro, dir-se-á, hiper-dinâmico, com que se confronta hoje o intérprete[105]. Daí que também em tantos outros aspetos da ciência do direito esteja hoje perante uma clara situação de encruzilhada. E se é verdade que o instantâneo – qualificação ou característica que tem de ser compreendida *cum grano salis* porque, em boa verdade, se não trata, aqui, de uma instantaneidade, mas antes de uma manifestamente menor "duração", o que faz, quando comparada com os outros períodos longos, que se seja tentado a falar do "instante" – é um elemento de "perturbação" dentro da atual análise ou hermenêutica jurídica, não é menos certo que a pressão social, a exigir tempos cada vez mais breves para a decisão judicial, se mostra, outrossim, como a determinante exógena a fazer flutuar alguns dos mais sagrados princípios da decisória interpretação hermenêutica que o direito pressupõe[106].

Por isso, se fala[107], já não de uma "duração" no seu sentido tradicional ou até conservador mas se voltam os olhos para uma compreensão em que a "duração" (*la durée*) se deve mostrar como criativa. Ou seja, uma tentativa de mediação metodológica entre aquilo que parecem ser as exigências do "momento" e a presença da serenidade conformadora que leva à justiça e que, de certa maneira, só o "tempo" pode dar. E este modo de perceber – as relações entre o tempo e o direito – que é lançado por FRANÇOIS OST, encontra o seu equilíbrio em quatro específicos momentos: (i) o tempo da memória que liga o direito ao passado; (ii) o tempo do perdão que o desliga do passado quando isso

---

[104] Ver preâmbulo do Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro.

[105] Sublinhe-se uma visão mais aprofundada da problemática aqui proposta em FRANÇOIS OST/MARK VAN HOECKE, *Temps et droit. le droit a-t-il pour vocation durer?*, Bruxelas: ed. Bruylant, 2008, pp. 7 e segs.

[106] Pense-se, p. ex., no princípio da imparcialidade que envolve uma exigência de isenção entre quem decide e o objeto ou o destinatário da decisão. De acordo com este mesmo princípio, o decisor deve ter em consideração todos os interesses relevantes para a decisão, excluindo todos aqueles que se revelarem inapropriados à situação concreta. Uma fragilidade – ou, talvez melhor, uma menor consistência nos pressupostos morais de distanciação na decisão – na apreciação da matéria probatória, provocada, precisamente, pela pressão de uma "imediata decisão", pode levar à alteração substancial da razão de ser daquele princípio garantístico do procedimento administrativo e levar a um "apressado" sentido a favor do destinatário da decisão, i. e., a imediatez decisória que representa o outro lado do instantâneo legislativo conduz, não raras vezes, a que aquele preciso princípio de transforme no seu preciso contrário: a parcialidade. Pode também acontecer, pelas mesmíssimas razões, agora por efeito de um processo de privilegiamento inverso, que se decida, contra o destinatário da decisão, muito antes que a dúvida para lá do razoável se tenha instalado. O que, diga-se em abono da verdade, também não é nada de salutar.

[107] FRANÇOIS OST/MARK VAN HOECKE, *Temps et droit. le droit a-t-il pour vocation durer?*, cit., p. 14.

for necessário; (iii) o tempo de promessa que o liga ao futuro; e (iv) o tempo de o questionar para permitir desligá-lo (do passado) quando tal se impuser[108].

Deste modo se tenta, através da aguda perceção daquilo que constitui o "real" da contemporaneidade, lançar novos modos de realização do direito, para que este continue a ser, não só um pressuposto para a realização de tantos outros valores, mas também, ele próprio, projeção, no futuro, dos seus valores específicos.

5. A conjugação das fontes normativas e dos elementos formativos do direito. Uma revisitação histórico-comparativa

Tendo em vista o estudo dos elementos históricos e comparativos da caducidade que nos propomos abordar no capítulo seguinte impõe-se bosquejar um cenário introdutório, de enquadramento e fixação de conceitos históricos e de direito comparado que permitam a conjugação das fontes normativas e dos elementos formativos do direito na ordem jurídica portuguesa e compreender a importância dos antecedentes histórico-comparativos na aplicação do regime jurídico da *caducidade no direito administrativo*[109].

O instituto que visamos no nosso estudo embora pareça ser mera criação dos legisladores é reclamado pela boa organização das sociedades civilizadas e encontra consagração expressa na Constituição[110].

A origem e desenvolvimento das hipóteses de caducidade revelam uma grande multiplicidade de situações[111] dado que o fenómeno da fixação de prazos para o exercício de certas posições jurídicas veio surgindo, ao longo da História, motivado pelas mais diversas razões[112].

---

[108] FRANÇOIS OST/MARK VAN HOECKE, *Temps et droit. le droit a-t-il pour vocation durer?*, cit., p. 15.

[109] Atento o escopo do presente estudo, não curaremos de analisar a vertente histórica de outras formas similares de extinção dos efeitos jurídicos no direito administrativo como a revogação, no entanto, não deixaremos de fazer referência à prescrição tendo em conta que esta é associada à caducidade em ordenamentos jurídicos diversos.

[110] Referimo-nos ao princípio do Estado de Direito que se concretiza através de elementos retirados de outros princípios, designadamente, o da segurança jurídica e da protecção da confiança dos cidadãos. Ora, tal princípio encontra-se expressamente consagrado no artigo 2º da CRP e deve ser tido como um princípio politicamente conformado que explicita as valorações fundamentadas do legislador constituinte. Os citados princípios da segurança jurídica e da protecção da confiança assumem-se como princípios classificadores do Estado de Direito Democrático e implicam um mínimo de certeza e segurança nos direitos das pessoas e nas expectativas juridicamente criadas a que está imanente uma ideia de protecção da confiança dos cidadãos e da comunidade na ordem jurídica e na actuação do Estado.

[111] LUIS FÁBRICA, *O tempo e a caducidade em direito administrativo,* cit., p. 67.

[112] MENEZES CORDEIRO, *Da caducidade no direito português*, in ROD, Coimbra: Livraria Almedina, 2004, p. 823.

Infere-se da exposição antecedente que no decurso deste trabalho efetuaremos a análise de várias conceções da influência do tempo sobre a extinção dos efeitos jurídicos ao longo da história[113].

Entre as posições indicadas de metodologia do direito, permitimo-nos desde já afirmar partidários da conceção do Direito como um produto histórico[114].

Assim, efetuaremos uma breve descrição da evolução histórica da caducidade em toda a sua dimensão e complexidade, pelo que consideramos de fundamental importância conhecer as origens históricas, no que respeita à estrutura de que foi revestindo, ao seu funcionamento e atividade[115]. Como é óbvio, nem sempre este modo de extinção dos efeitos jurídicos apresentou o figurino que hoje conhecemos porque durante muito tempo esse instituto nem sequer existiu, aliás, mesmo que diversas ordens jurídicas tivessem já horizontes temporários para serem exercidos, a verdade é que daí não se podia extrapolar a existência do instituto geral da caducidade[116].

Dando um passo mais na nossa análise, refira-se que na matéria da cessação dos efeitos jurídicos por decurso do tempo, o direito romano não tinha acolhido ainda a caducidade, mas a prescrição, que só em época tardia veio a ser estruturada[117].

Neste contexto, convirá desde já salientar, *a priori*, que a extinção dos efeitos mais antiga é a da prescrição aquisitiva[118].

---

113 Neste particular, veja-se o interessante estudo de ABEL ANDRADE, *Caducidade dos onus reaes por virtude da arrematação e adjudicação*, Coimbra: Imprensa da Universidade, 1898.

114 No contexto de perspetivar a vontade do legislador sobre o que se depreende da norma legal e tendo como base determinadas querelas metodológicas que discutem a conceção do Direito, cumpre salientar que aderimos ao método subjetivista de interpretação que procura determinar a vontade histórica do legislador. Acerca do método interpretativo, numa perspetiva tradicional em que ainda nos deparamos com a referência aos elementos de interpretação (elemento gramatical, sistemático, histórico e teleológico), bem como com a clássica querela entre objetivismo e subjetivismo na interpretação da lei, cfr. MANUEL DE ANDRADE, *Ensaio sobre a interpretação das leis*, 3.ª ed., Coimbra, Arménio Amado, Editor Sucessor, 1978. Para uma aproximação em termos diversos, erigindo o caso *decidendo* ao início e termo da questão hermenêutica, cfr. CASTANHEIRA NEVES, *Metodologia Jurídica,* cit., p. 77. Não muito distante desta aproximação metodológica anda RONALD DWORKIN, *Law's Empire* (reimp.), Londres: Hart Publishing, 1998, pp. 50-86, autor que efetua uma tripartição do processo interpretativo. Assim, o momento "pré-interpretativo" corresponderá à seleção da norma aplicável (o que, muitas vezes é feito através da pré-compreensão (*vorverständnis*) do intérprete relativamente ao caso). O momento interpretativo corresponderá ao momento da determinação da hipotética normatividade dos critérios jurídico-positivos. Ou seja, corresponde à resposta ao célebre *quid juris?*

115 Em sentido similar, cfr., CARBASSE, *Introduction historique au droit,* Paris: PUF, 1999, p. 18, que apresenta a dissertação histórica do Direito como uma actividade que deve conter três componentes essenciais, i.e., (i) estrutura, (ii) funcionamento e (iii) actividade.

116 ISIDORO MODICA, *Teoria della decadenza nel diritto civile italiano*, vol. I, cit., pp. 87 e segs.

117 Muito a propósito, cfr., MICHEL VASSEUR, *Délais préfix, délais de prescription, délais de procédure*, in Revue Trimestrielle de Droit Civil, 1950, pp. 439-472 (p. 440); veja-se a estrutura do direito romano clássico no estudo de BONFANTE, *Diritto romano,* Florença: ed. Fratelli Cammelli, 1900.

118 VITTORIO SCIALOJA, *Teoria della proprietà nel diritto romano*, vol. I, Roma: Anonima Romana, 1933, p. 322.

Para o efeito, e de molde a procurarmos lograr atingir o nosso intento, teceremos algumas considerações sobre a autonomização da *usucapio*, a partir de 385, no próximo ponto do nosso estudo, sendo certo que, *a posteriori*, o tempo irá assumir a sua função estabilizadora de situações jurídicas, de 424, com Teodósio II, até 531, já com Justiniano, para desembocar na criação da *usucapio* que remonta à célebre *lex duodecim tabularum*[119].

Ademais, a *usucapio* era uma instituição do *jus civile* que só podia ser invocada pelos cidadãos e só eram dela suscetíveis as coisas que estivessem abrangidas no *jus comercii*, sendo excluídas, por isso, as coisas públicas, sagradas e religiosas, como o eram também as coisas furtadas e as pertencentes aos incapazes[120].

Cronologicamente, vimos como este percurso pelas manifestações subtis do direito civil em Roma servirá de antecâmara para encarar a perspetiva sobre a relação do tempo com a extinção dos direitos e perceber como foi trilhado o caminho que conduziria ao princípio geral de que a falta de exercício de um direito durante um certo período de tempo conduz à limitação de uma dada pretensão ainda que esta seja juridicamente legítima[121].

Não obstante termos a noção de que a caducidade, *rectius*, o direito civil moderno surgiu no séc. XVIII, a verdade é que optámos por abordar épocas históricas ancestrais onde se encontram resquícios da existência de fenómenos civis, *mutatis mutandis*, que se traduzem na assunção pelos particulares de situações relacionadas com a extinção de direitos pelo decurso do tempo consubstanciadas fundamentalmente nos institutos da prescrição aquisitiva e *usucapio*[122].

Summo rigore, a caducidade moderna e o direito administrativo vigente que é aplicado são produtos de uma raiz histórica em contínua evolução, de acordo com a metodologia proposta de análise à História do Direito[123].

---

[119] Lei das Doze Tábuas. Esta legislação dos romanos integrava o conjunto do *Código de Hamurabi* na Babilónia e deve ser apontado como um dos primeiros textos sobre os direitos do Homem em sentido abstrato durante o período da Antiguidade. Segundo EMANUEL BOUZON, *O código de hamurabi*, 4.ª ed., Petrópolis, 1987, pp. 23-27, o Código de Hamurabi (1728-1686 a. C), apesar de não ser o corpo de leis mais antigo entre os conhecidos, é aquele que melhor transmite a preocupação de impor a justiça para impedir o poderoso de fazer mal ao fraco. Todavia, a opinião maioritária tende hoje no sentido de considerar esse documento legal como uma obra literária, embora ali estejam consagrados certos princípios jurídicos.

[120] VITTORIO SCIALOJA, *Teoria della proprietà nel diritto romano*, vol. I, cit. p. 323.

[121] VITTORIO SCIALOJA, *Teoria della proprietà nel diritto romano*, vol. I, cit., p. 325.

[122] ERIDANO DE ABREU, *Da caducidade do contrato de arrendamento de prédios urbanos*, in ROD, Ano 92, vol. IV, Coimbra: Coimbra Editora, 1960, p. 22.

[123] Cumpre referir que o Direito vigente aplicado é resultado da raiz histórica que é utilizada no método interpretativo das normas jurídicas. Deste modo, a historicidade assume-se como um elemento de busca da interpretação objetiva, historicamente determinada pelo momento em que a lei é elaborada. Não se trata, pois, de um historicismo atualizador ou prospetivo, mas de um historicismo retrospetivo e conservador, que liga o direito às raízes históricas da sua criação, impedindo as tentativas de adaptar as soluções jurídicas às respetivas condições históricas. Esse carácter conservador das ideias historicistas de Savigny, que se opunha firmemente

Por conseguinte, devemos ter em mente que durante a evolução histórica dos diferentes tipos de Estado também se formaram numerosos tipos de Administração, que se distinguem pelo seu fim, estrutura orgânica e atuação *ex iure*[124], de molde que esta situação não pode deixar de ser tida em conta na forma como a figura da caducidade foi sendo influenciada pelo poder político e posteriormente aplicada pelos tribunais[125].

Com efeito, refira-se que, mesmo, portanto, que a ordem jurídica assimile os valores comunitariamente vigentes num determinado momento, o certo é que a mutabilidade histórica acaba, mais cedo ou mais tarde, por tornar esses valores primeiro insuficientes e depois obsoletos[126].

Neste particular, cumpre referir que uma ordem jurídico-histórica está sempre condenada a tornar-se injusta se quiser estabilizar-se fechando ou deixando de dar resposta adequada, i.e., fundada, aos novos problemas[127].

Rectius, uma ordem entropicamente orientada, que se compraz num mero exercício onfaloscópico, pode ter sido vigente, mas acabará por deixar de sê-lo e o tempo da sua superação dependerá da comunidade concretamente em causa[128].

às inovações trazidas pela Revolução Francesa, é essencial para a compreensão do critério que permite dar maior objetividade à aplicação do Direito. Deste modo, afirma o Mestre alemão que Savigny propõe-se compreender a totalidade das normas e dos institutos públicos, cfr. KARL LARENZ, *Metodologia da ciência do direito* (trad. de *Methodenlehre der Rechtswissenschaft*, por José Lamego), 4.º ed., Lisboa: ed. FCG, 2005, p. 18.

124 A discussão de como é possível à Administração da Justiça chegar à decisão justa do caso com a ajuda da lei, ou sem ela, também inspirou outros autores da metodologia jurídica como JOSEF ESSER e WOLFGANG FIKENTSCHER, cfr., KARL LARENZ, *Metodologia da ciência do direito,* cit., p. 190.

125 Neste particular, veja-se um acórdão recente bem revelador de como a figura da caducidade-sanção (caducidade por incumprimento) tem vindo a ser aplicada pelos tribunais, cfr., Ac. do Tribunal Central Administrativo do Sul, de 10 de maio de 2018, Proc. n.º 1539/17 *(apud* http://www.dgsi.pt): "*V-Estando apurado que o Adjudicatário incumpriu o prazo que lhe foi concedido para suprir as irregularidades na entrega dos documentos de habilitação, estão verificadas as condições legais que obrigam a que se declare a caducidade da adjudicação;VI-Porém, tal caducidade não opera de imediato, pois o artigo 86.º, n.ºs 1, 2 e 4 do CCP, exige como formalidade prévia a tal declaração de ocorrência de um momento de auscultação do Adjudicatário, de audiência prévia;VII-Essa audiência prévia visará apenas a participação do Adjudicatário, ora do Contra-interessado, na decisão final, sendo esta participação uma finalidade em si mesma, porquanto a caducidade-sanção, que vem prevista no art.º 86.º, n.º 1, al. b), do CCP, é uma consequência exigida por lei para todas as situações em que, num segundo momento, volta a não ser corrigida uma dada irregularidade na entrega dos documentos de habilitação;VIII-A razão para uma sanção tão drástica, quando a Entidade Adjudicante parece ter aceite a entregue da informação em questão preteridos todos os prazos, decorre da garantia dos princípios da concorrência e da transparência e da necessidade de salvaguardar a posição jurídico-subjectiva do concorrente colocado em 2.º lugar da lista de graduação*".

126 O direito constitucional português passou por fases de gradual sedimentação e desenvolvimento tendo em linha de consideração as limitações do poder legislativo dado que no século XIX havia ainda a noção de que existia «um direito natural anterior ao direito legislativo do Estado», cfr., VICENTE FERRER NETO PAIVA, *Princípios gerais de philosophia de direito, ou comentário à secção I da parte I dos elementos de direito natural, ou philosophia do direito*, Coimbra: Imprensa da Universidade, 1850, p. 11.

127 Seguindo VICENTE FERRER NETO PAIVA, *Princípios gerais de philosophia de direito, ou comentário à secção I da parte I dos elementos de direito natural, ou philosophia do direito*, cit., p. 33; estes princípios gerais de direito natural divergiam consoante a ramificação do direito fosse "religiosa, comercial, individual ou familiar".

128 A internacionalização do direito administrativo ganhou contornos ao nível das organizações e tratados internacionais, como sublinha MARIA LUÍSA DUARTE, *União europeia e direitos fundamentais*, no espaço da internormatividade, Lisboa: AAFDL, 2006, pp. 21 e 22, nos últimos anos, assiste-se à evolução da

Deste modo, cumpre salientar que a ordem jurídica não justifica a *ratio legis* pelos valores que assimilou no passado: a intenção normativa tem que transcender a normatividade assimilada num certo momento histórico, pelo que a própria normatividade é, afinal, também *constituenda*[129]. E não se pense que esta observação é prático-normativamente negligenciável: basta pensar, p. ex., no "carácter de 'atualidade'" da ordem pública para se compreender a enorme importância do que acaba de sublinhar-se[130]. Ou seja, o sentido do direito da caducidade não pode ser definido pelos fundamentos assimilados – tem que reconstituir-se permanentemente em vista da historicidade que o anima. A axiologia fundamentante da validade de uma ordem jurídica transcende o plano do já constituído, do pré-objetivado, porque é transpositiva – e, por isso, o direito da caducidade é sempre mais do que aquilo que dele se objetiva num dado momento[131].

Neste sentido, o direito da caducidade tem também a dimensão de projeto antecipante, pois, como sabemos, podem surgir casos juridicamente relevantes a que a normatividade objetivada não dá resposta adequada – casos estes que exigem assim a reconstituição (ou mesmo a inovadora constituição[132]) da normatividade vigente para poderem ser decididos[133].

Note-se, porém, que não são só, portanto, os critérios que se (re-) constituem, mas os próprios valores que os fundamentam[134].

---

convergência dos diferentes sistemas jurídicos nacionais, designadamente através de um processo de homogeneização dos sistemas constitucionais nacionais moldados por exigências de tutela uniforme de reconhecimento e aplicação concreta dos direitos.

[129] Não obstante a expressão física da maioria dos enunciados normativos de onde constam as normas e a incidência real de alguns conteúdos normativos, cfr., quanto à natureza deôntica do direito e a respectiva condição ontológica, DAVID DUARTE, *A norma de legalidade procedimental administrativa; a teoria da norma e a criação de normas de decisão na discricionariedade instrutória,* Coimbra: Livraria Almedina, 2006, pp. 28-34.

[130] FERRER CORREIA, *Lições de direito internacional privado*, Coimbra: Livraria Almedina, 2018, pp. 539 e segs.; BAPTISTA MACHADO, *Lições de direito internacional privado*, Coimbra: Livraria Almedina, 2013, p. 266.

[131] Como sublinha PAULO FERREIRA DA CUNHA, *Iniciação à metodologia jurídica,* 3.ª ed.º, Coimbra: Livraria Almedina, 2014, p. 101, a ligação entre a retórica e a hermenêutica é essencial na medida em que esta última "não é simples exégese, mas ação de criação do Direito, com base nos parâmetros tópicos que são as fontes (depósitos, critérios ou padrões normogenéticos) a considerar".

[132] Na Grécia do séc. V a.C. o governo ideal deveria conceber uma justiça comutativa que implicasse o dever de reparar os danos de uma pessoa à outra, cfr., ARISTÓTELES, *Éthique à nicomaque* (trad. de *Ἠθικά Νικομάχεια* por J. Tricot), Paris: Libraire J. Vrin, 1987, pp. 230 e segs.

[133] A jurisprudência é uma fonte muito importante, dependendo, porém, a extensão do seu papel do sistema jurídico que esteja a ser considerado, cfr., PAULO FERREIRA DA CUNHA, *Iniciação à metodologia jurídica,* cit., p. 115.

[134] Na expressão lapidar de HANS KELSEN, *Teoria pura do direito*, introdução à problemática científica do Direito (trad. de *Reine Rechtslehre* por João Baptista Machado), Colecção Stvdivam, 5.º ed., Coimbra: Arménio Amado, 1979, pp. 136 e 137, o Direito como ordenamento é um sistema de normas jurídicas e a pluralidade de normas forma uma unidade quando a sua validade puder ser atribuída a uma única norma enquanto fundamento último dessa validade.

Julgamos que a dimensão normativa do Direito não é apenas a já assimilada, porque ela apresenta uma intenção crítico-regulativa – necessária, como vimos, para que o direito da caducidade consiga decidir adequadamente hoje os casos que, hoje, justificadamente o convocam no direito administrativo[135].

Sendo assim, o Direito, em geral, é, pois, intenção e não objeto. E isto porque, como sabemos, a normatividade que como tal o constitui é a expressão material de um dever-ser[136].

Ora, donde não dever estranhar-se que a prática, em geral, assente na pressuposição de um permanentemente reconstituível conjunto de referentes de sentido (de um "absoluto" historicamente assumido como "tarefa" a realizar[137]), é de que o direito da caducidade se apresente em consonância com a prática em que se integra[138].

Quanto ao nível de análise da necessária dimensão normativa da ordem jurídica, para que esta possa ser qualificada como uma ordem de direito, acrescentaremos, em resumo, apenas mais o seguinte: muitos dos princípios que, num determinado momento histórico, marcam a dimensão normativa de uma ordem jurídica concreta estão nela objetivados de uma forma contingente[139].

Na análise do tempo como regulador de situações nas ordens jurídicas europeias, *rectius*, a caducidade no sistema jurídico estrangeiro, verificamos a necessidade que as ordens jurídicas têm de distinguir entre os direitos que a lei ou o contrato determinam, por motivos de segurança jurídica, que sejam exercidos num curto lapso de tempo, sob pena de se extinguirem e, por outro lado, a figura dos direitos que podem converter-se em direitos contrapostos a obrigações naturais por força da inércia do titular em exercê-los durante certo período de tempo.

---

135 Considera HANS KELSEN, *Teoria pura do direito*, cit., p. 138, que o Estado não se limita a produzir normas e a executá-las, uma vez que a Administração e os órgãos funcionais do Estado formam um ordenamento jurídico que personifica a unidade e se reconhece na eficácia do poder normativo das normas sem que se estabeleça uma necessidade de criar uma relação com os "súbditos" do Estado.

136 HANS KELSEN, *Teoria pura do direito*, cit., p. 139.

137 CASTANHEIRA NEVES, *A unidade do sistema jurídico: o seu problema e o seu sentido*, Castanheira Neves, *A unidade do sistema jurídico: o seu problema e o seu sentido*, in Digesta, vol. II, Coimbra: Coimbra Editora, 1995, p. 54; FERNANDO BRONZE, *A metodonomologia entre a semelhança e a diferença: reflexão problematizante dos pólos da radical matriz analógica do discurso jurídico*, in BFDUC, Stvdia Ivridica, Coimbra: Coimbra Editora, 1994, pp. 62, 107 e segs., 137 e segs.

138 Justapondo as duas acepções, da luta de *Antígona* contra *Creonte*, *rectius*, da afirmação do direito de desobediência perante o poder do próprio Estado, pretendemos demonstrar como se afirmaram os direitos na História durante a Antiguidade. Neste particular, como salienta PAOLO PRODI, *Una storia della giustizia*, Collezione di testi di studi, 2000, pp. 21-26, a cultura helenística sobre os conceitos de consciência, pecado e culpa é tão extremista que, como acontece na tragédia literária de Antígona, a morte é o único resultado possível dos acontecimentos suscetíveis de contrariar a ética dominante.

139 No mesmo sentido, cfr., PAULO FERREIRA DA CUNHA, *Iniciação à metodologia jurídica,* cit., p. 118.

A adoção de referências científicas transnacionais não partilhadas da mesma forma e a insuficiência de modelos lexicais comummente aceites, no domínio dos conceitos básicos do emprazamento temporário da ciência jurídica como, p. ex., a enfiteuse, revela uma tradição jurídica do tempo em torno de situações que vieram a desembocar na ideia clássica de que o ato administrativo autoritário interpretava a caducidade como uma extinção do ato administrativo que deixaria de vigorar por se ter esgotado na execução do seu conteúdo, *rectius*, por terem deixado de se verificar os pressupostos da sua aplicação ou por haver decorrido o tempo previsto para a produção dos seus efeitos.

Deste modo, se a Administração, em vez de declarar a caducidade do ato, o pressupunha subsistente, concedendo novos prazos ou aditando novas condições, estaria juridicamente a praticar um ato novo, distinto do primeiro que caducou, e podia fazê-lo nos termos estabelecidos para a prática desse tipo de atos.

Por outra banda, tentaremos demonstrar que é relativamente consensual, tendo em conta as múltiplas expressões do problema - da *décheance quadriennale* à *verwinkung* passando pela *decadenza* e pela *caducidade* - a existência de um denominador comum: a caracterização objectiva do interesse perseguido com a caducidade – certeza jurídica – contra o prolongamento de situações de pendência no exercício de certos direitos, independentemente dos motivos do seu não exercício.

Em todas as ordens jurídicas veremos como a caducidade tem campo de aplicação no direito administrativo a propósito do esgotamento de prazos especificos previstos no ordenamento jurídico-administrativo, a saber: (i) o "prazo de distância" no direito francês que é suscetivel de suspensão/interrupção e de conhecimento oficioso estabelecido no interesse público ou também denominado *déchéance* sempre que corresponda à cessação de uma situação jurídica; (ii) o prazo para o uso de licença de exploração de restaurante no direito administrativo alemão também denominado *verwirkung*; (iii) o prazo do direito à liquidação de impostos no *giudicio tributatio* (*decadenza*); ou, finalmente, (iv) o prazo de inicio de obras para obtenção de uma licença administrativa (*caducidad*) no direito administrativo espanhol em que tanto doutrina como jurisprudência admitem a ideia de que a *caducidad* se possa associar ao incumprimento do particular.

Destarte, o estudo dos sistemas administrativos permitirá determinar a familia administrativa em que nos situamos, de molde a se almejar o enquadramento teórico da caducidade no direito pátrio.

Com efeito, em qualquer caso, a ideia do reflexo do tempo sobre os direitos tem uma evolução histórica que não pode prescindir do berço romano, o qual não só se fez sentir ao longo dos tempos, como ainda hoje permite compreender as soluções de boa parte dos institutos de direito civil como é o caso da caducidade[140].

Segue-se agora o estudo da história do direito da caducidade.

PARTE II
PERIODIFICAÇÃO DO DIREITO DA CADUCIDADE

CAPÍTULO I
Elementos Históricos

SUMÁRIO: PARTE II: Periodificação do direito da caducidade; CAPÍTULO I: Elementos históricos; 1. O tempo no direito romano: *Usucapio*. *Praescriptio longi temporis;* 2. As Ordenações em Portugal: perda de direito e prescrição a prazo certo; 3. O jus-naturalismo na relevância jurídica do tempo sobre as situações jurídicas; 4. O tempo como regulador de situações nas ordens jurídicas europeias; 5. O emprazamento temporário: a enfiteuse na antecâmara da prescrição e caducidade.

1. O tempo no direito romano: *Usucapio*. *Praescriptio longi temporis*

Como se antevê do exposto *supra*, nem sempre o tempo teve significado no mundo jurídico e o direito romano foi pródigo em manifestações abundantes de que as pretensões e ações eram imprescritíveis[141]. O tempo não podia atingir aquilo que já tinha existido porque não tinha lugar na realização do direito da caducidade[142].

---

[140] Sobre este ponto, cfr., por todos, ZIMMERMANN, *The law of obbligations*, *roman foundations of the civilian tradition*, Cidade do Cabo: Juta & Co, 1992, pp. 9 e 10. Como refere o autor, o direito romano não é a única forma de formação histórica de um determinado sistema jurídico. Pelo contrário, forneceu, passe a expressão, os instrumentos de trabalho da tradição civil, tendo a virtualidade de salientar corretamente a unidade básica da tradição jurídica europeia. Para o efeito concorreu a circunstância de a receção do direito romano não ter ocorrido simultaneamente nos vários países, dado que tal sucedeu no século XII em Itália, nos séculos XIII e XIV no norte de França e nos Países Baixos, enquanto apenas triunfaria como *ius commune* na Alemanha no século XVI.

[141] MENEZES CORDEIRO, *Da caducidade no direito português*, cit., p. 823.

[142] Neste sentido, MENEZES CORDEIRO, *Da caducidade no direito português*, cit., p. 824.

As situações eram tendencialmente perpétuas porque o valor supremo que se pretendia alcançar era o da Justiça ficando a certeza e segurança subalternizadas face à primeira enquanto valores a prosseguir na ordem jurídica[143].

Segundo CÍCERO[144], *ubi non est justitia, ubi non potest*[145], pelo que a almejada justiça requeria a formulação de leis para todos compreenderem os limites das suas ações dentro da sociedade[146] de molde que a lei podia sofrer inovações e consagrar oficialmente costumes anteriores[147].

Deste modo, cumpre referir que a *lex duodecim tabularum* tinha esse carácter duplo[148], *rectius*, (i) enquanto instrumento de legislação consubstanciado num conjunto de regras de vida social e política da *civitas* e também (ii) instrumento de legislação objeto de interpretações diversas[149].

Em qualquer caso, é mister salientar que ela está subordinada ao *jus, maxime,* de princípios fundamentais, i.e., submissão às prescrições "contrárias ao Direito", fazendo parte da *rogatio* do magistrado que deveriam considerar-se não-escritas.

Com efeito, impunha-se assim limite à omnipotência do legislador que não podia aprovar medidas contrárias à ordem fundamental da cidade ou aos direitos essenciais dos cidadãos.

Acresce ainda que as *leges rogatae* e *leges datae* visavam a organização dos territórios conquistados[150] e emanavam do general vitorioso ou do magistrado incumbido de organizar a província e fundar colónias[151].

Adicionalmente, surgem as *leges caducariae*, propriamente ditas[152]. De início cumpre esclarecer que "caducar" significava, no sentido jurídico, "ficar sem efeito" por (i) falta de

---

143 MENEZES CORDEIRO, *Da caducidade no direito português*, cit., p. 823.
144 MENEZES CORDEIRO, *Da caducidade no direito português*, cit., p. 823.
145 Referimo-nos ao famoso brocardo: "onde não existe justiça não pode haver direito".
146 "Onde não existe Justiça não pode haver direito". MARCO TÚLIO CÍCERO, *Das leis* (trad. de Otávio T. de Brito), São Paulo: Cultrix, 1967, pp. 40 e 66. CÍCERO é confrontado por circunstâncias de conflito entre a política e religião e assume um discurso com natureza jus-naturalista.
147 A este propósito, note-se o excelente estudo de GALVÃO TELES, *A formação do costume*, in AAVV, Públicação feita pelo Instituto de Ciências Jurídico-Políticas, Lisboa, 2012, pp.165-172, sobre a formação do costume no ordenamento.
148 Lei das XII Tábuas.
149 O tecnicismo jurídico da *interpretatio pontifical* é utilizado como termo de comparação com o tecnicismo dos exegetas de Atenas no séc. IV a.C., cfr. MARIO BRETONI, *Storia del diritto romano*, 13.ª edizione, Laterza, 2010, p. 89.
150 *Leges datae* eram as leis feitas por magistrado durante a República e depois pelo imperador e destinadas às comunidades estrangeiras por ocasião de sua integração no estado romano. Não eram votadas por assembleias populares como as *leges rogatae*, cfr. ARACY KLABIN, *Estudo sobre as leis caduciárias*, in Revista de direito civil, imobiliário, agrárioe empresarial, São Paulo: Revista dos Tribunais, 1977, p. 25.
151 *Leges rogatae* eram leis aprovadas pelo voto de uma das assembleias populares, mediante proposta (*rogatio*) de um magistrado, cfr. ARACY KLABIN, *Estudo sobre as leis caduciárias*, cit., p. 26.

exercício do direito; (ii) renúncia; ou (iii) incumprimento de ato subsequente ao exigido. Em resumo, significava que o ato anterior deixava de existir em face do que posteriormente aconteceu.

Ensaiando fazer um brevíssimo sumário sobre a natureza jurídica da caducidade, diremos que em tempos remotos a caducidade tinha uma natureza jurídica associada ao exercício do direito e também ao incumprimento não enquanto sanção compulsória mas antes relacionada com o circunstancialismo do caso concreto e que hoje, no direito administrativo, chamamos à colação a propósito da tutela do interesse público e não tanto pelo "julgamento da conduta do agente" daí que a expressão de incumprimento do ato subsequente ao exigido que remonta à *leges caducariae* do direito romano nos faça sentido, sobremaneira, pensando no direito atual.

Feita esta pequena digressão, cumpre assinalar que as mais importantes leis sobre caducidade foram trazidas pelo Imperador Augusto, a saber: (i) a *Lex Julia et Papia Poppaea*; *Lex Julia "de Maritandis Ordinibus* (18 a.C.)"[153]; e (ii) a *Lex Julia "de Adulteriis et de Pudicitia"; - Lex Julia Norbana* (8 d.c.). Ambas são de carácter matrimonial e tiveram por fim eliminar o costume e trazer à colação a dignidade do casamento, bem como a promoção da natalidade[154].

Debruçando-nos um pouco mais espaçadamente sobre o figurino das leis sobre caducidade, afigura-se-nos essencial referir que a primeira lei dispunha que, em caso de dissolução do casamento, o cônjuge homem podia contrair novo matrimónio; a mulher podia permanecer livre durante dezoito meses no caso de divórcio e durante dois anos no caso de viuvez; tais termos resultam da *Lex Papia*[155].

Quanto à segunda lei *(Lex Julia*), esse prazo era de seis meses e de um ano, respetivamente[156].

Fechando este brevíssimo parêntesis, refira-se que no que reporta ao contexto social e político do período romano da Antiguidade, entre os séculos II a.C. e V d.C.,

---

152 ARACY KLABIN, *Estudo sobre as leis caduciárias*, cit., p. 27.
153 ARACY KLABIN, *Estudo sobre as leis caduciárias*, cit., p. 28.
154 Favorecem as pessoas casadas ou com filhos e restringem os direitos hereditários de solteiros (*caelibes*) ou casados sem descendências (*orbi*) que não poderão receber a totalidade dos bens a eles devolvidos por herança, cfr. LISANDRO CRUZ PONCE, *Analisis historico de la caducidad en el derecho*, in Boletin mexicano de derecho comparado, Ano 20, n.º 59 (Maio-Agosto), Cidade do México: UNAM, 1987, p. 495.
155 ARACY KLABIN, *Estudo sobre as leis caduciárias*, cit., p. 29. No mesmo sentido, LISANDRO CRUZ PONCE, *Analisis historico de la caducidad en el derecho*, cit., p. 496; MARGADANT SPANJAERDT /FLORIS GUILLERMO, *Las leyes caducarias*, in Revista del Foro de México, n.º 32, 1955, p. 17.
156 ARACY KLABIN, *Estudo sobre as leis caduciárias*, cit., p. 29; LISANDRO CRUZ PONCE, *Analisis historico de la caducidad en el derecho*, cit., p. 497, MARGADANT SPANJAERDT /FLORIS GUILLERMO, *Las leyes caducarias*, cit., p. 17.

vigorou um sistema de administrador-polícia, no qual o particular era visto como um súbdito[157]. Note-se que durante a vigência do direito romano a *administratio* foi recebendo significados diferentes consoante as épocas que atravessou[158].

Em tempos não muito recuados, a doutrina apontou para a existência de uma herança do Código de Justiniano (530 d.C.) ao nível da cidadania[159]. Por este motivo, julgamos ser conveniente procurar dilucidar este aspeto do regime, o qual, indiretamente, permitirá efetuar alguns avanços históricos[160].

Em qualquer caso, a Cidade de Roma recebe o legado jurídico e organizativo da Igreja Católica[161] e irá ficar dotada de um imponente aparelho administrativo[162].

Destarte, a cidade obteve um numeroso funcionalismo público com uma escala de vencimentos diferenciados, bem como poderes e responsabilidades em função do grau hierárquico[163].

Neste particular, não podemos deixar de salientar que durante este período ainda se confundiam os funcionários do Estado com os representantes pessoais do imperador, pelo que se adensou a burocracia imperial[164] naquilo que se pode designar por uma Administração territorial estruturada em moldes militares[165]. Com efeito, a Administração Pública é constituída por pilares da defesa militar, polícia, finanças e obras públicas e é criada a figura do delegado do imperador (*praefectus urbi*) para administrar todos os assuntos

---

157 FERREL HEADY, *Public administration*, cit., pp. 183 e 184.

158 Para uma exposição expressiva da evolução do sentido de diversos vocábulos atinentes ao tema, com especial realce para os termos *administrare* e *administratio*, ver, por todos, MASSIMO SEVERO GIANNINI, *Diritto amministrativo*, vol. I, 3.ª ed., Milão: ed. Giuffrè, 1993, pp. 4 e segs.

159 Referimo-nos, em concreto, à herança proveniente dos tempos do Império Romano, sobre os valores e princípios do uso das armas e das leis, cfr. OTTO MAYER, *Derecho administrativo alemán* (trad. de *Deutsches Verwaltungsrecht* por Horacio H. Heredia e Ernesto Krotoschin), Madrid: Editorial Depalma, 1982, pp. 29 e 30; sobre a dicotomia do direito romano geral entre o direito anterior a Justitiniano e o direito posterior a Justiniano, cfr. FILIPPO SERAFINI, *Istituzioni di diritto romano comparato al diritto civile patrio*, vol. I, 8.ª ed., Turim: Unione Tipografico Editrice Tornese, 1909, p. 1.

160 Neste particular, deve salientar-se o legado feito à diocese do Porto na livraria do bispo D. Fernando Martins – falecido em 1185 – de uma *Suma* do *Decretum* de Graciano, uma *Suma* das *Institutas* e uma *Suma* do *Código Justinianeu*, cfr. NUNO ESPINOSA GOMES DA SILVA, *História do direito português, fontes de direito*, 5.ª ed., Lisboa: ed. FCG, 2011, p. 220.

161 Como aponta PAOLO PRODI, *Una storia della giustizia*, cit., pp. 29-33, neste período histórico a influência da Igreja leva a um processo de jurisdicialização das normas de comportamento da comunidade cristã e à fundação ética do Direito nunca até então conhecidos.

162 PAOLO PRODI, *Una storia della giustizia*, cit., p. 35.

163 ALBERTO BURDESE, *Manuale di diritto pubblico romano*, 3.ª ed., Turim: UTET, 1998, p. 182.

164 ALBERTO BURDESE, *Manuale di diritto pubblico romano*, cit., p. 176.

165 BRIAN CHAPMAN, *The profession of government*: *the public service in Europe*, Londres: Unwin University Books, 1959, pp. 10-12.

e ficando a seu cargo a *custodia urbis*[166]. Ademais, foram criados municípios com capacidade jurídica para comprar, vender, possuir ou estar em juízo[167].

Ora, cumpre referir que, os municípios eram considerados entes distintos do Estado e, quando se verificassem desconformidades administrativas e financeiras na gestão municipal, eram enviados inspetores imperiais (*corretores*) e magistrados que se encontravam na dependência de um delegado do Imperador (*curator reipubblicae*)[168].

Concretizando um pouco mais, diremos que, por razões políticas e sociais, começa a fazer sentido a questão da relevância jurídica do decurso do tempo na medida em que, se inicialmente as decisões do pretor eram soberanas, não havendo qualquer recurso contra elas por parte dos particulares, com Dioclesiano surge o direito de recorrer no prazo de dois anos, o que representa uma importante garantia dos particulares perante a Administração[169].

Bem vistas as coisas, o recurso teria por fundamento a má aplicação da lei ou a ilegalidade da decisão do pretor (*si contra jus se laesos affirment*). Mas, no fundo, era uma garantia graciosa, pois com ela não se exercitava um direito individual, apenas se solicitava uma graça ao poder (*facultas supplicandi non provocandi*)[170]. As decisões dos *praefecti*[171], dos *curatores* e dos *procuratores* tinham recurso possível para o imperador[172].

A atividade multiforme desenvolvida pelos romanos e a forma ambígua, *hoc sensu*, como – por vezes – a desempenham, são geradoras de perplexidade e interrogações[173].

Neste contexto, Justiniano seguiu a doutrina da escola romano-oriental influenciada pelo cristianismo e generalizou a ideia fundamental da equidade como base da *condictio*[174]. A

---

166 ALBERTO BURDESE, *Manuale di diritto pubblico romano*, cit., p. 178.

167 MARCELLO CAETANO, *Estudos de história da administração pública portuguesa* (Organização e Prefácio de FREITAS DO AMARAL), Coimbra: Coimbra Editora, 1994, pp. 325 e 326.

168 ALBERTO BURDESE, *Manuale di diritto pubblico romano*, cit., p. 176; atente-se à *lex municipalis* de 709 d.C. definida por FILIPPO SERAFINI, *Istituzioni di diritto romano comparato al diritto civile pátrio*, cit., p. 17.

169 Aliás, a garantia dos particulares contra o Estado surge no contexto da dicotomia dogmática que se fazia entre direito público e privado. O critério utilizado seria o da utilidade, na medida em que, segundo as palavras avisadas de *Ulpiano*, o direito público é o que se refere ao estado da República e o direito privado à utilidade dos particulares porque há coisas de utilidade pública e outras coisas de utilidade privada, cfr. A. SANTOS JUSTO, *Breviário de direito privado romano*, Wolters Kluwer, Coimbra: Coimbra Editora, 2010, p. 16.

170 BRIAN CHAPMAN, *The profession of government*: *the public service in Europe*, Londres: Unwin University Books, 1959, p. 11.

171 Sobre as decisões do *praefecti*, atente-se à *stipulatio praetoria* que era imposta pelo pretor com o objetivo de proteger uma certa situação social porque, no entender do magistrado, ela merecia proteção, cfr. VERA-CRUZ, *Curso de direito romano*, Cascais: Principia, 2010, p. 387.

172 Em relação ao poder do imperador, nomeadamente o poder legislativo, cfr. VERA-CRUZ, *Curso de direito romano*, cit., p. 424; ALBERTO BURDESE, *Manuale di diritto pubblico romano*, cit., pp. 177-181.

173 Sobre a complexidade da produção literária na época devido à evolução profunda de sensibilidades entre os imperadores Dioclesiano e Justiniano, cfr. VON MAYR, *Historia del derecho romano* (trad. por Wenceslao Roces), Barcelona: Editorial Labor, 1926, p. 332.

responsabilidade funcionaria da seguinte maneira: os filhos-família e os escravos tinham capacidade jurídica, mas dentro de certos limites[175]. No entanto, cumpre sublinhar que para satisfazer a exigência económica que reclamava a participação dos filhos-família e escravos em tarefas económicas independentes, os *praetores* viram-se forçados a criar um grupo de ações que podiam ser intentadas contra quem detinha o poder (*paterfamilias*)[176].

Chegados a este ponto, cremos que merece uma referência o esquema de responsabilidade objetiva no modelo romano[177]. A *actio de peculio* pressupõe que o titular do poder cedeu ao seu filho, família ou escravo um *peculium* para administração autónoma e aquele responderia por todas as dívidas negociais do submetido, independentemente de estarem ligadas ao *peculium*, até ao valor do património no momento da condenação (*dumtaxat de peculio*)[178].

Deste modo, Justiniano estende a ação à responsabilidade do dono do negócio pelos atos das pessoas livres criando assim o fundamento de uma pretensão de responsabilidade com aplicação geral[179].

Como consequência, no quadro do ambiente de regulação jurídica da responsabilidade civil dos particulares e do Estado, em 385, surge a necessidade de o tempo assumir a função estabilizadora de situações jurídicas quando o Imperador Constantino consagra a *longissimi temporis praescriptio,* de 40 anos, como meio de reivindicação através da *exceptio*[180].

Em 424, segundo uma *constitutio* de Teodósio II, prescrevem, *ope exceptionis*, as *actiones in persona* e, portanto, as correspondentes *obligationes* se, decorridos trinta anos, o credor não tiver exigido o seu cumprimento. Ultrapassado este prazo, o demandado podia opor à *actio* instaurada pelo credor a *prescriptio longi temporis*[181].

---

174 MAX KASER, *Direito privado romano* (trad. de *Römisches Privatrecht* por Samuel Rodrigues), Lisboa: ed. FCG, 1999, pp. 272-275.

175 MAX KASER, *Direito privado romano*, cit., pp. 276 e 277.

176 MAX KASER, *Direito privado romano*, cit., p. 278.

177 Como refere VON MAYR, *Historia del derecho romano*, cit., p. 345, nesta época, as manifestações de responsabilidade objetiva dos conselheiros municipais (*decuriones*) assentavam sobre os mais poderosos pois eram os que melhor podiam suportar mais facilmente a indemnização pecuniária.

178 MAX KASER, *Direito privado romano*, cit., p. 279.

179 MAX KASER, *Direito privado romano*, cit., p. 277.

180 ARACY KLABIN, *Estudo sobre as leis caduciárias*, cit., p. 30; LISANDRO CRUZ PONCE, *Analisis historico de la caducidad en el derecho*, cit., p. 497. MARGADANT SPANJAERDT /FLORIS GUILLERMO, *Las leyes caducarias*, cit., p. 17.

181 Segundo ARMANDO TORRENT, *Manual de derecho privado romano*, Saragoça: Mira Editores, S.A., 1990, a *praescriptio longi temporis* aplicava-se a todas as *actiones* antes consideradas perpétuas. Doravante, são perpétuas as *actiones* que prescrevem no prazo de trinta, quarenta ou cinquenta anos, conforme as situações. São temporárias as *actiones* que prescrevem em menos tempo; entre nós, sobre esta matéria, cfr. SANTOS JUSTO,

O prazo de prescrição começava a correr a partir do momento em que o crédito podia ser exigido. Todavia, admitiam-se casos de suspensão e de interrupção[182]. A *praescripti* suspendia-se, p. ex., se o credor fosse *impubes* ou *minor*[183]; e interrompia-se se o devedor pagasse os juros da dívida, ou se se comprometesse a satisfazer a *obligatio* numa determinada data[184].

O direito romano criou a *praescriptio longi temporis,* aplicável aos bens provinciais e facultada aos peregrinos, sendo o respetivo prazo de 10 anos, quando os interessados fossem domiciliados na mesma província, e de 20 anos, quando o proprietário e o possuidor residissem em províncias diversas. A prescrição não era, ao princípio, mais do que uma exceção, que figurava no alto da *fórmula pretoriana*, de onde veio o seu nome de *praescriptio*. Sob a ação do direito canónico, a boa fé foi exigida, não só no começo, mas durante todo o prazo de prescrição, tanto aquisitiva, como extintiva; e, finalmente, *a mala fides superveniens*, que não só interrompia a prescrição como impedia o começo de uma outra[185].

Em 531, Justiniano funde a *usucapio* com a *longi temporis praescriptpio* para a aquisição de direitos reais[186]. Seria também Justiniano que instituiria uma *praescriptio* de 30 anos como meio de paralisação de ações que não houvessem sido exercidas durante esse prazo[187].

Por razões de economia de exposição, não iremos inventariar as grandes mudanças que se operaram, ao longo desta época, em sectores fundamentais, tanto do direito público como do direito privado[188]. No entanto, sempre se dirá que se produziu uma crescente penetração das normas e da ciência dos direitos romano e canónico, com progressiva substituição do empirismo que predominava ma vida jurídica da fase precedente relativa ao

---

Direito privado romano, I, Parte Geral (Introdução. Relação Jurídica. Defesa dos Direitos), in BFDUC, Stvdia Ivridica 76, Coimbra: Coimbra Editora, 2003, pp. 54 e 55.

182 A suspensão detém o prazo, mas o tempo decorrido é aproveitado quando recuperar a sua marcha. A interrupção unutiliza o tempo decorrido e o prazo começa a contar de novo, cfr. SANTOS JUSTO, *Direito privado romano*, cit., p. 255.

183 Também era suspensa quando a mulher reclamasse o dote na posse de um estranho; o credor obtivesse uma moratória, etc., cfr., SANTOS JUSTO, *Direito privado romano*, cit., p. 255; no mesmo sentido, cfr. MARGADANT SPANJAERDT /FLORIS GUILLERMO, *Las leyes caducarias*, cit., p. 19.

184 MARGADANT SPANJAERDT /FLORIS GUILLERMO, *Las leyes caducarias*, cit., p. 20.

185 PETR BELOVSKY, *Usucapio of stolen things and slave children,* in RIDA, n.º 49, 2002, pp. 57-100 (pp. 96 e 97).

186 Sobre esta matéria, cfr. RUY DE ALBUQUERQUE/MARTIM DE ALBUQUERQUE, História do direito português, Vol. I, tomo II (com a colaboração de J. ARTUR A. DUARTE NOGUEIRA, JOSÉ ADELINO MALTEZ e MÁRIO LEITE SANTOS), Lisboa, 1983, p. 197.

187 Cfr. RUY DE ALBUQUERQUE/MARTIM DE ALBUQUERQUE, *História do direito português,* Vol. I, tomo II, p. 198.

188 ZIMMERMANN, *The law of obligations: roman foundations of the civilian tradition*, cit., p. 221.

período do direito português que tinha uma base essencialmente consuetudinária no séc. XIII[189].

Nesta matéria, revelou-se importante, desde logo, a influência dessas novas doutrinas de direito político, *maxime*, o desenvolvimento do poder real, sem embargo de se revelarem igualmente significativas as alterações realizadas em outros domínios do direito público e do direito privado[190]. Note-se, p. ex., a defesa da ordem pública torna-se encargo exclusivo do Estado, que aparece como titular único do *ius puniendi*[191], constituindo hostilidade às manifestações de justiça privada ou autotutela do Direito[192], sendo certo que, neste plano, o incremento de leis de aplicação geral supera normas locais e foraleiras mais antiquadas.

Todavia, saliente-se que, ainda assim, caminhou-se para a uniformização, em todo o território, do direito sobre os modos de aquisição da propriedade, posse, enfiteuse e outros institutos como o da prescrição e caducidade[193].

A talho de foice, diga-se que num balanço de conjunto, poderá admitir-se que as influências romanísticas tenham sido predominantes, embora tenha havido institutos do direito civil onde prevaleceram orientações do direito canónico no âmbito de uma análise jurídico-histórica da regulação do direito da caducidade, designadamente nas áreas como as da posse e usucapião[194].

Em jeito de conclusão refira-se também que, como vimos, no direito romano, surgiram situações de responsabilidade do Estado por atos lícitos, em particular, pela expropriação, com referências que se mantiveram no período intermédio[195], *mutatis*

---

189 Compreende-se, de resto, que este sistema jurídico dos começos da nacionalidade portuguesa fosse um direito rudimentar, caracterizado por instituições de tipo primitivo como se alcança das lições de HENRIQUE GAMA BARROS, *História da administração pública em portugal nos séculos XII a XV*, I, Lisboa: ed. Imprensa Nacional, 1885-1934; PAULO MERÊA, *Resumo das lições de História do direito português*, Coimbra, 1925, pp. 63 e segs., e de MARCELLO CAETANO, *História do direito português,* 5.ª ed., Lisboa: Verbo, 2000, pp. 247 e segs.

190 GARCIA OVIEDO, *Derecho administrativo I*, 6.ª ed.º, Madrid: ed. Eisa, 1957, p. 202.

191 Sobre o *Ius puniendi* do direito penal, atente-se ao estudo de KAI AMBOS, *¿Castigo sin soberano? ius puniendi y función del derecho penal internacional*, in Colección de Estudios, Centro de Investigación en Filosofia y Derecho, ed. U. Externado de Colombia, 2013.

192 PETR BELOVSKY, *Usucapio of stolen things and slave children,* cit., p. 98.

193 No mesmo sentido, cfr., FRANCESCO LUCREZI, *Decadenza*, in BSL, Anno 38, Fascicolo 1, Nápoles: ed. Societá Editrice Napoletana, 2008, pp. 82-101, (p. 57), entre nós, cfr., MÁRIO JÚLIO DE ALMEIDA COSTA, *História do direito português*, 5.ª ed., Coimbra: Livraria Almedina, 2016, pp. 299 e 300.

194 MÁRIO JÚLIO DE ALMEIDA COSTA, *História do direito português*, cit., p. 301.

195 Similarmente, GOMES CANOTILHO, *O problema da responsabilidade do estado por atos lícitos*, Coimbra: Livraria Almedina, 1974, pp. 30 e 31. Em face da evolução, a responsabilidade civil da Administração Pública é hoje regulada, tal como a dos particulares, pela lei civil, nomeadamente pelo art. 2043.º e segs., do CCIt., este preceito é completado por regras consuetudinárias e de criação jurisprudencial constitui, segundo a *communis opinio*, uma cláusula geral do direito italiano e dele tem sido retirado um carácter de atipicidade do ilícito, cfr., FILIPPO SATTA, *I soggetti dell'ordinamento. per una teoria della responsabilità civile della pubblica amministrazione*, in

mutandis, servindo de caldo social e político para a implementação paulatina do direito da caducidade.

Antecipando o próximo ponto, cumpre referir que o direito romano influenciará a Idade Média com a Lei de Recesvindo ou o Código Visigótico[196] (654) que estabelece a distinção entre o ofício e a pessoa, ao consagrar que se deve honrar não a pessoa do rei mas o próprio poder que dele provem[197], e que terá um papel preponderante de influência sobre as Ordenações em Portugal.

2. As Ordenações em Portugal: perda do direito e prescrição a prazo certo

Os elementos essenciais relativos à história das Ordenações constam do proémio do livro I das Ordenações Afonsinas onde se referem os pedidos insistentes, formulados em Cortes, no sentido de ser elaborada uma coletânea do direito vigente que evitasse as incertezas derivadas da grande dispersão e confusão das normas, com graves prejuízos para a vida jurídica e a administração da Justiça. Foi essa a orientação[198] vigente[199]. Tinha-se acumulado, de fato, um núcleo muito vasto de sucessivos preceitos dimanados de várias

---

Rivista di Diritto Civile, 1977, p. 30 e GIANFRANCO BRONZETTI, *La responsabilità nella pubblica amministrazione*, Pádua: ed. Cedam, 1991, p. 137.

196 O Código Visigótico marcou a influência do direito romano praticado na península, por impulso de AFONSO II, que restaurou a *gotorum ordinem sicut Toleto fuerat, tam in eclesia quam palatio* e determinou os esforços políticos conducentes à sua aplicação, cfr. NUNO ESPINOSA GOMES DA SILVA, *História do direito português, fontes de direito*, cit., pp.164 e 165. Para além disso, é mister referir que havia um calendário primitivo da cidade de Roma que era um calendário lunar e tinha 304 dias, divididos em dez meses, de Março a Dezembro, o qual acabou por ser substituído pelo calendário gregoriano.

197 Livro I, "Da Feitura das Leis", Título 2.º: Das Leis; Título dos juízes e do que julgam: I Que o rei e os povos devem ser submetidos às leis. Nosso Senhor, que é poderoso rei de todas as coisas e criador, ele só procura o proveito e a saúde dos homens, e manda guardar a justiça na sua santa lei a todos os que existem sobre a terra, e ele, que é Deus de justiça muito grande, o manda. Convém a todo o homem, ainda que seja muito poderoso, submeter-se aos seus mandados, a ele a quem a cavalaria celestial obedece. Donde se alguém quer obedecer a Deus, deve amar a justiça; e se a amar, deve ainda fazê-la; e então ama o homem a justiça mais verdadeiramente, quanto tem um direito com o seu próximo. E por isso nós, que queremos guardar os mandamentos de Deus, damos leis para nós e para os nossos súbditos, a que obdeçamos nós e todos os reis que vierem depois de nós. E todo o povo que é de nosso reino em geral. E que nenhuma pessoa por poder que haja, nem por dignidade, nem por ordem, se escuse de guardar em si as leis que damos ao nosso povo, de tal maneira que o príncipe, por força e por vontade, constranja o povo a guardar as leis", cfr., AAVV, *Textos de história do direito*, Lisboa: ed. AAFDL, 2018, pp. 21 e 22.

198 Livro II, título VIIII (IX).

199 "Quando a Ley contradiz a Degretal, qual dellas se deve guardar", cfr., AAVV, *Textos de história do direito*, cit., p. 69.

fontes e cada vez se tornava mais árdua a sua coordenação, a fim de se apurar o direito aplicável aos diversos casos concretos[200].

A vigência das Ordenações Afonsinas durou pouco tempo considerando as dificuldades que rodeiam a preparação de uma obra deste género. Deste modo, cumpre salientar que tendo sido concluídas e aprovadas em meados do século XV, logo em 1505, se procedeu à sua reforma. Com efeito, nesse ano, houve uma atualização das Ordenações do Reino e surgimento de novas Ordenações Manuelinas rodeadas de diplomas avulsos aplicáveis a matérias inovadoras[201].

Sobre as Ordenações Manuelinas, cumpre salientar que o termo da caducidade foi associado à perda de direito, i.e., enquanto penalização da negligência do credor[202]. Refira-se, no entanto, que as anteriores Ordenações Afonsinas tinham como fundamento da caducidade o interesse e ordem pública, bem como o intuito de tutelar a certeza do direito e a segurança do comércio jurídico[203].

Quanto aos diplomas que as Ordenações não revogaram ou que, abusivamente continuaram a aplicar-se, foram sendo acrescentados diplomas suplementares. A este propósito, deve referir-se que a coletânea manuelina ver-se-ia, sem demora, alterada ou complementada por um núcleo importante e extenso de diplomas legais avulsos[204] vulgarmente denominados de legislação extravagante[205].

Salientemos, antes de tudo, que se utiliza aqui o conceito de lei num sentido amplo já que se ignorava o conceito de separação de poderes, *rectius*, a separação das esferas legislativa, administrativa e judicial. Cumpre salientar igualmente que, ao tempo,

---

200 MÁRIO JÚLIO DE ALMEIDA COSTA, *Ordenações*, in Dicionário de História de Portugal, vol. III, Lisboa, 1984, pp. 206 e segs.

201 Cfr., MÁRIO JÚLIO DE ALMEIDA COSTA, *História do direito português*, cit., p. 317.

202 ARACY KLABIN, *Estudo sobre as leis caduciárias*, cit., p. 31.

203 Referimo-nos às Ordenações Afonsinas enquanto compilação actualizada e sistematizada das várias fontes de direito que tinham aplicação em Portugal, a saber: leis anteriores, concórdias, concordatas, costumes, normas das Siete Partidas e disposições de direito romano e canónico. O Livro IV, nos seus 112 títulos tratava do direito civil, cfr. RODOLPHE DARESTE, *La prescription em droit civil,* Paris, 1894; MAXIME KOWALEWSKY, *Coutume comtemporaine et loi ancienne: droit coutumier ossétien, éclaire par l'histoire comparée,* Paris: L. Larose, 1893; HENRI SUMNER MAINE, *Études sur l'ancien droit et la coutume primitive* (trad. do inglês por René de Kérallain)*,* Paris: Ernest Thorin Éditeur, 1884, entre nós, cfr., NUNO ESPINOSA GOMES DA SILVA, *História do direito português. fontes de direito*, 5.ª ed., Lisboa: ed. FCG, 2011, pp. 312 e 313.

204 Damos o exemplo do Livro II, Título V, editada pela Real Imprensa da Universidade de Coimbra, 1792, livro II, pp. 21 e 22 em que foi integralmente mantida a grafia e pontuação da edição utilizada: "Como se julguaram os casos, que nom forem determinados por Nossa Ordenaçoens", cfr., AAVV, *Textos de história do direito*, cit., p. 73.

205 Veja-se o transcrito de Ordenações Manuelinas (1512-13), Livro II, Título III, in AAVV, *Textos de história do direito*, cit., pp. 71 e 72.

qualificava-se como lei, de um modo geral, toda a manifestação de vontade soberana destinada a introduzir alterações na ordem jurídica estabelecida.

A coleção das Leis Extravagantes não passou de simples obra intercalar justamente porque se impunha uma reforma profunda das Ordenações Manuelinas dado que estas não realizavam a transformação jurídica que o seu tempo reclamava[206].

Neste contexto, a elaboração de novas Ordenações constituiu um fato natural de Filipe I, em cujo reinado, aliás, se tomaram outras providências relevantes na esfera do Direito, designadamente, a entrada em vigor de uma lei de reforma da Justiça[207].

Destarte, os trabalhos preparatórios da compilação filipina foram iniciados, entre 1583 e 1585 e a sua vigência começaria em 11 de Janeiro de 1603.

Com efeito, as Ordenações Filipinas estabeleceram diversas prescrições para as ações reais, a saber: (i) 10 anos entre presentes na mesma comarca; (ii) 20 anos entre ausentes em diversas comarcas, havendo título e boa fé[208]; (iii) 30 anos, faltando o título mas com boa fé[209]; e, finalmente, para as prescrições das ações pessoais, (iv) 30 anos, em caso de boa fé[210].

Note-se que o reinado de Filipe I procedeu a uma reformulação da Justiça e das Ordenações e, subsequentemente, Filipe II, em 1603, promoveu o reflexo do tempo nas situações jurídicas já constituídas quando iniciou a vigência da Lei de 11 de janeiro (Ordenações Filipinas) que mandou cessar todas as leis extravagantes procedendo à revogação expressa de preceitos[211].

Concluindo, saliente-se, a relevância jurídica do tempo sobre as situações jurídicas encontra respaldo no período histórico das Ordenações em Portugal, mormente nas questões de efeito jurídico conducente à perda do direito, através do instituto da prescrição a prazo certo.

Relativamente à especulação filosófica sobre o Direito e o Estado, *maxime* o jus-naturalismo enquanto corrente filosófica que influenciará o quadro normativo em que o tempo aparece como regulador de situações jurídicas, diga-se que apenas se tornou

---

206 Veja-se o transcrito de Ordenações Manuelinas (1512-13), Livro II, Título V, in AAVV, *Textos de história do direito*, cit., pp. 73 e 74.

207 Veja-se o transcrito de Ordenações Filipinas, Livro I, Título IV, in AAVV, *Textos de história do direito*, cit., pp. 79 e segs.

208 Ordenações Filipinas: Livro IV, titulo 3.º § 1.º, titulo 4.º § 2.º e titulo 79.º.

209 RUY DE ALBUQUERQUE/MARTIM DE ALBUQUERQUE, *História do direito português,* Vol. II (com a colaboração de J. ARTUR A. DUARTE NOGUEIRA, JOSÉ ADELINO MALTEZ e MÁRIO LEITE SANTOS), Lisboa, 1983, p. 58.

210 RUY DE ALBUQUERQUE/MARTIM DE ALBUQUERQUE, *História do direito português,* Vol. II, cit., p. 59.

211 RUY DE ALBUQUERQUE/MARTIM DE ALBUQUERQUE, *História do direito português,* Vol. II, cit., p. 59.

disciplina autónoma, entre nós, pelos fins do século XVIII[212]. Tradicionalmente, tinha lugar em conjunto com a filosofia geral, a teologia e, inclusive, o direito canónico[213].

3. O jus-naturalismo na relevância jurídica do tempo sobre as situações jurídicas

O ciclo que decorre do Renascimento ao Iluminismo apresenta-se como uma típica fase de transição em matéria de filosofia do Direito e do Estado. Nele se verifica o progresso das ideias humanistas, das quais as últimas ilações viriam a ser tiradas pelo pensamento setecentista. Assim sucedeu com o jusracionalismo da chamada Escola de Direito Natural, que predominou, essencialmente, na Holanda, Inglaterra e Alemanha[214].

Correspondeu à necessidade de repensar a compreensão cristã do homem e da convivência humana, portanto, envolvendo o Direito e o Estado, em face da conjuntura do tempo, que patenteava candentes aspetos políticos, sociais e económicos[215].

Sucede que, com os estoicos, inicia-se o estudo de um direito natural no qual as leis estabelecidas pelos homens seriam réplicas imperfeitas de um direito eterno e imutável com aplicação universal, sendo certo que as leis só teriam valor quando tivessem correspondência na liberdade interior[216]. Parece ser indiscutível que o estoicismo afirmou a liberdade do Homem livre, que até então se confundia com o exercício de direitos cívicos, transmutando-se, à falta de melhor, em liberdade interior"[217]. Por outro lado, no pensamento judaico reside a descoberta da noção basilar de pessoa, enquanto ser criado à

---

212 CABRAL DE MONCADA, *Subsídios para uma história da filosofia do direito em portugal (1772-1911)*, in BFDUC, vol. 15, Coimbra, 1938, pp. 25-117 (p. 25).

213 Ver, p. ex., ANTÓNIO GARCÍA Y GARCIA, *El derecho canónico medieval y los problemas del nuevo mundo*, in Rivista Internazionale di Diritto Comune, vol. 1, 1990, pp. 121-154 (121).

214 CABRAL DE MONCADA, *Filosofia do direito e do estado*, vol. 1, Coimbra: Coimbra Editora, 2006, pp. 128 e segs.

215 Sobre o modo como tais questões eram encaradas, podem consultar-se estudos importantes de GIULIO VISMARA, *Scritti di storia giuridica*, vol. 7, Communità e Diritto Internazionale, Milão, 1989, p. 122; entre nós, cfr. MARCELLO CAETANO, *História do direito português*, cit., p. 520,

216 WALTER THEIMER, *História das ideias políticas* (trad. de Dinória Freitas e Sampaio Marinho), Lisboa, Livraria Arcádia, 1970, p. 50.

217 PIERRE AUBENQUE, *As filosofias helenéticas: estoicismo, epicurismo, ceticismo*, in P. AUBENQUE/J. BERNHARDT/F. CHÂTELET, *A filosofia pagã do séc. VI a.c. ao séc. III d.c.*, 2ª ed., Lisboa: Livraria Dom Quixote, 1978, p. 157.

imagem e semelhança de Deus, o Homem é agora, ao invés do entendimento grego da escola eleática[218], um reflexo da própria divindade[219].

Em correspondência com a tradição da teologia moral, GRÓCIO toma a questão da força vinculativa da promessa como a oportunidade certa de abrir uma discussão sobre a declaração de vontade e da perfeição negocial que, através da pandectística, continuou a ter influência até aos dias de hoje, desde logo, acerca das relações entre vontade e declaração[220].

Na sequência dos estoicos e da teologia moral, GRÓCIO liga a eficácia jurídica da declaração à vontade das pessoas moralmente auto-responsáveis[221]. No entanto, os efeitos de direito não podem decorrer de um mero *animi motus* quando este se não manifeste através de sinais externos, uma vez que não estaria de acordo com a natureza humana medir os efeitos sociais a partir de atos de vontade internos, os quais, pelo contrário, apenas provêm de decisões exteriorizadas, ainda que da palavra e dos escritos não resulte uma certeza absoluta, mas apenas uma probabilidade quanto ao conteúdo da vontade. Assim, é tratado como verdadeiro aquilo que foi exteriorizado através de palavras, mesmo contra a vontade do declarante. Neste contexto, a teoria da declaração de GRÓCIO teve o condão de unificar o princípio da vontade com o princípio da confiança[222].

Destarte, pode, por via disto, ser atribuído valor de declaração a uma mera ação – hoje designada por concludente – ou mesmo a uma não ação, ou seja, ao silêncio, desde que este tenha lugar por livre vontade, no pleno conhecimento da sua valorização pela contraparte, e seja objetivamente caracterizante, tal como nota GRÓCIO na sua análise fenomenológica e ético-jurídica[223].

---

[218] Neste sentido, o filósofo grego Xenófanes de Cólofon entendia que o homem não se parecia com Deus, nem pela forma, nem pelo pensamento, cfr., JOSÉ PINHARANDA GOMES, *Filosofia grega pré-socrática*, 4.ª ed., Lisboa: Guimarães Editores, 1994, p. 171.

[219] Em ARISTÓTELES, *Tratado da política* (trad. de *Πολιτικα* por M. de Campos), Lisboa: Públicações Europa-América, 2000, pp. 90-95, encontramos a teorização do poder de comando e da subordinação como caracterizações necessárias das sociedades que fundamentam o instituto da escravatura. Na teorização relativa às formas de governo da cidade ou comunidade política, depois de definir a monarquia, a aristocracia, a politeia, a tirania, a oligarquia e a democracia, o filósofo grego acaba por considerar a democracia como a soberania dos pobres.

[220] Sobre GRÓCIO, ver a obra de FRANCO TODESCAN, *Le redici teologiche del iusnaturalismo laico*, *vol. I: Il problema della secolarizzazione nel pensiero giuridico di ugo grocio*, Milão: ed. Giuffrè, 1983.

[221] PAULO MERÊA, *Escolástica e jusnaturalismo*, *o problema da origem do poder civil em Suarez e em Pufendorf*, in BFDUC, vol. XIX, pp. 289-306 (p. 289).

[222] Esta fundamentação do negócio jurídico baseia-se na natureza da compreensão inter-humana e na tradição da antiguidade, nomeadamente na filosofia estóica da linguagem e da significação cuja tradição já tinha sido adoptada pela teologia moral no séc. XIII, cfr. S. BOAVENTURA, *Opera theologica*, Florença, III, 1941, p. 39.

[223] RUFFINI, *La buona fede in matéria di presunzioni: storia della teoria canonistica*, Turim, 1892, p. 8.

Plenamente concludente quanto à vontade de renúncia é o silêncio duradouro (silêncio, usucapião, prescrição extintiva[224]) que, portanto, não eram ainda aqui fundamentados pela ideia positiva de certeza e segurança jurídica. Porém, ainda assim, a fundamentação ética mostrou a sua fecundidade na teoria da caducidade, *rectius*, o tempo é agora regulador das relações jurídicas quando a *Praescriptio* é *exceptio* e não significa perda de direito[225].

DONELLUS, justamente pela consideração conjunta, conquanto que periférica, das situações nas quais existe um influxo do tempo nas situações jurídicas, veio distinguir *actiones temporales* de *actiones perpetuae*[226]; as primeiras – ao contrário das segundas – estariam dotadas de termos específicos, o que não se confundiria com o instituto geral da prescrição[227]. Posteriormente, porém, o racionalismo dominante veio generalizar a prescrição a todas essas ocorrências[228].

SAVIGNY veio recuperar a noção do direito romano sobre as manifestações do tempo como fato jurídico e, a partir de uma sistemática integrada, veio distinguir (i) usucapião, (ii) prescrição de ações e (iii) casos inteiramente singulares que não se deixam agrupar sob uma designação comum[229].

Com os aludidos autores, embora oferecendo contributos diferenciados, a compreensão do direito natural desvincula-se de pressupostos metafísico-religiosos[230]. Deste modo, chega-se ao direito natural racionalista, i.e., produto ou exigência, em última análise, da razão humana. Considera-se que, tal como as leis universais do mundo físico, também as normas que disciplinam a influência do tempo sobre as relações entre os

---

224 Igualmente apresentados como problemas e argumentos na canonística a propósito da prescrição dos títulos profanos e eclesiásticos a favor e contra a igreja, cfr., RUFFINI, *La buona fede in matéria di presunzioni: storia della teoria canonistica*, cit., p. 17; ver também, S. BOAVENTURA, *Opera theologica*, Florença, III, 1941, p. 2.

225 No mesmo sentido, cfr., MENEZES CORDEIRO, *Da caducidade no direito português*, cit., p. 823 e segs.

226 HUGONIS DONNELUS, *Commentariorum iuris civilis libri virgintiocto*, n.º 14, cap. VIII, Lib. XVI, 1612; HUGONIS DONNELUS, *Opera omnia*, n.º 1, 1840, pp. 979 e 980.

227 ISIDORO MODICA, *Teoria della decadenza nel diritto civile italiano*, cit., p. 154 e segs.; MICHEL VASSEUR, *Délais préfix, délais de prescription, délais de procédure*, cit., p. 441, fala numa prescrição muito lata" que predominaria no séc. XVIII.

228 NUNO ESPINOSA GOMES DA SILVA, *História do direito português*, cit., p. 462, desenvolve o tema do *usus modernus pandectarum* no quadro do racionalismo e direito da escola de direito natural. A expressão foi consagrada a partir da obra do jurista Samuel Stryk e representa a tendência que vai estudar o direito romano que se tivesse adaptado às novas exigências, i.e., o direito romano só interessaria conquanto fosse suscetível de uso moderno, cfr.; CABRAL DE MONCADA, *Elementos de história do direito romano*, vol. I, Coimbra, 1923, p. 289.

229 FRIEDRICH CARL VON SAVIGNY, *Sistema del derecho romano actual* (trad. de *System des heutigen romischen Rechts* por Jacinto Mesía y Manuel Poley), tomo II, Alicante: ed. Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes, 2009, pp. 297 e segs.

230 No mesmo sentido, sobre a influência dos autos jus-naturalistas, cfr., MÁRIO JÚLIO DE ALMEIDA COSTA, *História do direito português*, cit., p. 391.

homens são imanentes à sua própria natureza e livremente encontradas pela razão, sem necessidade de recurso a postulados teológicos[231]. Deste modo, o direito natural racionalista teve uma larga influência direta sobre a ciência jurídica positiva e deve salientar-se que se organizaram minuciosas exposições sistemáticas conseguidas por dedução exaustiva de axiomas básicos[232].

Entre nós, as correntes referidas irão constituir a base orientadora das reformas pombalinas e estar presentes nas grandes transformações relativas ao direito e à ciência jurídica efetuadas sob o governo de Marquês de Pombal[233].

Passemos, sem mais delongas, à análise histórica da influência do tempo sobre situações jurídicas fora do direito pátrio.

4. O tempo como regulador de situações jurídicas nas ordens jurídicas europeias

As correntes jus-naturalistas referidas no ponto anterior acabaram por servir de base orientadora das reformas pombalinas, embora nos graus que o Despotismo Ilustrado filtrava[234]. A polarização dessas doutrinas adquiriu maior clareza, ou acentuou-se, no meio português, através dos "estrangeirados" que era a qualificação dada aos letrados e cientistas nacionais que, pela sua permanência além-fronteiras, conheciam a mentalidade e os

---

231 Recorde-se a definição da influência do tempo sobre as relações entre os homens, de MÁRIO JÚLIO DE ALMEIDA COSTA, *História do direito português*, cit., p. 392.

232 Diga-se também que durante o período da Idade Moderna os racionalistas dos séculos XVII e XVIII valorizam o ato de pensar e de conhecer o mundo; afigura-se, no entanto, que o exemplo poderá não ser o mais feliz porque substitui-se a Razão à revelação e reformulam-se as teorias do direito natural que já não repousam nem estão submetida a uma ordem divina. Ora, num contexto tão vago, não vislumbramos que seja necessário negar este pensamento dos racionalistas, cfr., entre outros, GREGORIO PECES-BARBA, *Historia de los derechos fundamentales*, tomo II: siglo XVIII, vol. I: El contexto social y cultural de los derechos. Los rasgos generales de la evolución, Madrid: ed. Dykinson e Instituto de Direitos Humanos Bartolomeu das Casas da Universidade Carlos III, 2001, p. 15, a Idade Moderna introduz um período no qual, pela primeira vez, o indivíduo desfruta a glória de lutas em que se empenhou pela conquista da liberdade religiosa, intelectual, política e económica. Uma das afirmações contra o positivismo jurídico defendia que o positivismo tinha caído num solipsismo jurídico, cfr., PABLO LUCAS VERDÚ, *La lucha contra el positivismo jurídico en la república weimar*, Madrid: Tecnos, 1987, p. 79. A fase do Renascimento implicou uma atenuação muito forte do espírito religioso global que marcou a Idade Media, e uma clara acentuação do humanismo e dos valores profanos em que se recuperam os valores da cultura greco-romana da Antiguidade no qual tudo o que é humano passa a ser mais importante que o divino, cfr., FREITAS DO AMARAL, *História das ideias políticas,* vol. I, Coimbra: Livraria Almedina, 2010, p. 193.

233 Referimo-nos, essencialmente, à Lei da Boa Razão de 18 de Agosto de 1769, com um forte apelo que os seus preceitos fazem à "boa razão", ou seja, à *recta ratio* jusnaturalista.

234 Sobre o confronto do quadro seiscentista com as modernidades da centúria imediata, veja-se a síntese de RUI MANUEL DE FIGUEIREDO MARCOS, *A legislação pombalina. Alguns aspectos fundamentais*, 2.º ed., Coimbra, 2006, pp. 11 e segs.

movimentos então em voga que procuravam incentivar no nosso país uma renovação europeia[235].

O sistema napoleónico das regras aplicáveis à prescrição resultava do CCfr. ou Código Napoleão, de 1804[236]. Na sua origem vislumbra-se o desenvolvimento da sistemática humanista por CUJACIUS[237], DONELLUS[238], GRÓCIO[239], DOMAT[240] e POTHIER[241][242].

O Código Napoleão acolheu o direito romano conferindo-lhe uma arrumação racional intuitiva, na projeção do pensamento líbero-individualista. Posto isto, refira-se que, depois de um título preliminar sobre a publicação, os efeitos e a aplicação das leis em geral, ao título XX corresponder à prescrição[243].

Neste contexto, entretanto, a orientação dos comentadores ao Código de Napoleão foi retomada com um especial apoio histórico e largas investigações dogmáticas em torno da *Decadenza*, por oposição a *prescrizione*, em especial através de MODICA[244].

Com efeito, na Alemanha, surge a *supressio* já no séc. XIX[245]. Relativamente a esta figura, refira-se que a expressão latina foi utilizada para definir a posição do direito subjetivo que, não tendo sido exercida em determinadas circunstâncias e durante um certo período de tempo, não possa mais sê-lo por, de outro modo, se contrariar a boa fé.

A este propósito, ensina MENEZES CORDEIRO[246] que a expressão latina é a que melhor exprime o significado de uma outra figura do direito alemão que é a *verwirkung*. Segundo afiança o Autor, as tradições jurídicas portuguesas têm sido insatisfatórias no uso

---

235 Note-se, as reflexões importantes de JORGE BORGES DE MACEDO, *"Estrangeirados", um conceito a rever*, in Brácara Augusta, vol. XXVIII, 2.ª ed., Lisboa, 1979, pp. 179 e segs.
236 ANTÓNIO MENEZES CORDEIRO, *O sistema lusófono de direito*, in ROD, ano 70, Janeiro-dezembro, 2010, p. 22.
237 Entre 1522 e 1590.
238 Entre 1527 e 1591.
239 Entre 1583 e 1645.
240 Entre 1625 e 1696.
241 Entre 1699 e 1772.
242 ANTÓNIO MENEZES CORDEIRO, *O sistema lusófono de direito*, cit., p. 23.
243 ANTÓNIO MENEZES CORDEIRO, *O sistema lusófono de direito*, cit., p. 23.
244 ISIDORO MODICA, *Teoria della decadenza nel diritto civile italiano*, cit., p. 156.
245 Como sublinha ANTÓNIO MENEZES CORDEIRO, *Do abuso do direito: estado das questões e perspectivas*, in AAVV, Coimbra: Coimbra Editora, 2008, pp. 125-176, a *suppressio* abrange manifestações típicas de "abuso do direito" nas quais uma posição jurídica que não tenha sido exercida, em certas circunstâncias e por certo lapso de tempo, não mais possa sê-lo por, de outro modo, se contrariar a boa fé.
246 Sobre os direitos subjectivos na relação jurídica administrativa, cfr., HÉCTOR JORGE ESCOLA, *Compendio de derecho administrativo*, vol. I, Buenos Aires: ed. Depalma, 1990, pp. 190-193, entre nós, cfr., ANTÓNIO MENEZES CORDEIRO, *Tratado de direito civil português*, 3.ª ed., tomo IV, Coimbra: Livraria Almedina, 2011, p. 312.

de termos alemães e critica a terminologia utilizada na língua portuguesa para o significado do não exercício de direito subjetivo durante determinado período de tempo[247].

Mais concretamente, foram utilizadas na doutrina portuguesa expressões como caducidade ou exercício inadmissível do direito, as quais foram perentoriamente afastadas por não ser possível encontrar uma justificação para o seu uso. De todo o modo, quanto à caducidade, o que estaria em causa seria a extinção de uma posição jurídica por decurso de um prazo para ela estabelecido e nada teria a ver com a boa fé; o exercício inadmissível de direitos traduziria um sentido mais amplo do instituto do abuso do direito[248].

Ademais, outras hipóteses foram avançadas, sendo de referir, p. ex., "decadência", "inibição" ou "paralisação". Todas elas foram, contudo, afastadas por não se encontrar uma precisa adequação da terminologia ao fenómeno dos atos abusivos[249].

Pela nossa parte e até melhor indicação, consideramos que alguma doutrina da década de 30 pretendeu reportar a *supressio* ao instituto da *verschweigung* (à letra, silenciamento). Sustentava-se a ideia de que "quem, perante o estorvar do seu direito, se calasse durante ano e dia, deveria calar-se para sempre"[250]. Porém, a figura da *verwirkung* surgiu como um esquema novo, destinado a resolver problemas novos, não havendo qualquer referência a laços culturais ou dogmáticos com institutos antigos[251].

Conexa com a efetiva consagração dogmática da *supressio* encontram-se fundamentalmente enquanto causas da mesma as perturbações económicas consequentes da 1ª Guerra Mundial, sobretudo, a inflação, sendo certo que as imprevisíveis alterações de preços e dificuldades sentidas na realização de certos fornecimentos provocaram, consequentemente, o exercício retardado de alguns direitos, que levaria a situações de

---

247 ANTÓNIO MENEZES CORDEIRO, *Do abuso do direito: estado das questões e perspectivas*, cit., p. 133.

248 A vocação da figura do abuso do direito tem como objectivo primordial, funcionando como que uma 'válvula de segurança' do sistema, obstar à consumação de certos direitos que, embora válidos em tese, na abstracção da hipótese legal, acabam por constituir, quando concretizados, uma clamorosa ofensa da Justiça, entendida enquanto expressão do sentimento jurídico socialmente dominante. Cfr., por todos, COUTINHO DE ABREU, *Do abuso do direito*, Reimp., Lisboa: Livraria Almedina, 2006; MANUEL DE ANDRADE, *Teoria geral das obrigações*, 3.ª ed., Coimbra: Livraria Almedina, 1966, pp. 63 e 64; ANTUNES VARELA, *Das obrigações em geral*, vol. I, Reimp., 2015, p. 516; PIRES DE LIMA/ANTUNES VARELA, '*Código civil anotado*', vol. I, Reimp., 2010, p. 299.

249 ANTÓNIO MENEZES CORDEIRO, *Do abuso do direito: estado das questões e perspectivas*, cit., pp. 155.

250 ANTÓNIO MENEZES CORDEIRO, *Tratado de direito civil português*, cit., p. 315.

251 A inacção, inércia ou omissão do exercício de um direito por parte do seu titular, durante um mais ou menos longo lapso de tempo, constitui um dos elementos da modalidade do abuso do direito na vertente da proibição do 'venire contra factum proprium', apelidada pela doutrina, na expressão original alemã, de *Verwirkung*, cfr., JOÃO BAPTISTA MACHADO, *Tutela da confiança e "venire contra factum proprium"*, Obra Dispersa, vol. I,, Braga: Scientia Ivridica, 1991, pp. 421 e segs.; No mesmo sentido, cfr., Ac. do Tribunal da Relação do Porto, de 10 de Abril de 2003, Proc. N.º 0331639.

injusto desequilíbrio entre as partes; pelo que não é difícil compreender a consagração da figura em estudo[252].

A isto acresce que, com o passar do tempo, o âmbito da *supressio* viria a alargar-se para fora dos limites da área comercial, abarcando os mais diversos sectores da ordem jurídica, designadamente o do ambiente jurídico-público que iremos desenvolver adiante na caducidade das normas constitucionais[253].

Destarte, é importante frisar que a figura em análise surgiu como um instituto autónomo, destinado a resolver situações concretas, só posteriormente se aproximando da boa fé e do abuso do direito. Com efeito, por ser um instituto novo e de desenvolvimento autónomo, a *supressio* acabaria por se reger por um regime de complicada codificação[254].

Uma outra questão prende-se com o âmbito desta figura ser muito extenso, encontrando-se fora dele certos direitos submetidos a prazos curtos de caducidade ou prescrição, pois até ao final era sempre possível exercê-los[255]. Neste contexto, surge posto em causa um prazo estabelecido para a *supressio,* de molde que o decurso de tempo necessário para que esta se concretizasse variaria de caso para caso; sendo possível, no entanto, estabelecer balizas temporais: o prazo seria inferior ao da prescrição (ou o instituto da *supressio* perderia utilidade) e equivaleria, segundo o sentir comum, àquele período de tempo que, decorrido, permitiria crer que o direito não mais seria exercido[256].

Acresce que, para estabelecer o prazo seria ainda importante tomar em consideração a posição do titular do direito, ou seja, este não estaria impedido de atuar, mas seria uma pessoa consciente que, podendo fazê-lo, não tinha agido.

Adicionalmente, cumpre ainda referir que o carácter totalmente objetivo desta figura é patente no fato de não ser necessária a exigência de culpa do titular, mas apenas a sua

---

252 ANTÓNIO MENEZES CORDEIRO, *Do abuso do direito: estado das questões e perspectivas*, cit., p. 156.
253 Reportamo-nos ao ponto 3.1., da Secção I, cap. I, parte IV, desta tese.
254 ANTÓNIO MENEZES CORDEIRO, *Do abuso do direito: estado das questões e perspectivas*, cit., p. 157.
255 ANTÓNIO MENEZES CORDEIRO, *Do abuso do direito: estado das questões e perspectivas*, cit., p. 159.
256 Para uma panorâmica relativa ao instituto da *supressio*, veja-se como a jurisprudência trata o caso concreto de um contrato-promessa de compra e venda no qual as partes acordaram em outorgar a respectiva escritura pública de compra e venda no prazo de 2 anos, o que não veio, a verificar-se, e tendo o promitente comprador deixado de pagar injustificadamente, durante 15 anos as prestações do preço a que se obrigara, é lícito concluir que o promitente vendedor perdeu o interesse na manutenção do contrato, sendo irrelevante a falta de comunicação ao promitente comprador da resolução daquele contrato. O contraente faltoso não pode pedir a execução específica do contrato-promessa, cfr., Ac. do Supremo Tribunal de Justiça, de 30 de outubro de 2000, Proc. N.º 11489/00 *(apud* http://www.dgsi.pt/).

inação; e o fato de ser encarada como um remédio subsidiário para situações extraordinárias[257].

Atualmente, importa saber se a *supressio* incide sobre o titular omitente cuja inação deve ser penalizada ou antes se dirige à posição do beneficiário, posteriormente invocável para sua proteção[258].

Na primeira hipótese, a *supressio* constituiria um instituto de repercussão do tempo nas situações jurídicas, o que significaria uma aproximação da figura à prescrição. Esta hipótese é, desde logo, afastada, uma vez que, contrariamente ao que se verifica no instituto da *supressio,* as regras de repercussão do tempo nas situações jurídicas têm de ser seguras, sendo os próprios prazos da caducidade e da prescrição fixos e previsíveis[259].

Na segunda hipótese verificamos uma manifestação da tutela da confiança, próxima do *venire contra factum proprium*, em que o *factum proprium* seria a inação do titular do direito[260]. A doutrina mostra-se unânime ao reconduzir a *suppressio* à tutela da confiança e à boa fé, mas torna-se necessário, dada a complexidade e fluidez da figura, estruturar um modelo de decisão mais elaborado que o da comum tutela da confiança – as suas proposições, segundo MENEZES CORDEIRO, seriam as seguintes (e passamos a citar[261]): (i) um não-exercício prolongado; (ii) uma situação de confiança, daí derivada; (iii) uma justificação para essa confiança; (iv) um investimento de confiança; e, finalmente, (v) a imputação da confiança ao não-exercente[262].

Como é facilmente percetível, não se exige culpa por parte do sujeito omitente, apenas uma imputação razoavelmente objetiva destes pressupostos. O *quantum* do não-exercício será determinado pelas circunstâncias do caso concreto: o necessário para convencer um

---

257 Dá-se apenas nota de um dos raros acórdãos da jurisprudência portuguesa sobre o instituto, a *supressio* traduz o não exercício do direito durante um lapso de tempo de tal forma longo que crie na contraparte a representação de que esse direito não mais será exercido, conduzindo o exercício tardio a uma desvantagem injustificada para esta, cfr., Ac. do Tribunal da Relação do Porto, de 15 de dezembro de 2005, Proc. N.º 0535984 *(apud* http://www.dgsi.pt/).

258 No mesmo sentido, cfr., JOSÉ FERNANDO SIMÃO, *Prescrição e decadência: início dos prazos,* São Paulo: Editora Atlas S.A., 2013, pp. 22 e segs.

259 ANTÓNIO MENEZES CORDEIRO, *Do abuso do direito: estado das questões e perspectivas*, cit., pp. 160.

260 Recusando a autonomia da figura da *supressio* face à da *venire contra factum proprio*, Cfr., RITA AMARAL CABRAL, *Aquisição de empresas: vícios na empresa privatizada, responsabilidade pelo prospecto, culpa "in contrahendo", indemnização: anotação ao acórdão do tribunal arbitral, de 31 de março de 1993*, in ROA, 1993, p. 315.

261 ANTÓNIO MENEZES CORDEIRO, *Litigância de má fé, abuso de direito de acção e culpa* "In Agendo" (edição cartonada), Reimp., Coimbra: Livraria Almedina, 2016*,* p. 58.

262 E, como refere PEDRO PAIS DE VASCONCELOS, *Teoria geral de direito civil*, 8ª ed., Lisboa: Livraria Almedina, 2015, p. 685, há contradição inadmissível em boa fé entre uma omissão prolongada do exercício do direito, em circunstâncias tais que suscitam a expectativa de que ele não virá a ser exercido. Uma vez consolidada a confiança e a expectativa – a fé – e desde que essa consolidação da confiança seja imputável ao titular do direito, a brusca inflexão de atitude é contrária à boa fé.

homem normal, na posição do real, de que não haverá mais exercício do direito atingido. E aqui entra a figura da *surrectio* porque o confiante vê surgir, *ex bona fide*, uma nova posição jurídica na sua esfera de ação[263].

Assim, e citando MENEZES CORDEIRO[264], "a *supressio* manifesta-se porque, mercê da confiança legítima, uma pessoa adquiriu (por *surrectio*) uma posição que se torna incompatível com um exercício superveniente, por parte do exercente".

De forma menos consequente que na época medieval, mas também com uma crescente responsabilização social, de acordo com grandes oscilações da jurisprudência alemã sobre o tema, as cláusulas gerais da Parte Geral do Código Civil alemão, originariamente destinadas apenas à preservação da moral e lealdade das regras de jogo, *en passant*, foram sendo utilizadas para as ideias de Estado Social[265]. Nestes últimos casos, a partir de 1933, uma atuação política tornou o direito da caducidade, paulatinamente, um direito formalista da prescrição para estar ao serviço de uma economia consolidada, embora, sobre o tema da análise económica do direito[266], não cumpra tratar no âmbito deste trabalho por razões de economia na exposição da matéria.

Em qualquer caso, cumpre salientar, desde já, que o carácter aberto do direito da caducidade permitiu uma aplicação (arbitrária) do direito da caducidade constituindo um perigo para uma ordem jurídica que se pretende equilibrada[267].

5. O emprazamento temporário: a enfiteuse na antecâmera da prescrição e caducidade.

A tradição jurídica sobre a influência do tempo em torno das situações veio a desembocar na ideia de que o prazo fosse associado à enfiteuse[268]. Esta podia ser perpétua

---

263 Segundo MANUEL CARNEIRO DA FRADA, *Teoria da confiança e responsabilidade civil*, Reimp., Lisboa: Livraria Almedina, 2016, p. 411, para a doutrina da confiança, o *venire* seria proibido quando viesse defrontar inadmissivelmente uma situação de confiança legítima gerada pelo *factum proprium*.

264 ANTÓNIO MENEZES CORDEIRO, *Tratado de direito civil português*, I, tomo IV, 4.ª ed.º, 2012, p. 325.

265 No mesmo sentido, cfr., FRANZ WIEACKER, *História do direito privado moderno* (trad. de *Privatrechtsgeschichte der neuzeit unter besonderer berücksichtigung der deutschen entwicklung* por A. M. Botelho Hespanha) 5.ª ed., Lisboa: ed. FCG, 2015, p. 596.

266 Sobre o tema, conferir a obra incontornável de FERNANDO ARAÚJO, *Análise económica do direito – programa e guia de estudo*, Lisboa: Livraria Almedina, 2008.

267 FRANZ WIEACKER, *História do direito privado moderno*, cit., p. 597.

268 O artigo 1653º do antigo CC (que foi aprovado por "carta de lei, de 1 de Julho de 1867 e que vigorou em Portugal até à entrada em vigor do novo código, em Junho de 1967, tinha a seguinte redacção: "dá-se o contrato de emprazamento ou enfiteuta quando o proprietário de qualquer prédio transfere o seu domínio

(prazo fateusim perpétuo) ou temporária (prazos por uma ou mais vidas ou prazos de nomeação)[269]. O emprazamento temporário equivaleria à situação mais frequente, de tal modo que "prazo" veio a identificar-se, semanticamente, com a duração limitada e, depois, com o próprio lapso de tempo a ela correspondente[270].

O proprietário continuava a ser o dono da terra e o seu utilizador ficava com a sua posse (uso e fruição) mediante o pagamento de uma certa prestação[271]. Este contrato de enfiteuse era de natureza perpétua, embora quando tivessem mais de vinte anos de vida, em certas circunstâncias, pudesse ser remido pelo enfiteuta (trabalhador da terra, rendeiro), pagando quantias tão elevadas que quase impossibilitavam o pagamento da indemnização por parte daquele; desta forma, havia uma submissão do enfiteuta ao seu senhorio[272]. E, como os direitos do enfiteuta à posse e fruição dos bens se transmitiam aos seus herdeiros, estes continuavam assim ligados à terra e ao pagamento do respetivo foro[273].

A coerência terminológica subjacente explica a utilização alargada do prazo conhecida pela prescrição porque havia a submissão de um direito em posição equivalente a um termo temporal cujo decurso implicava a sua extinção sendo reconduzido à prescrição[274].

útil para outra pessoa, obrigando-se esta a pagar-lhe anualmente certa pensão determinada, a que se chama foro ou canon".

269 J. H. CORRÊA TELLES, *Digesto portuguez*, tomo 3, Coimbra, 1909, p. 129.

270 Em Portugal, a enfiteuse surge com a implantação progressiva do direito romano, a partir do séc. XIII d.C. Para a referência histórica no direito português, veja-se RUI FIGUEIREDO MARCOS, *O regresso da enfiteuse in "o sistema contratual romano: de roma ao direito actual"*, Coimbra: Coimbra Editora, 2010, pp. 975 e segs.; GOMES CANOTILHO/ABÍLIO VASSALO ABREU, *Enfiteuse sem extinção. A propósito da dilatação legal do âmbito normativo do instituto enfitêutico*, in RLJ, Ano 140.º, n.º 3969, Julho-Agosto, 2011, pp. 266-300 (pp. 266 e segs).

271 A enfiteuse foi objecto de atenção por parte dos mais diversos legisladores ao logo da história portuguesa. Sucessivamente, as Ordenações Afonsinas, Manuelinas, Filipinas e o consulado pombalino trataram deste instituto. Mais tarde, a revolução francesa, adversa ao sistema feudal, teve o seu impato em Portugal. Um diploma de 1822 impôs a redução dos forais. Contudo, o Código Civil de 1867 contemplou a enfiteuse no domínio dos contratos, simplificando e modernizando este instituto, cfr., RUI FIGUEIREDO MARCOS, *O regresso da enfiteuse in "o sistema contratual romano: de roma ao direito actual"*, cit., p. 976.

272 O enfiteuta pode exercer no prédio (fundus) as faculdades reconhecidas ao proprietário: tem o gozo pleno, pode constituir servidões urbanas e rústicas, usufruto e subenfiteuse, constituir hipoteca, bem como recolher os frutos no momento da separação. Está, no entanto, obrigado a não deteriorar o fundus, a pagar anualmente um cânone invariável e a notificar o proprietário da venda da enfiteuse para poder exercer o seu direito de preferência (ius praelationis) dentro de dois meses. Não havendo interesse por parte do proprietário em comprar, o enfiteuta pode alienar livremente a terceiros, contanto que o faça a pessoa idónea e pague ao proprietário 2% do preço (o laudemium), cfr., SANTOS JUSTO, *Breviário de direito privado romano*, cit., p. 206.

273 O Imperador bizantino Flávio Justiniano (483–565 d.C.) aperfeiçoou o instituto da enfiteuse, fundindo os textos do romano ager vectigalis com os da grega *emphyteusis*. A enfiteuse é, no direito justinianeu, ensina-nos SANTOS JUSTO, *Breviário de direito privado romano*, cit., p. 208, que um direito real sobre uma *res aliena*, transmissível *mortis causa* e *inter vivos* atribui ao enfiteuta um poder praticamente análogo ao da propriedade mediante o pagamento periódico de uma renda, denominada *canon* desde o séc. IV.

274 GUILHERME ALVES MOREIRA, *Instituições de direito civil português*, vol. I, cit., p. 759.

A doutrina nacional do início do século XX apercebeu-se, todavia, que se estava perante fenómenos distintos: a prescrição e a existência de prazos para o exercício de certas posições[275]. GUILHERME MOREIRA, pioneiro, chama a atenção para o fato de a própria lei chamar a prescrição às situações seguintes: (i) aquisição de um direito pela posse ou desoneração de uma obrigação pelo fato de se não exigir o seu cumprimento; (ii) impossibilidade de exercer um direito quando haja decorrido o prazo para esse efeito fixado na lei[276].

Adicionalmente, o Autor referido supra isolava aquilo que denominava por *termo fixado para o exercício de direitos*, explicando que, ao contrário da prescrição, o termo não atinge os direitos subjetivos mas, apenas, os "poderes" de os constituir, i.e., os direitos potestativos[277].

O tempo seria, aqui, um elemento essencial; as causas que interrompem ou suspendem a prescrição não são aplicáveis; não há distinção entre a boa e má-fé e não é admitida a renúncia, *rectius*, o regime do *termo prefixado* era mais enérgico do que o da prescrição.

Se inicialmente o emprazamento temporário de situações que surgiam amiúde estava associado à figura da enfiteuse, a verdade é que, gradualmente, a evolução foi no sentido de catalogar a prescrição e a caducidade enquanto figuras que permitiam abarcar mais situações jurídicas.

CABRAL DE MONCADA, por seu turno, separava claramente a prescrição da perempção[278].

Neste contexto, a prescrição implicaria a extinção pelo não-exercício, enquanto a perempção traduziria o "termo natural da eficácia dos direitos em virtude de ter chegado o seu limite máximo de duração" [279]. *Summo rigore*, o Autor afirmava que a perempção se dirige, em primeira linha, aos direitos potestativos[280].

Sucede que, esta orientação[281] veio a ser sufragada por autores[282] posteriormente[283].

---

[275] GUILHERME ALVES MOREIRA, *Instituições de direito civil português*, cit., p. 760.
[276] GUILHERME ALVES MOREIRA, *Instituições de direito civil português*, vol. I, cit., p. 761.
[277] GUILHERME ALVES MOREIRA, *Instituições de direito civil português*, cit., p. 762.
[278] CABRAL DE MONCADA, *Lições de direito civil/parte geral*, cit., pp. 429 e segs.
[279] CABRAL DE MONCADA, *Lições de direito civil/parte geral*, cit., pp. 442 e segs.
[280] CABRAL DE MONCADA, *Lições de direito civil/parte geral*, cit., pp. 446 e 447.
[281] JOSÉ ALBERTO DOS REIS, *Caducidade e caso julgado na acção de investigação de paternidade ilegítima,* in RLJ, cit., pp. 49-54, defendendo a caducidade do assento de 18-abr.-1933, perante o novo código do processo civil.
[282] MANUEL DE ANDRADE, *Teoria geral da relação jurídica*, vol. II, Reimp., Coimbra: Livraria Almedina, 2003, p. 463.
[283] BARBOSA DE MAGALHÃES, *Prazos de caducidade, de prescrição e de prepositura de acções*, cit., pp. 25 e segs.

Destarte, tínhamos, deste modo, uma orientação bem amparada que reservava a prescrição para os direitos subjetivos em sentido próprio, ficando a caducidade para os direitos potestativos. Mas ela não era unívoca: DIAS MARQUES, profundo estudioso da matéria da prescrição e da caducidade[284], vem reservar a primeira para os direitos de crédito[285].

Em qualquer caso, perante a falta de leis claras, a jurisprudência tinha a maior dificuldade em acompanhar a contraposição[286]. *Scilicet*, as noções de prescrição e caducidade eram confundidas na produção jurisdicional. Assim, em acórdão do tribunal da Relação do Porto, de 1925[287], entenderam os Desembargadores que o prazo de 6 meses, fixado pelo artigo 5.º, § 8.º, da Lei n.º 1.662, e contando desde o conhecimento (…) para mover a ação, era de prescrição. E, segundo o STJ, em 1926[288], julgaram os Conselheiros como sendo de prescrição o prazo de um ano dado a alguém para exercer determinada opção. Já em 1929, o STJ[289], a propósito de prazo para intentar certa ação, afirma que não é de prescrição, mas antes de *déchéance* ou *decadenza*, i.e., introduz o tema "caducidade", para o designar. Pouco tempo depois acabaria por surgir um assento a determinar que "é de prescrição e não de caducidade o prazo marcado nas leis para propositura de ações[290]".

Adicionalmente, a Ciência Jurídica nacional recebeu o contributo de VAZ SERRA para quem, na caducidade operam "razões objetivas de segurança jurídica, sem atenção à negligência ou inércia do titular, mas apenas com o propósito de garantir que, dentro do prazo nela estabelecido, a situação se defina[291]". *Scilicet*, as mesmas razões surgiriam também na prescrição, mas temperadas pela ideia de "negligência do titular e pela de disponibilidade da contraparte quanto a valer-se da prescrição[292]".

Ante a heterogeneidade de manifestações que a caducidade assumiu na ordem jurídica portuguesa houve a noção clara de que a vida jurídica deve pautar-se por critérios

---

284 DIAS MARQUES, *Teoria geral da caducidade*, in ROD, cit., pp. 11-49.
285 DIAS MARQUES, *Prescrição extintiva*, cit., pp. 71 e segs.
286 ANIBAL DE CASTRO, *A caducidade*, Lisboa, 1962, pp. 7 e segs.; ANÍBAL DE CASTRO, *A caducidade na doutrina, na lei e na jurisprudência*, cit., pp. 17 e segs.
287 Ac. do Tribunal da Relação do Porto, de 21 de maio de 1925, Proc. N.º 00389 *(apud* http://www.dgsi.pt/).
288 Ac. do Supremo Tribunal de Justiça, de 19 de fevereiro de 1926, Proc. N.º 00061213 *(apud* http://www.dgsi.pt/).
289 Ac. do Supremo Tribunal de Justiça, de 06 de janeiro de 1928, Proc. N.º 00077539 *(apud* http://www.dgsi.pt/).
290 Ac. do Supremo Tribunal de Justiça, de 18 de janeiro de 1929, Proc. N.º 00099216 *(apud* http://www.dgsi.pt/).
291 VAZ SERRA, *Prescrição extintiva e caducidade: estudo de direito civil português, de direito comparado e de política legislativa*, cit., p. 486.
292 VAZ SERRA, *Prescrição extintiva e caducidade: estudo de direito civil português, de direito comparado e de política legislativa*, cit., p. 514.

de estabilidade e concomitantemente de segurança, não devendo pairar um clima de incerteza no âmbito das posições ou relação que se estabelecem na comunidade e que são reguladas pelo Direito[293]. Deste modo, importa desde logo que a comunidade tenha consciência não só dos direitos, como também das vicissitudes e vinculações a que poderá estar adstrita[294].

Destarte, o tempo assume uma enorme relevância, alterando de forma contínua a vida das pessoas e relações que se vão estabelecendo, consolidando-as ou rompendo-as[295]. Neste contexto, existem certos direitos que devem ser exercidos durante um determinado lapso temporal, sob pena da inércia do seu titular resultar numa perda efetiva ou na impossibilidade do seu exercício[296]. Esta ideia de estabilidade do direito não se prende apenas com o fator tempo, ainda que este lhe esteja associado. Neste âmbito, assumiram particular importância os institutos da prescrição e caducidade[297].

Com efeito, em comparação com outros institutos, a caducidade somente assumiu o pleno quando a jurisprudência civilística consolidou a tendência de autonomização dogmática face à prescrição que enquadrava os efeitos do tempo sobre os direitos e negócios jurídicos[298].

Nestes termos, foi, assim, relativamente tardio o reconhecimento da necessidade de distinguir entre os direitos que a lei ou o contrato determinam, por motivos de urgência ou de segurança jurídica, que sejam exercidos num curto lapso de tempo, taxativamente delimitado, sob pena de desaparecerem do ordenamento jurídico[299]; e, por outro lado, a figura genérica dos direitos que podem extinguir-se, *rectius*, que podem converter-se em

---

293 VAZ SERRA, *Prescrição extintiva e caducidade: estudo de direito civil português, de direito comparado e de política legislativa*, cit., p. 515.

294 VAZ SERRA, *Prescrição extintiva e caducidade: estudo de direito civil português, de direito comparado e de política legislativa*, cit., p. 516.

295 No direito civil uma das formas mais notórias de consolidação de direitos pelo decurso do tempo é a usucapião.

296 Sobre a necessidade de estabilidade da vida jurídica e os processos de estabilização, como a prescrição, a caducidade e o não uso, cfr., PEDRO PAIS VASCONCELOS, *Teoria geral do direito civil*, cit., pp. 377 e segs.

297 VAZ SERRA, *Prescrição extintiva e caducidade: estudo de direito civil português, de direito comparado e de política legislativa*, cit., p. 518.

298 DIAS MARQUES, *Prescrição extintiva*, cit., p. 232.

299 Seguimos, no essencial, a preposição de DIAS MARQUES, *Teoria geral do direito civil*, vol. II, 1959, p. 274, segundo o qual, apesar de se ter "vulgarizado o uso do termo "caducidade" para designar a extinção de qualquer direito cuja duração se encontra sujeita a determinado prazo (...) isto não impede que o termo seja igualmente usado numa teoria do negócio jurídico"; no fundo, ainda que não se possa confundir a caducidade do direito prevista nos arts. 298.º e 328.º, ambos do CC, com a caducidade enquanto modo de extinção do vínculo contratual, existem algumas semelhanças que se prendem com o decurso do tempo e que podem justificar a aplicação de determinadas soluções à caducidade do contrato, cfr., GALVÃO TELLES, *Manual dos contratos em geral*, 4.ª ed., Coimbra: Coimbra Editora, 2010, p. 381.

direitos contrapostos a obrigações naturais por força da inércia do titular em exercê-los durante longo período de tempo[300].

Em sentido diametralmente oposto ao que se verifica na caducidade, a prescrição não ocorre de forma automática, não é de conhecimento oficioso e não se traduz em rigor na extinção do direito, uma vez que um direito prescrito não deixa de ser direito, antes fica apenas sujeito à invocação da prescrição, que converte a posição contraposta de obrigação civil em obrigação natural[301].

Sublinhe-se, em particular, a caracterização estritamente objetiva dos interesses prosseguidos com a caducidade – certeza e segurança das situações jurídicas –, que depõe contra o prolongamento de situações de pendência no exercício de certos direitos, independentemente dos motivos do seu não exercício[302]. Quanto à prescrição, embora servindo igualmente a certeza e a segurança, abre-se a interesses de outro tipo, retirando a plenitude da proteção jurídica ao titular do direito quando se verifica uma situação prolongada de inércia do seu exercício, sem justificação atendível já que, quando a justificação existe, o prazo pode interromper ou suspender[303].

A priori, é mister salientar que a caducidade chegou a título póstumo ao mundo do direito administrativo; mas impôs-se aqui rapidamente, pela sua aptidão para proteger eficazmente interesses tipicamente publicísticos[304]. Sabe-se como o prolongamento de situações de pendência se revela aqui particularmente nocivo, assim como também é reconhecido a premência de garantir que bens ou posições jurídico-públicas não utilizadas

---

300 CUNHA GONÇALVES, *Tratado de direito civil em comentário ao código civil português*, cit., p. 723.

301 Seguimos, no essencial, os arts. 300.º e segs., todos do CC. Sobre a distinção propriamente dita, cfr., NUNO CABRAL BASTO, *Caducidade*, in DJAP, Coimbra: Atlântida Editora, 1972, p. 60.

302 Sobre os fundamentos da prescrição, cfr., GIUSEPPE PUGLIESE, *La prescrizione*, vol. 2, 3.ª ed., 1914, p. 21. Entre nós, cfr., a orientação perfilhada por CABRAL DE MONCADA, *Lições de direito civil/parte geral*, cit., p. 729, segundo a qual, o único ponto em comum entre a figura da prescrição e da caducidade reporta-se às consequências que estas produzem, ou seja, ao fato de fazerem cessar a eficácia dos direitos resultantes dos atos practicados. Existindo, no entanto, muitos outros pontos em que as mesmas divergiam, acrescentando este Autor que, enquanto na prescrição a extinção do direito se faz pelo seu não uso durante certo tempo, na caducidade ou perempção basta o simples fato de chegar ao fim o tempo previsto para o exercicio do direito, não estando dependente da vontade das partes. A caducidade estaria assim associados aos direitos potestativos enquanto que a prescrição se baseava nos direitos subjectivos em sentido próprio, cfr., no mesmo sentido, MANUEL DE ANDRADE, *Teoria geral da relação jurídica*, vol. II, cit., pp. 463 e segs.

303 Sobre a segurança jurídica da prescrição, cfr. WALTER D' AVANZO, *La prescrizione in matéria civile e commerciale*, 1940, p. 96; VITTORIO TEDESCHI, *Lineamenti della distinzione tra prescrizione estintiva e decadenza*, cit., p. 18.

304 Sobre as diferentes manifestações da caducidade no direito administrativo, permanece o estudo da senhora juiz-conselheira, MARIA FERNANDA MAÇÃS, *A caducidade no direito administrativo: breves considerações,* in AAVV, Estudos em Homenagem ao Conselheiro José Manuel Cardoso da Costa, Coimbra: Coimbra Editora, 2005, p. 124.

devidamente por um administrado possam ser de forma expedita disponibilizadas para outros[305].

No quadro da conceção clássica do ato administrativo autoritário[306][307] seria consagrada uma legislação administrativa,- principalmente o Código Administrativo de 1936-1940 -, que interpretava a caducidade como uma extinção do ato administrativo que deixaria de vigorar por se ter esgotado na execução o seu conteúdo, *rectius*, por terem deixado de se verificar os pressupostos da sua aplicação ou por haver decorrido o tempo previsto para a produção dos seus efeitos[308].

Assim, para MARCELLO CAETANO, a declaração de caducidade seria um ato pelo qual "a Administração atesta que se verificaram certos fatos que nos termos da lei originaram a cessação dos efeitos de certo ato administrativo", pelo que essa declaração teria uma natureza declarativa[309].

Na sequência do entendimento comummente afirmado pela jurisprudência da época, se a Administração, em vez de declarar a caducidade do ato, o pressupunha subsistente, concedendo novos prazos ou aditando novas condições, estaria juridicamente a praticar um ato novo, distinto do primeiro que caducou, e podia fazê-lo nos termos estabelecidos para a prática desse tipo de atos[310]. Segundo o redator[311], "desde que não cumpridas as condições postas pela Administração ao conceder autorização para a instalação de uma unidade fabril, a licença perde toda a eficácia jurídica, i.e., caduca".

---

[305] Ac. do Tribunal Central Administrativo do Norte, de 15 de Maio de 2014, Proc. 00440/12 (*apud* http://www.dgsi.pt/): "A caducidade constitui uma das formas de extinção dos atos administrativos, distinguindo a doutrina duas modalidades possíveis de caducidade, a saber: (i) a caducidade preclusiva e (ii) a caducidade sanção, que, como sabemos, não tem sido acolhida, de forma consequente, nem na legislação, nem na prática. Conforme é comummente afirmado, na caducidade preclusiva está em causa "a mera contagem de um prazo", o mesmo é dizer, uma situação de caducidade em que uma norma estabelece um prazo máximo para o cumprimento de uma obrigação, sem que pareça haver outros elementos que possam influir numa conformação para mais ou para menos do prazo concedido pela própria lei, operando a mesma automaticamente, pelo que a declaração de caducidade que venha a ser emitida não tem efeitos constitutivos, mas meramente declarativos, não havendo por isso, no silêncio da lei, lugar a audiência prévia dos interessados. Diferentemente, na caducidade sanção existe já uma margem de apreciação da Administração, tendo a declaração de caducidade que vier a ser emitida, efeitos constitutivos, pelo que deve ser precedida de audiência prévia dos interessados.

[306] A preposição foi adoptada por MARCELLO CAETANO e grandemente influenciada pelas construções de Otto Mayer e Maurice Hauriou.

[307] VASCO PEREIRA DA SILVA, *Em busca do ato administrativo perdido* (reimp.), Coimbra: Livraria Almedina, 2003, p. 70.

[308] MARCELLO CAETANO, *Manual de direito administrativo*, vol. II, Reimp., Lisboa: Livraria Almedina, 2013, p. 530.

[309] MARCELLO CAETANO, *Manual de direito administrativo*, vol. II, cit., p. 534.

[310] Ac. do Supremo Tribunal Administrativo, de 12 de dezembro de 1969, Proc. n.º 007909/69 (*apud* http://www.dgsi.pt/).

[311] Pamplona Corte-Real, redator do Ac. do Supremo Tribunal Administrativo, de 12 de dezembro de 1969, Proc. n.º 007909/69 (*apud* http://www.dgsi.pt/).

Evidentemente, a figura da caducidade era encarada como uma manifestação de poder da Administração, no sentido de que a caducidade era confundida com a revogação pois havia aqui uma ideia de ato administrativo como exercício do poder administrativo e produtor de efeitos jurídicos aplicáveis de forma autoritária embora a manifestação de poder estivesse aqui como um elemento constitutivo do próprio ato de determinação do direito aplicável[312].

De forma diametralmente oposta, na jurisprudência dos dias de hoje as situações mais comuns de caducidade passaram a ser, por parte dos particulares, a caducidade do direito de impugnação de atos administrativos e, por parte da Administração, a caducidade do direito de liquidar impostos[313]. Situações, uma e outra, que respondem à variante clássica ou preclusiva da figura, correspondente, como se disse, à extinção de uma posição jurídica por força do seu não exercício pelo prazo taxativamente disposto para o efeito[314].

Destarte, o problema fundamental que se coloca é o de saber se o acolhimento amplo da caducidade no direito administrativo não tem de ser acompanhado de modulações significativas na sua configuração relativas ao ambiente do *factum principis* e no seu regime jurídico relativamente ao padrão clássico ou até se não deverá reconhecer-se abertamente a existência de outras modalidades autónomas da caducidade que sejam específicas do ambiente jus-publicístico em capítulo que abordaremos posteriormente[315].

Neste momento, importa determo-nos sobre o transcurso do direito da caducidade nas ordens jurídicas estranhas ao direito pátrio, i. e., nos diversos espaços continentais estrangeiros que a acolheram e aplicaram, *mutatis mutandis*, na repercussão do tempo sobre as situações jurídicas.

---

312 Cfr., as concepções clássicas de Otto Mayer e Maurice Hauriou que tiveram maior influência no direito administrativo dos dias de hoje, VASCO PEREIRA DA SILVA, *Em busca do ato administrativo perdido* cit., p. 66.

313 Ac. do Tribunal Central Administrativo do Norte, de 13 de outubro de 2016, Proc. n.º 00388/11 (*apud* http://www.dgsi.pt/). Sobre a caducidade do direito de liquidar impostos podem ver-se os estudos de IVÁN PÉREZ JORDÁ, *La extinción de la responsabilidad infratora tributaria por causa de caducidad,* in Gaceta Fiscal, n.º 382, Madrid, 2018, pp. 52-79 (p. 70); FRANCISCO JAVIER PAJARES ÁLVAREZ, *La caducidad y otros vicios invalidantes en los procedimientos de aplicación de los tributos*, inBIT plus, nº. 203 (Janeiro), Madrid, 2017, pp. 4-16 (p. 12).

314 Apesar de o teor dos n.ºs 1 e 3 do art. 123.º do Código de Processo nos Tribunais Administrativos referir expressamente os casos de caducidade das providências cautelares por inobservância de determinados prazos na utilização dos meios contenciosos por parte dos requerentes, VIEIRA DE ANDRADE, *A Justiça administrativa*, 16.ª ed., Coimbra: Livraria Almedina, 2017, pp. 272 e 273, sublinha que só a preclusão da impugnabilidade dos atos administrativos pelo Ministério Público responde com rigor à caracterização típica de um prazo de caducidade. O prazo do meio contencioso adequado à tutela dos interesses a que o pedido de adoção de providência cautelar se destinou é um prazo de caducidade especial, pois pode iniciar-se em momentos diversos, pode suspender-se e interromper-se e pode terminar igualmente em momentos diversos, não determinando esse termo a inopugnabilidade objectiva de qualquer ato administrativo.

315 Neste sentido, conferir a doutrina da senhora juiz-conselheira sobre as modalidades possíveis da caducidade no direito administrativo português, MARIA FERNANDA MAÇÃS, *A caducidade nol direito administrativo: breves considerações,* cit., pp. 126-129.

PARTE III

FONTES ESTRANGEIRAS DO DIREITO DA CADUCIDADE

CAPÍTULO I

Elementos Comparativos

SUMÁRIO: PARTE III: Fontes estrangeiras do direito da caducidade; CAPÍTULO I: Elementos Comparativos; SECÇÃO I: A caducidade no direito francês; 1. Preliminares; 2. A *Déchéance quadriennale;* 3. A regra *quoe temporalia sunt ad agendum, perpetua sunt in excipiendum*. Os prazos prefixos; SECÇÃO II: *A caducidade no direito alemão;* 1. Preliminares; 2. O especto temporal no direito administrativo alemão; 3. O emprazamento associado à aquisição e perda do direito; 4. Proteção jurídica provisória; 5. A política de autorizações *one-non-stop-agency;* 6. A *Verwirkung* e a prescrição imemorial; SECÇÃO III: *A caducidade no direito italiano;* 1. Preliminares; 2. O confronto entre a *decadenza* e a *prescrizione;* 3. A *decadenza* no *giudicio tributário;* Secção IV: *A caducidade no direito espanhol*; 1. Preliminares; 2. O confronto entre a *caducidad* e a *prescripción;* 3. A natureza jurídica da *caducidad*.

SECÇÃO I

A caducidade no direito francês

1. Preliminares

A evolução do instituto da caducidade nos diversos espaços continentais tem o condão[316] de documentar a preocupação dupla de preencher os requisitos de normalização e diferenciação[317].

Prima facie, a normalização exige um tratamento em sistema, com generalizações e conciliações[318] que atingiu um ponto alto no CCit logrando dispensar à caducidade um tratamento centralizado[319].

---

316 Sobre a prescrição e caducidade, cfr., VAZ SERRA, *Prescrição extintiva e caducidade: estudo de direito civil português, de direito comparado e de política legislativa*, cit., p. 32; ISIDORO MODICA, *Teoria della decadenza nel diritto civile italiano*, cit., pp. 88 e segs ; GIUSEPPE PUGLIESE, *La prescrizione*, vol. 2, cit., pp.22 e segs; WALTER D' AVANZO, *La prescrizione in matéria civile e commerciale*, cit., pp. 97 e segs.

317 *Scilicet*, tratar determinado instituto como o da caducidade inserido em determinado sistema jurídico implica que nos debrucemos sobre traços da história para melhor alcançar o objectivo da comparação. Sobre a importância da história para melhor compreender o espirito dos institutos e a técnica jurídica utilizada no objecto visado pelo direito comparado, cfr., RENÉ DAVID, *Traité élémentaire de droit civil comparé*, Paris: LGDJ, 1950, p. 188.

Secondo facie, a diferenciação requer a liberdade do legislador de, perante situações dotadas de características específicas, dispensar a aplicação de determinados regimes jurídicos[320].

A nossa proposta implica que nos debrucemos sobre uma macro-comparação da caducidade para determinar pontos de contato entre ordens jurídicas estrangeiras destacando as semelhanças e diferenças[321].

Tendo presente que o direito da caducidade ultrapassa fronteiras entendemos que seria prudente dedicar algumas notas aos elementos comparativos da caducidade enquanto fenómeno do direito civil de integração europeia, *mutatis mutandis*, no quadro de um sistema de globalização trazido das relações horizontais entre ordens jurídicas distintas[322].

Ante a relativa escassez, entre nós, de estudos monográficos consagrados à figura da caducidade no direito administrativo, teremos, forçosamente, de socorrer-nos das opiniões expendidas noutros ordenamentos jurídicos, mormente o francês e o italiano, uma vez que tais ordenamentos jurídicos influenciaram de modo indelével o ordenamento jurídico pátrio[323]. Todavia, não deixaremos igualmente de ter em conta o ordenamento jurídico alemão.

O sistema de comparação das várias correntes de pensamento jurídico permite direcionar o centro da investigação académica para todas as opiniões que contribuíram para o aperfeiçoamento do sistema das relações jurídicas dominante[324].

Sendo a comparação um objeto do presente estudo não pode deixar de se fazer uma prevenção genérica que, não obstante ser tomada em conta por todos os

---

318 Sobre o papel a desempenhar pelos publicistas que investigam um instituto de direito privado no procedimento da técnica de comparação de direitos, cfr., HAROLD COOKE GUTTERIDGE, *Comparative law: an introduction to the comparative method of legal study and research*, Cambridge: Cambridge University Press, 1946, p. 61.

319 Vemos esta questão na Secção III, do cap. II, da parte I, deste estudo.

320 No mesmo sentido, cfr., HAROLD COOKE GUTTERIDGE, *Comparative law: an introduction to the comparative method of legal study and research*, cit., pp. 72-87, sobre o processo técnico de comparação entre sistemas de direito distintos.

321 Sobre o objeto do direito comparado e a distinção entre macro-comparação e micro-comparação na atividade cientifica de comparar direitos, veja-se a obra clássica de CASTRO MENDES, *Direito comparado – lições do Prof. João de Castro Mendes ao curso da Faculdade de Direito de Lisboa de 1982-1983*, Lisboa: ed. AAFDL, 2008, p. 11.

322 No quadro do sistema de globalização proveniente de ordens jurídicas distintas, *summo rigore*, cabe notar que, enquanto fenómeno de direito civil, a caducidade aparece associada à impossibilidade de cumprimento das obrigações, apesar de não corresponderem integralmente, a caducidade é descrita pelo vocábulo *frustration* no direito inglês, cfr., WILLMOTT/CHRISTENSEN/BUTLER, *Contract law*, Reimp., Oxford, 2002, pp. 667 e segs.

323 P. ex., veja-se a concepção clássica de ato administrativo propugnada por GIUSEPPE GRECO, *L' atto amministrativo condizionato*, Pádua: G. Giappichelli Editore, 1993, p. 17 e segs, que viria a influenciar o direito pátrio de modo indelével.

324 Pretende-se fazer alusão à definição proposta por PIERRE PESCATORE, *Introduction à la science du droit,* Reimp., Luxemburgo: ed. Bruylant, 2010, p. 117, da doutrina enquanto apresentação oral ou escrita da ciência do Direito e sistemática crítica das diferentes matérias jurídicas.

comparativistas, deve ser aqui recordada[325]. Trata-se da necessidade de proceder à comparação de institutos provenientes do sistema da família romano-germânica (*civil law*) que é o sistema continental dos ordenamentos francês, alemão e espanhol com as regras ou institutos provenientes do sistema de *common law* do ordenamento inglês[326]. Com efeito, o estudo comparativo permite compreender que a tradição dos países com sistemas de *common law* diverge dos países com tradição de *civil law*[327] nas circunstâncias jurídicas e instrumentos de proteção[328]. A discussão que incide sobre a base jurídica de qualquer Estado e o seu poder sobre determinado território permite estreitar a ligação com os acontecimentos históricos de cada nação e comparar a experiência entre sistemas jurídicos que se consideram tradicionalmente opostos[329].

Neste contexto, embora as diferenças entre os ramos de *common law* e *civil law* descrevam dois sistemas jurídicos incomunicáveis, tal não significa que se ignore a perspetiva mais ampla de que a lei está em constante evolução e que, em última análise, a história inglesa nunca foi estanque e deslocada do resto do continente europeu[330].

A este propósito, tendo em vista tratar do tema da caducidade em várias famílias do direito administrativo, cumpre chamar à colação a doutrina do direito administrativo comparado que identifica duas tendências que dividem os sistemas jurídicos – o sistema francês e o sistema britânico – (i) o primeiro, que subordina a Administração, de

---

325 O objecto do direito comparado não se encerra nas leis de determinado país podendo incluir igualmente a jurisprudência, a doutrina e, em alguns casos, o costume jurídico (*common law*), cfr., ENRIQUE MARTÍNEZ PAZ, *Introducción al derecho civil comparado*, Buenos Aries: ed. AbeladoPerrot, 1960, p. 16: "El sistema de las legislaciones, que tanto nos interesa, no está, por cierto, tan solo contenido en el texto de la ley; la jurisprudência, los costumbres jurídicos, los nuevos conceptos de vida prestan a esse texto, as veces, un sentido nuevo; no se podria, pues, en esta labor, prescindirse de la luz que ofrecen estas manifestaciones de la conciencia jurídica nacional".

326 Sobre o enquadramento das famílias jurídicas no sistema jurídico da atualidade, cfr., DÁRIO MOURA VICENTE, *Direito comparado*, Introdução e Parte Geral, vol. I, 3.ª ed., Coimbra: Livraria Almedina, 2015, p. 70.

327 O *civil law* está tradicionalmente ligado aos países de sistemas com culturas jurídicas de influência romanística caracterizados por uma codificação de carácter geral que conserva conceitos fundamentais de direito privado, e que utilizam uma determinada técnica normativa e interpretativa, cfr., ANTONIO GAMBARO/RODOLFO SACCO, *Sistemi giuridici comparati*, in Trattato di Diritto Comparato, 3.ª ed., Turim: UTET, 2008, pp. 44 e segs.

328 O direito proveniente do *common law* é tradicionalmente definido pela doutrina como um direito de natureza essencialmente jurisprudencial, desenvolvido continuamente e de forma independente do *ius commune* continental apesar das semelhanças que existem entre a doutrina românica e inglesa para o fornecimento de formas de ação e o carácter casuístico das regras de direito, cfr., RAOUL VAN CAENEGEM, *I signori del diritto*, Milão: ed. Giuffrè, 1999, p. 19.

329 A observação que o intérprete faz da lei tradicional inglesa é a de um direito administrativo estrangeiro, mesmo que as normas administrativas de sancção pudessem ser determinadas por uma conceção de modelo francês, daí a impossibilidade de comparar o incomparável, no mesmo sentido, cfr., GIORGIO RECCHIA, *Ordinamenti giuridici europei di giustizia amministrativa*, in Trattato di Diritto Amministrativo diretto dal Prof. G. Santaniello, vol. XXV, Milão: ed. Cedam, 1996, p. 711.

330 KENNETH O. MORGAN, *The oxford history of britain*, Oxford: Oxford University Press, 2010, p. 8.

preferência, aos princípios publicísticos, colocando à disposição da Administração os institutos administrativos submetidos ao regime jurídico administrativo, o que é vantajoso para o Estado, que fica em posição vertical ou privilegiada, em relação aos particulares; (ii) o segundo, que submete a Administração ao direito comum e nivela o Estado ao mesmo plano do administrado, escolhendo regras, institutos e regimes jurídicos de direito privado, o que retira da Administração as prerrogativas derrogatórias do direito comum[331].

Ora, sucede que os sistemas administrativos que se distinguiram ao longo da história administrativa passaram por duas matrizes antagónicas: o sistema administrativo de tipo britânico ou de administração judiciária e o sistema administrativo de tipo francês ou de administração executiva[332]. Como é sabido, o sistema administrativo português é enquadrável no modelo de Administração de matriz francesa porque a Administração Pública se encontra subordinada a um ramo de direito próprio investido do tradicional privilégio de execução prévia[333].

Para tanto, na comparação de direitos que tentaremos esboçar entre alguns aspetos da regulamentação da responsabilidade nos ordenamentos inglês e português adotaremos um enfoque funcional que é hoje defendido na disciplina de direito comparado. À parte das influências de escola e de construções racionais, as instituições são apenas comparáveis à sua função e não relativamente à sua posição e conceção técnicas[334]. Neste contexto, a

---

331 Segundo JOSÉ CRETELLA JÚNIOR, *O direito administrativo comparado,* São Paulo, J. Bushatsky, 1972, p. 50, no sistema francês, a Administração opta, na maioria das vezes, por institutos, processos, princípios e regimes de direito público, o que não lhe retira a possibilidade, muitas vezes, de escolher o regime de direito privado enquanto no sistema britânico, de grande simplicidade, todos os sujeitos de direito se submetem ao mesmo regime jurídico, que é o de direito comum.

332 Para a compreensão dos sistemas administrativos em diferentes famílias do direito, vejam-se os ensinamentos de CASTRO MENDES, *Direito comparado*, Lisboa, cit., p. 27 e FERREIRA DE ALMEIDA, *Introdução ao direito comparado*, cit., p. 88; SABINO CASSESE, *La construction du droit administratif*, France et Royaume Uni, Paris: ed. Montchrestien, 2000, p. 57. Segundo COLAÇO ANTUNES, *O procedimento administrativo de avaliação do impato ambiental*, Coimbra: Livraria Almedina, 1998, p. 116, o procedimento administrativo pode desenvolver uma função de mediação e realizar o equilíbrio entre todos os setores do Estado e dá o exemplo do equilibrio entre concentração de poder e pluralismo ou entre o poder autoritário e o princípio democrático.

333 A doutrina faz corresponder a esta figura a efetivação da autotutela executiva, i.e., a faculdade do uso da força para a execução de decisões administrativas (art. 154.º, do CPA), cfr., RUI GUERRA DA FONSECA, *O fundamento da autotutela executiva da administração pública*, *contributo para a sua compreensão como problema jurídico-político*, Coimbra: Livraria Almedina, 2012, pp. 305 e segs; recorde-se, a este propósito, que VASCO PEREIRA DA SILVA, *Em busca do ato administrativo perdido*, cit., pp. 556 e segs, considera o ato administrativo idóneo *per se* no que tange à produção de efeitos impostos aos sujeitos particulares, pelo que, os atos administrativos gozarim de eficácia imediata porque são atos unilaterais e não em virtude de qualquer outra especial qualidade da Administração Pública.

334 Na esteira de CONSTANTINESCO, *Tratado de derecho comparado* (trad. de *Rechtsvergleichung*), vol. 1, introducción al derecho comparado, Madrid: Biblioteca de Estudios Jurídicos Tecnos, 1981, p. 70, só deve ser objeto de comparação um complexo ou um grupo de problemas jurídicos mais ou menos equivalente em todos os direitos. Segundo o comparatista alemão o pensamento e a técnica jurídica dos direitos respetivos concebem, formulam e agrupam diferentemente. Entre nós, cfr., DÁRIO MOURA VICENTE, *Direito comparado*, cit., p. 42, sobre a metodologia da comparação jurídica e a observação de certas regras metodológicas que permitem

metodologia de comparação foi dirigida aos aspetos funcionais dos institutos e descrição dos regimes de caducidade nas ordens jurídicas estrangeiras[335].

Como refere PETER HÄBERLE, a comparação constitui o quinto elemento interpretativo a par dos elementos interpretativos identificados por SAVIGNY[336]. A inevitabilidade da adoção deste quinto elemento decorre, desde logo, da existência de cláusulas de receção do direito não nacional (fundamentalmente de origem internacional convencional em várias constituições recentes, bem como da prática do TJUE na criação e desenvolvimento dos princípios gerais de direito a partir das tradições jurídicas comuns dos Estados-membros[337]).

Em direito comunitário como em todo o Direito, a atividade interpretativa tendente à aplicação toma por fronteira um texto: o pensamento problemático, que é também pré-entendimento da solução mais justa, está delimitado de um lado pelas lacunas e de outro pela contrariedade, sempre que, e respetivamente, não existindo *a final* texto que aponte minimamente no sentido daquela solução, falte norma ou exista norma contrária. Á realidade jurídica acede-se através da linguagem; o acesso é hermenêutico e a hermenêutica jurídica é mais do que compreensão, é descoberta[338].

---

distinguir uma investigação de direito comparado das comparações que se fazem em torno de outras situações jurídicas.

335 Em sentido similar, outro autor alemão ensaia uma metodologia de direito comparado que visa confrontar diversas ordens jurídicas no seu espírito ou no seu estilo e confrontar as instituições comparáveis ou de soluções comparáveis nas diferentes ordens jurídicas. Dá um exemplo: comparar a lei de países que têm um regime político socialista com países que têm um regime político comunista, cfr., KONRAD ZWEIGERT, *Introduzione al diritto comparatto*, vol. I-II, Milão: ed. Giuffrè, 1998, p. 37.

336 A comparação surge a par dos elementos gramatical, teleológico, histórico e sistemático. Savigny, tendo sido um dos percursores da escola histórica do Direito, conferiu relevância à comparação no tempo para a interpretação jurídica. Também HÄBERLE, *El estado constitucional* (trad. por Héctor Fix-Fierro), México: Universidad Nacional Autónoma de Mexico, 2003, p. 162, correlaciona diretamente a comparação com o elemento histórico, considerando que se então o acento se colocava no sistema, agora a tónica se desloca para a dimensão contemporânea.

337 A jurisprudência do TJUE tem sido de tal ordem numerosa e intensa que os Estados-membros da União Europeia têm sido influenciados pelo sentido das suas decisões, de acordo com as regras do direito comunitário. Recorrendo às palavras de SABINO CASSESE, *Le trasformazioni del diritto amministrativo dal XIX al XXI secolo*, Rivista trimestrale di diritto público, 2002, pp. 27-40 (p. 34), diremos que o fenómeno europeu se trata de um fenómeno complexo que se desenvolve de formas distintas com a integração das administrações nacionais entre elas e com a supranacional, através do condicionamento comunitário da independência das autoridades de regulamentação; mediante a rutura do nexo tradicional entre nacionalidade e função pública; com a regulação comunitária de algumas das principais matérias administrativas, como os contratos; mediante a afirmação de princípios comunitários, como o da não discriminação e transparência; e com a difusão comunitária de princípios de direitos administrativos nacionais, como o da proporcionalidade"; entre nós, sobre o alcance da CEDH, cfr., JORGE MIRANDA, *Curso de direito internacional público*, 6.º ed., Cascais: ed. Principia, 2016, pp. 329-331.

338 Muito a propósito, cfr., o breve apontamento etimológico sobre a interpretação que apresentam FRANÇOIS OST/MICHEL VAN DER KERCHOVE, *De la pyramide au réseau?: Pour une théorie dialectique du droit*, Bruxelas: Públications des Facultés universitaires Saint-Louis, 2002, pp. 98 e 99.

No presente campo de análise, textos serão os tratados e as normas de direito derivado; ambos possuem natureza compromissória, pactícia, dando expressão sígnica a uma vontade consensual à qual, em um plano intergovernamental, terão chegado os Estados-membros[339].

Numa síntese intercalar, diremos que o tema das relações entre o ordenamento jurídico comunitário (ou internacional) e o direito administrativo nacional dos estados é um campo de análise heterogéneo que tem, fragmentariamente, interessado às doutrinas administrativista e comunitarista europeias[340].

Resulta aquela heterogeneidade de poderem ser identificados vários planos problemáticos[341], cada um deles relativamente autónomo e conhecendo, na *praxis* jurídica comunitária, avanços ou recuos independentes da evolução verificada.

Assim, e metodologicamente, poderia no presente estudo ter-se optado pelo tratamento aprofundado de um desses planos problemáticos que estaria justificado pela natureza relativamente autónoma de cada um destes pontos. No entanto, enveredamos por uma via, decerto mais árdua de trilhar, de síntese dos dois ordenamentos assinalados, isto porque, reconhecendo-se, como se expôs, a autonomia das questões, não será essa autonomia absoluta.

Ademais, é mister salientar que o recurso ao direito comparado visa procurar a harmonia do direito administrativo nas ordens jurídicas europeias, pelo que deve ser averiguada a viabilidade de, detetando o homogéneo, se traçar uma supranacionalidade sistemática sustentável[342]. Dito de outro modo, o fator supranacional do direito

---

339 Não se ocupará este estudo *ex professo* dos problemas relacionados com a interpretação dos instrumentos convencionais internacionais, questão que se discute em sede de direito internacional público; as soluções a que aí se chegue serão *prima facie* aplicáveis, igualmente, à interpretação dos tratados comunitários, que são convenções de direito internacional público (assim, serão os tratados interpretados no sentido mais garantístico dos objectivos que contêm, no que constitui a observância de um principio comum de interpretação de instrumentos convencionais internacionais: trata-se da tradicional directiva, directiva de sistematicidade intrínseca, de prossecução hermenêutica do efeito útil das disposições interpretadas, traduzida em não se dever entender nenhum dos termos a interpretar como inútil ou redundante, e em direccionar-se os resultados interpretativos naquele sentido que melhor vá de encontro às finalidades do Tratado, no mesmo sentido, cfr., FRANÇOIS OST/MICHEL VAN DER KERCHOVE, *De la pyramide au réseau?: Pour une théorie dialectique du droit*, cit., p. 109.

340 JORGE MIRANDA, *Curso de direito internacional público*, cit., pp. 345 e 346.

341 Referimo-nos ao apuramento de questões como a da viabilidade, abstracta e concreta, de movimentos harmonizadores ou unificadores do direito administrativo dos Estados-membros; ou a de apurar qual o verdadeiro relevo rector, no tema da responsabilidade da Administração Pública, de um princípio de legalidade de direito administrativo nos termos em que vigora nas tradições constitucionais dos Estados-membros; ou a de rigorosamente saber que poder legiferante detém a UE em matéria administrativa; ou a dos avanços e perspectivas da cooperação intergovernamental em matéria administrativa.

342 Outro entendimento de direito administrativo europeu parece ser o do direito administrativo que rege a cooperação entre os órgãos comunitários, particularmente a Comissão Europeia, enquanto esta atua como

comunitário procura estabelecer afinidade com os direitos locais, dado que mais do que a aproximação do semelhante, ele aprecia as diferenças e respetivas transposições[343].

Na verdade, temos para nós que a Administração Pública foi mudando de configuração ao longo da sua história em razão do lugar e do espaço[344].

De um modo sintético, podemos afirmar que um sistema administrativo será o conjunto de elementos que, de uma forma ordenada e coerente, caracterizam a organização, o funcionamento e a atividade da Administração Pública, incluindo, naturalmente, o ordenamento jurídico correspondente em determinado lugar de espaço e num certo período de tempo[345].

O estudo dos sistemas administrativos permite determinar a família administrativa em que nos situamos, de modo a entender o enquadramento dogmático atribuído aos diversos ordenamentos jurídicos, no âmbito do recurso ao direito comparado[346].

Em qualquer caso, tendo em conta que não há um padrão clássico onde possam ser referidos os conceitos e instituições da matéria referente à Administração Pública - por esta se encontrar dispersa – e esta matéria ser tratada em função de determinadas formas políticas que se apresentam diferentes de país para país, naturalmente que cada autor se deixa influenciar pelas circunstâncias do país onde escreve[347]. Ademais, quando se lê uma obra doutrinária desta disciplina e se encontra uma definição dela, há que examinar as realidades jurídico-políticas que condicionam o pensamento de quem a escreveu[348]. O autor

---

órgão administrativo, com vista à aplicação do direito comunitário, cfr., SABINO CASSESE, *Trattato di diritto amministrativo*, Diritto Amministrativo Generale, vol. I, Milão: ed. Giuffrè, 2000, p. 175.

343 ANDREW HARDING, *Comparative law in the 21st century (*trad. de *Unde Venit, Quo Tendit Comparative Law)*, ESIN ÖRÜCÜ (orgs.), Londres: Kluwer Law International, 2002, p. 17.

344 ANDREA PATRONI GRIFFI*, Il governo delle regioni tra política e amministrazione: principi e modelli nei settori qualità delle regole, sanità, ambiente e território*, Turim: Seconda Università degli Studi di Napoli; G. Giappichelli, 2007, pp. 13 e 14.

345 Sobre a Administração Pública, veja-se o interessante estudo de TIAGO ANTUNES, *Agilizar ou mercantilizar? o recurso a instrumentos de mercado pela administração pública – implicações e consequências*, in RFDUL, 2006, pp. 1059-1070.

346 Sobre os traços universais do direito administrativo, cfr., JOSÉ CRETELLA JÚNIOR, *O direito administrativo comparado,* cit., pp. 48 e 49; em relação ao estudo do direito administrativo comparado enquanto disciplina, vejam-se os ensinamentos de JEAN RIVERO, *Cours de droit administratif comparé*, Paris, 1958, pp. 16 e 17, no curso de doutoramento em Paris.

347 Para todas os momentos históricos de crescimento da Administração Pública consultar as obras de RICCARDO ORESTANO, *Introduzione allo studio storico del diritto romano*, Turim: G. Giappichelli, 1963; GUIDO FASSÒ, *La storia come esperienza giuridica*, Milão: Giuffre, 1953; H. LÉVY-BRUHL, *Aspects sociologiques du droit*, Paris: M. Rivière, 1955.

348 Mas tudo isto, reconheçamo-lo, tem o seu reverso: é que uma cultura identifica sempre um limite. Com efeito, repare-se, são várias as culturas que convivem sincronicamente e inúmeras as que já se sucederam diacronicamente; e, sendo assim, quem fizesse a síntese de todas elas seria bem mais "sábio" do que aquele que vive imerso numa só cultura. Digamo-lo, de novo, com uns versos de PESSOA/CAMPOS: "Quanto mais eu sinta, quanto mais eu sinta como várias pessoas, / quanto mais personalidades eu tiver, / quanto mais intensamente, estridentemente as tiver / quanto mais simultaneamente sentir com todas elas, / quanto mais

cauteloso previne o seu leitor de que a sua conceção de caducidade é válida apenas para dado país e para o sistema político-social, podendo pecar por excesso ou por defeito relativamente a outros[349].

O comparatista tem aqui um papel importante a desempenhar porque a comparação em Direito não consiste em alinhar, em frente umas das outras, normas ou noções colhidas na legislação e na doutrina de vários países; mas em determinar as características fundamentais dos sistemas jurídicos nacionais, para só com referências a essas características gerais e enquadrados nelas, interpretar os regimes particulares[350]. Note-se que, como refere FREITAS DO AMARAL, a doutrina estrangeira é por definição muito mais abundante e variada do que a nacional e é, por vezes, mais profunda ou mais avançada no estádio de investigação científica em que se encontra[351].

Ora, como consequência deste traço fundamental da análise metodológica, impende sobre a comparação a *tertium comparationis*, i.e., é mister formular a questão sobre a qual vai incidir a comparação porque quanto mais específico for o problema social, menos provável será, por conseguinte, que tenha alcance universal. Só a um nível de grande generalidade se poderá achar o denominado *tertium comparationis* na base de um critério funcional.[352]

Mas então vamos desistir da construção de um conceito de caducidade que aspire a ter validade universal? Que seja tão verdadeiro na França como Inglaterra, Portugal, Espanha, Alemanha[353] ou Itália? Cremos que não. Para a caducidade aspirar ser um tema científico que use um vocabulário técnico no plano internacional, é indispensável que o seu conteúdo tenha o mesmo significado em toda a parte. Claro que um conceito que aspire, na esfera do Direito, a ter validade universal não pode deixar de ser formal. Não pode incluir muitos elementos materiais nem descer a pormenores na caracterização da realidade definida. Mas, assente a noção geral, cada um poderá depois acrescentar que o regime da caducidade no seu país tem mais este ou aquele traço a considerar.

---

unificadamente diverso, dispersadamente atento, / estiver, sentir, viver, for, / mais possuirei a existência total do universo, / mais completo serei pelo espaço inteiro fora, (…)", cfr., FERNANDO PESSOA, *Poesias de álvaro de campos*, Lisboa: Editora Ática, 2006, p. 103.

349 Sobre a heterogeneidade das diferentes concepções estrangeiras do direito administrativo ocidental e a forma como influencia o estudo do direito comparado, cfr., JEAN RIVERO, *Cours de droit administratif comparé*, cit., pp. 22 e 23.

350 Similarmente, FREITAS DO AMARAL, *Manual de introdução ao direito*, vol. I (reimp.), Coimbra: Livraria Almedina, 2012, p. 442, interroga-se sobre a utilidade do recurso à doutrina jurídica estrangeira para definir o direito administrativo.

351 FREITAS DO AMARAL, *Manual de introdução ao direito*, cit., p. 440.

352 No mesmo sentido, cfr., DÁRIO MOURA VICENTE, *Direito comparado*, cit. p. 45.

353 Para uma comparação entre os direitos alemão e inglês no domínio da caducidade, vide MARTINA KÜNNECKE, *Tradition and change in administrative law*, *an anglo-german comparison*, Reimp., Berlim: Springer-Verlag Heidelberg, 2010, pp. 173-186.

No entanto, o sistema administrativo português é caraterizado pela existência de tribunais especializados (tribunais administrativos[354]), sendo certo que os tribunais portugueses poderão sempre ser chamados a aplicar o direito público material estrangeiro[355].

A verdade é que não se tentou ainda a estruturação de um direito administrativo comparado próprio e específico, independente do direito privado. É verdade que, ao tratarmos de uma figura do direito civil como é a caducidade, e pretendendo trazê-la para o direito administrativo, subjaz, desde logo, uma questão muito interessante que tem a ver com a aplicação ao campo do direito administrativo da metodologia do direito privado[356].

Trata-se, bem vistas as coisas, de selecionar os ordenamentos jurídicos a comparar e introduzi-los na questão *comparanda*. Essa seleção há-de ser feita tendo em conta diversos fatores, entre os quais avulta a própria finalidade visada através da comparação de direitos. Porque a diversidade das instituições jurídicas nacionais radica muitas vezes na diferente valorização dos mesmos problemas jurídicos nos ordenamentos considerados é necessário ter as devidas cautelas com o fenómeno da *praesumptio similitudinis* que distorce os resultados da comparação.[357]

Neste contexto, cumpre investigar o crescimento da importância do elemento estrangeiro que integrará a decisão administrativa intimamente ligada ao encurtamento das distâncias entre as diferentes comunidades jurídicas para facilitar a identificação da questão *comparanda* nos vários ordenamentos[358].

É importante reportarmos o modo como o direito administrativo que assim conhecemos se globalizou[359], uma vez que certas doutrinas estrangeiras sobre a caducidade vieram a ser sensíveis à evolução do direito comunitário.

---

354 Reportamo-nos aos artigos 209.º, n.º 1, al. b), e 212.º, da CRP, e art. 1.º, da Lei n.º 13/2002, de 19 de Fevereiro (ETAF).

355 *Scilicet*, em situações excecionais, o direito público material estrangeiro pode ser chamado a regular aspetos de relações administrativas nacionais, projetando efeitos extraterritoriais. Ainda que esta extraterritorialidade pressuponha uma regra de habilitação nacional a fonte de regulação deixa de ser estritamente interna, cfr., PAULA COSTA E SILVA, *Jurisdição e competência internacional dos tribunais administrativos: a propósito do Ac. do STA n.º 4/2010* in CJA, n.º 84 (Novembro/Dezembro), 2010, p. 13.

356 No mesmo sentido, cfr., JEAN RIVERO, *Cours de droit administratif comparé*, cit., pp. 36 e 37.

357 DÁRIO MOURA VICENTE, *Direito comparado*, cit. p. 49.

358 Como exemplo da importância do conhecimento do elemento estrangeiro para o trabalho do comparatista, veja-se o interessante estudo de comparação entre o sistema europeu multilevel e o federal americano ao nível da votação sobre direitos fundamentais, cfr., FEDERICO FABBRINI, *Voting rights for non-citizens: the european multilevel and the US federal constitutional systems compared*, in ECLR, vol. 7, Cambridge: Cambridge University Press, 2011, pp. 392-423.

359 Também no direito constitucional se vem utilizando expressões como constitucionalismo global: o constitucionalismo *multilevel* (interconstitucionalidade), *transnational governance* e o constitucionalismo internético, de modo que se assiste à construção de uma rede de constitucionalidade no constitucionalismo

Finalizamos este ponto salientando que a globalização económica, implicando o surgimento de atores não estaduais transnacionais e o esbatimento de fronteiras, igualmente acompanhada de diferentes arranjos institucionais esteve na origem da criação de diferentes órgãos de resolução de conflitos, arbitrais e judiciais, de carácter supranacional e transnacional[360]. Os novos problemas suscitados pela globalização obrigam a lidar não só com um ordenamento jurídico, mas com vários em simultâneo, sujeitando-os, assim, a um diálogo permanente[361]. A facilidade de acesso à informação jurídica estrangeira através, nomeadamente, da *internet*, contribui também para um maior conhecimento do que se vai fazendo noutros sistemas, facilitando, deste modo, a incorporação de elementos estrangeiros no trabalho do comparatista[362].

Cabe agora tecer algumas breves considerações sobre o período histórico que deu lugar à formação do atual direito francês da caducidade[363].

Prima facie, refira-se que a ideia de constituição da Administração liberal e do Estado orientado para o cidadão foi alcançada em França no séc. XVIII[364].

Ao contrário do que se possa pensar, o momento histórico da edificação do liberalismo em França não tinha ainda implantado o autocontrolo alemão do Estado, pois a luta dos revolucionários liberais pautou-se pela transição da justiça reservada para a justiça delegada, mas numa lógica em que o Estado governa livremente e a sua atuação não é controlada senão por um Conselho de Estado, que integra a própria estrutura da Administração[365]. Não existe uma verdadeira separação de poderes entre tribunais e

---

ocidental, neste sentido, GOMES CANOTILHO, *"Brancosos" e interconstitucionalidade*, itinerários dos discursos sobre a historicidade constitucional, Reimp., Coimbra: Livraria Almedina, 2012, pp. 261 e 262, alude para a ilusão de uma comunidade baseada na *Internet*, a pretensão de excelência assente na capacidade de governação transnacional de atores privados e a utopia de um constitucionalismo global estruturado em constitucionalismos parciais civis (sem política).

360 SUZANA TAVARES DA SILVA, *Direito administrativo europeu*, Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra, 2010, p. 35.

361 Considera SUZANA TAVARES DA SILVA, *Direito administrativo europeu*, cit., p. 38, que o direito administrativo europeu se funda no princípio da colaboração entre sistemas executivos, *maxime* a construção de *passerelles* jurídicas entre ordenamentos administrativos nacionais.

362 SUZANA TAVARES DA SILVA, *Direito administrativo europeu*, cit., p. 39.

363 Conferir o estudo de ARNAUD, *Les origines doctrinales du code civil français,* Paris: LGDJ, 1969.

364 Como prova da tentativa de modernização do direito administrativo local (o objetivo não era colocar em causa a organização administrativa herdada do Antigo Regime), o Conselho de Estado do Rei procedeu, p. ex., à criação de Províncias Municipais, em Berri, no ano de 1778, cfr., PIERRE LEGENDRE, *L´administration du XVIII siècle a nos jours,* Textes et Documents, Paris: ed. PUF, 1969, p. 27.

365 Sobre as consequências da "crise" do liberalismo e a negação dos direitos individuais, cfr., AUGUSTIN GORDILLO,*Tratado de derecho administrativo*, 2.ª ed.º, parte geral, tomo I, Buenos Aires: ed. Macchi, 1994, pp. 24 e segs.; entre nós, cfr., VASCO PEREIRA DA SILVA, *O contencioso administrativo no divã da psicanálise*, cit., p. 55.

Administração[366] porque as soluções da Revolução Francesa tiveram o condão de alterar uma realidade monárquica absolutista, em que o rei é o administrador e julgador, pelo que os revolucionários franceses entenderam que separar poderes era efeito da criação de um Conselho de Estado (Constituição de 22 de Frimário[367], ano VIII, 15 de setembro de 1799[368]), que tivesse por missão julgar os litígios administrativos e a própria atuação da Administração mas que, no limite, estaria sujeita a homologação do Chefe de Estado[369].

Dito isto, é necessário sublinhar que a garantia dos administrados condicionava a atuação dos tribunais administrativos à anulação de decisões ilegais das autoridades ou à condenação a pagamento de indemnizações ficando a Administração independente do poder judicial[370].

Este modelo foi sendo desenvolvido até ao momento em que se passou do sistema de justiça reservada para o de justiça delegada (os pareceres deixam de estar sujeitos a homologação) através da Lei de 24 de maio de 1872[371]. A justiça foi delegada, mas o órgão que a proclamava era um órgão da Administração, pelo que, em termos práticos, não existia separação de poderes[372].

Assim, em sentido diametralmente diverso do que aconteceu na Alemanha, a independência dos tribunais administrativos em França só irá nascer muito mais tarde, com o acórdão do Conselho Constitucional de 1980, altura em que se consagra definitivamente essa independência[373].

---

366 Sobre a ausência de uma Constituição durante o período do Antigo Regime francês e a confusão de poderes no Estado, cfr., MICHEL TROPER, *La séparation des pouvoirs et l'histoire constitutionnelle française*, Anthologie du Droit, Paris: LGDJ, 2014, p. 159.

367 O movimento dos revolucionários franceses chegou ao ponto de alterar o calendário gregoriano então vigente. O novo calendário republicano francês adotado após a proclamação da República em 1792 era composto por 12 meses e cada mês tinha 30 dias. Os dias excedentes eram dedicados às festas republicanas e o calendário gregoriano só voltará a ser utilizado em 1806, cfr., GIORGIO AGAMBEN, *Estado de exceção*, Reimp., Lisboa: Edições 70, 2015, p. 90.

368 ROBERT PELLOUX, *Le citoyen devant L'État*, Paris: ed. PUF, 1955, p. 76.

369 JEAN APPLETON, *Supplément au traité élémentaire du contentieux administratif*, Paris: ed. Dalloz, 1936, p. 36; entre nós, conferir o estudo da doutrina sobre os anos de 1789 e 1799, em que teve lugar o sistema de autocontrolo da Administração, ou sistema do administrador-juiz, que pode ser dividido em três sub-períodos ou fases distintas: a fase do controlo pelos próprios orgãos da Administração ativa, a fase da justiça reservada e a fase da justiça delegada, cfr., VASCO PEREIRA DA SILVA, *Em busca do ato administrativo perdido*, cit., p. 29.

370 ROBERT PELLOUX, *Le citoyen devant L'état*, cit., pp. 77 e 78.

371 ROBERT PELLOUX, *Le citoyen devant L'état*, cit., p. 79.

372 Sobre a evolução do sistema de justiça, deve ser tido em consideração o desenvolvimento do Conselho de Estado devido ao avanço do pensamento político, designadamente pela autonomização do papel deste Conselho, já que durante a época napoleónica as decisões sobre os litígios da administração não passavam de meras propostas sujeitas a homologação do Chefe de Estado, cfr., MARIE-CHRISTINE KESSLER, *Le conseil d´etat,* Cahiers de la Fondation Nationale des Scienses Politiques, Paris: Librairie Armand Colin, 1968, p. 29.

373 VASCO PEREIRA DA SILVA, *O contencioso administrativo no divã da psicanálise*, cit., p. 55.

Em qualquer caso, cumpre salientar que o absolutismo político mitigado pela filosofia política medieval nas conceções religiosas e teocráticas sobre a origem do poder acabou por abrir a porta à ideia de poder limitado[374].

A concentração do poder no Antigo Regime que foi decisiva para o advento da Revolução Francesa[375] iniciaria um processo de evolução na Administração Pública[376].

Conforme aponta UMBERTO ALLEGRETTI[377], tratava-se agora de um modelo de Estado administrativo fundado na proeminência da Administração, no centro do qual se encontra a ideia de interesse público como interesse próprio da pessoa estadual, externo e contraposto ao dos cidadãos, como contraposta e soberana em relação a eles é a pessoa do Estado e o seu poder.

Permitimo-nos fazer um breve parêntese para salientar que, durante o Antigo Regime, algumas corporações nobiliárquicas que haviam sido progressivamente apartadas de responsabilidades administrativas, organizaram-se em parlamentos judiciais que, excedendo o papel típico dos tribunais, pretendiam erigir-se em instrumento de luta política contra a concentração do poder real[378]. Foi justamente esse "governo de juízes", que reivindicava um "direito de concorrer com o soberano na formação da lei", que despoletou a queda do Antigo Regime ao opor-se às reformas dos ministros fisiocratas, convocando os Estados Gerais de 1789[379].

Por razões evidentes, logo que os revolucionários alcançaram o poder tiveram a preocupação primordial de impedir que o "governo de juízes", que tanto havia se oposto à concentração do poder real, pudesse agora constituir um incómodo na implementação da sua própria conceção de Estado[380].

---

374 O poder deixou de ser encarado como um conceito absoluto, tendo em conta que o sistema é representado pelos homens e, portanto, surge a ideia de assembleia de homens e subordinação do poder ao Homem, cfr. THOMAS HOBBES, *Leviathan*, Oxford: Oxford University Press, 1998, p. 210.

375 Para uma análise detalhada das circunstâncias que rodearam a queda do Antigo Regime e, subsequentemente, a autonomização do direito administrativo, ver, em especial, EDOUARD LAFERRIÈRE, *Traité de la jurisdiction administrative et des recours contentieux*, 2.ª ed., vol. II, Reimp., Paris: ed. Berger-Levrault et cie., 2014.

376 EDOUARD LAFERRIÈRE, *Traité de la jurisdiction administrative et des recours contentieux*, cit., p. 77.

377 UMBERTO ALLEGRETTI, *Amministrazione pubblica e costituzione*, Pádua: ed. Cedam, 1996, p. 4.

378 MICHEL TROPER, *La séparation des pouvoirs et l'histoire constitutionnelle française*, cit., p. 170; VLAD CONSTANTINESCO, *Droit constitutionelle français*, 7.ª ed., Paris: ed. PUF, 2016, p. 20.

379 MICHEL TROPER, *La séparation des pouvoirs et l'histoire constitutionnelle française*, cit., p. 171; a monarquia absoluta do Antigo Regime foi limitada pela Constituição de 14 de Setembro de 1791 que reúne os textos da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão e as leis orgânicas dos poderes do Estado votadas desde 1789 pela Assembleia Nacional Constituinte, cfr., MARCELLO CAETANO, *Manual de ciência política e direito constitucional*, tomo I, 6.ª ed., Reimp., Coimbra: Livraria Almedina, 2010, p. 94.

380 ROBERT PELLOUX, *Le citoyen devant L'état*, cit., p. 63.

É, de resto, bem significativo disso o teor do preâmbulo da legislação revolucionária sobre o contencioso administrativo, no qual se pode ler que "a Nação não esqueceu o que deve aos Parlamentos; só eles resistiram à tirania[381] (…)".

Isso justificou que a imunidade judicial do executivo fosse concretizada no art. 13.º, da Lei de 16-24 de agosto de 1790, no qual se dispunha que "as funções judiciais são distintas e permanecerão sempre separadas das funções administrativas[382]. Os juízes não poderão, sob pena de alta traição, perturbar de qualquer maneira as operações dos corpos administrativos, nem convocar perante si os agentes da Administração por motivo atinente às funções deste[383].

Perante tal desconfiança sobre o papel que os tribunais poderiam desempenhar no período pós-revolucionário, é totalmente paradoxal que a solução que os revolucionários encontraram para salvaguardar o seu poder tenha sido precisamente a mesma que o monarca havia encontrado no Antigo Regime para resistir aos parlamentos e garantir a concentração do poder real[384].

Ademais, o rei tinha encontrado uma forma ideal para contrariar a independência dos parlamentos através da criação, para o seu uso particular, ao lado deles, de uma espécie de tribunal independente[385]. Tratava-se do Conselho do Rei, criado, ainda no século XIV, como tribunal privativo que concentrava as competências consultivas e contenciosas respeitantes a toda a ação política e administrativa do Estado[386], e que podia ser bem qualificado como o depositário mais direto da vontade real[387].

Foi justamente essa a solução que os revolucionários encontraram para defender o seu poder das investidas dos tribunais[388].

---

381 O parlamento correspondia a um órgão representativo formado por uma câmara única e renovada por sufrágio universal. Era esta assembleia que propunha as leis à aprovação popular e fazia os decretos, cfr., MARCELLO CAETANO, *Manual de ciência política e direito constitucional,* cit., p. 95.

382 No mesmo sentido dispunha a Constituição francesa de 3 de Setembro de 1791 relativamente à separação dos poderes legislativo e executivo. cfr. VLAD CONSTANTINESCO, *Droit constitutionelle français*, cit., p. 26.

383 ROBERT PELLOUX, *Le citoyen devant L'État*, cit., p. 64.

384 A pretexto de facilitar a guerra contra a monarquia, o comité de *Salut Public* eleito por convenção julgava pessoas (condenou Luís XVI a deposição) e criara um clima de terror na sociedade, cfr., MARCELLO CAETANO, *Manual de ciência política e direito constitucional,* cit., p. 96.

385 GABRIEL LEPOINTE, *Histoire du droit public*, Paris: ed. PUF, 1957, p. 78.

386 GABRIEL LEPOINTE, *Histoire du droit public*, cit., pp. 78 e 79; p. 105.

387 O espírito social expressava um apelo à soberania do povo, mas, em termos práticos, traduzia um regime de centralização do poder e de supressão das liberdades em nome da supremacia da igualdade, cfr., MARCELLO CAETANO, *Manual de ciência política e direito constitucional,* cit., p. 96.

388 Neste sentido, vejam-se as lições de VASCO PEREIRA DA SILVA, *O contencioso administrativo no divã da psicanálise*, Reimp., Coimbra: Livraria Almedina, 2016, p. 13, sobre o período histórico que apelida de "pecado original do contencioso administrativo", instituído com a Revolução Francesa, devido à "promiscuidade entre as tarefas de administrar e de julgar". Os tribunais judiciais estavam impedidos de julgar a atividade da

Concluindo, refira-se que a noção de Estado, tal como hoje a entendemos, deve muito à separação dos poderes legislativo, executivo e jurisdicional que ocorreu no período do Antigo Regime francês e que possibilitou a existência de um poder limitado e subordinado pela Constituição[389]. Como é sabido, MONTESQUIEU[390] defendeu a subordinação dos poderes do Estado à confiança e à lei enquanto forma de sobrevivência da sociedade. Essa confiança impor-se-ia a todos os poderes políticos: o poder legislativo dependeria dela[391], bem como a autoridade do poder executivo[392], apesar de todas as desconfianças que o princípio tem suscitado[393].

Passemos, pois, sem mais delongas, à análise do direito francês.

2. A *déchéance quadriennale*

Em França, uma Lei[394] veio fixar um prazo de *déchéance* para a interposição de recursos[395]. A *déchéance* passaria a ser usada para abranger os prazos irredutíveis à *prescription*, i.e., passou a abranger os prazos que não fossem considerados de prescrição[396].

Administração (art. 7.º do Decreto de 22 de setembro de 1789; art. 13.º da Lei 16-24, de Agosto de 1790; art. 3.º da Constituição de 1789).

389 BENJAMIN CONSTANT, *Cours de politique constitutionnelle*, *cours de politique constitutionnelle*, Paris: Guillaumin, 1872, pp. 15 e 16 e 282, afirmava que a limitação da soberania é possível através da divisão do Poder e de combinações engenhosas em que o mesmo seja distribuído e encontre como limite o próprio Poder; Note-se o tratamento da questão dos limites à soberania do Estado pela doutrina clássica, cfr., GEORGES VEDEL, *Droit constitutionnel*, Paris: ed. Dalloz, 1949, pp. 103-105; entre nós, segundo PAULO OTERO, *Instituições políticas e constitucionais*, vol. 1, Reimp., Coimbra: Livraria Almedina, 2016, p. 252, a garantia dos direitos do homem postula que o poder se encontre limitado, evitando-se o abuso, o arbítrio e a invasão da esfera de ação reservada ao indivíduo. A preocupação limitativa do Poder desdobra-se na limitação do interior do Poder (separação dos poderes magnos do Estado – legislativo, executivo e judicial) e na limitação do Poder nas suas relações com a sociedade civil, sendo apenas admissível a intervenção do Estado no quadro de uma habilitação legal para o efeito (princípio da legalidade).

390 Na sua obra intemporal, MONTESQUIEU, *De l´esprit des lois*, Présentation par Victor Goldschmidt, Tomo II, Paris: Éditions Flammarion, 1979, pp. 150 e 151, apela à existência de um governo que saiba conservar o espírito das leis enquanto forma de sobrevivência dos cidadãos. Assim, dá o exemplo da forma como as leis civis se devem impor perante as regras da religião.

391 MONTESQUIEU dedica um capítulo às leis que chocam com o ponto de vista do legislador, cfr., MONTESQUIEU, *De l´esprit des lois*, cit., pp. 292 e 293.

392 JOHN LOCKE, *Two treaties of government,* CreateSpace Independent Publishing Platform, 7.ª ed., 2016, pp. 64-88.

393 O princípio da separação de poderes teve forte contestação o que levou inclusive que se duvidasse da sua utilidade, tendo em conta as políticas demasiado centralistas tomadas pelo executivo e a alegada incompatibilidade com o conceito de Estado soberano e indivisível, cfr. GIORGIO GRASSO/RAFFAELE MANFRELLOTTI, *Poteri e funzione dello stato: una voce per un dizionario di storia costituzionale*, Turim: texto públicado no manual de Historia Constitucional ("*Costituzionalismo e Storia"*, da autoria de C. Ghisalberti e G. Bianco), 2007, p. 6 (ponto 21).

394 Lei de 16 e 24-Ago.- 1790.

Seguiram-se muitas dúvidas[397]. Enquanto, p. ex., TROPLONG diferenciava a *prescription* da *déchéance*, sublinhando, designadamente, que esta não estava na disponibilidade dos interessados e operava de pleno direito[398], autores como BAUDRY-LACANTINERIE e TISSIER, consideravam irremediavelmente obscura tal distinção, afirmando ainda que não tinha interesse prático[399].

A *déchéance* foi ganhando uma dimensão conceptual no meio destas duas noções tendo, gradualmente, assumido uma leitura punitiva[400]. Assim, MARNIERE defendeu a autonomia da noção[401], explicando-a como uma sanção[402] e apresentando a sua noção como a "extinção", por vontade da lei, de um direito cujo titular é *fautif* por ação ou omissão[403]. Escaparia, assim, à autonomia privada, numa orientação retomada, pelo referido entendimento sancionatório da figura[404].

O CCfr. que vigorou de 1699 a 1772 serviu de matriz a várias legislações europeias e dedicava o conceito de *déchéance* à matéria dos testamentos[405] e do casamento[406] tendo, neste último caso, alguma doutrina associado a caducidade a uma condição[407].

---

395 MICHEL VASSEUR, *Délais préfix, délais de prescription, délais de procédure*, cit., p. 441.

396 SALLÉ DE LA MARNIERRE, *La déchéance comme mode d' extinction d'un droit* (essai de terminologie juridique), in Revue Trimestrielle de Droit Civil, 1933, pp. 1037-1113 (p. 1037), menciona a sua presença em Pothier.

397 É mister referir que o Código Napoleónico desconhecia a distinção entre prescrição e caducidade.

398 RAYMOND-THÉODORE TROPLONG, *Le droit civil expliqué suivant l' ordre des articles du Code depuis et y compris le titre de la vente/de la prescription ou commentaire du titre XX du livre III du Code Civil*, 3.ª ed., 1838, n.º 27.

399 G. BAUDRY-LACANTINERIE/ALBERT TISSIER, *Traité théorique et pratique de droit civil*, tomo XXVIII, cit., pp. 32 e 33.

400 BERNARD TEYSSIÉ, *Prescription*, in Notarial Repertoire, "Iuris Classeur", Comentário ao artigo 2.219 do CCfr., nota 4; aponta dois significados para o termo «déchéance». Em sentido amplo, esta noção pode ser utilizada para designar um certo resultado, a saber, a privação de uma prorrogativa, que ainda não tenha sido exercitada mas susceptível todavia de ser utilizada. Num sentido mais estrito, a noção pretende sancionar o desconhecimento de uma obrigação ou a violação de um dever. Por seu turno, a noção de «caducité» implica imediatamente a perda ou a cessação de eficácia de um ato jurídico ou a impossibilidade de implantação da sua eficácia. YVAINE BUFFELAN-LANORE, *Essai sur la notion de caducité des actes juridiques en droit civil*, Paris, 1963, p. 161; define a caducidade nos termos seguintes: "um ato jurídico é caduco, quando plenamente válido na sua formação ficando privado de um elemento essencial à sua validação pelo surgimento de um evento posterior à sua formação e independente da vontade do seu autor". A este propósito, refira-se que para BERNARDO GOMEZ CORRALIZA, *La caducidad*, Madrid: Editorial Montecorvo, S.A., 1990, p. 66, o conceito francês semelhante à ideia de caducidad espanhola é o de "delai de forclusion".

401 SALLÉ DE LA MARNIERRE, *La déchéance comme mode d' extinction d'un droit*, cit., p. 1041.

402 SALLÉ DE LA MARNIERRE, *La déchéance comme mode d' extinction d'un droit*, cit., p. 1043.

403 SALLÉ DE LA MARNIERRE, *La déchéance comme mode d' extinction d'un droit*, cit., p. 1052. É de realçar que o termo *fautif* (o que comete uma *faute*) não tem tradução rigorosa em português e andará próximo do que incorre num misto de culpa e de ilicitude.

404 ANDRÉ ROUAST, *Déchéances protectrices et déchéances répressives dans le droit des sucessions*, in Revue Trimestrielle de Droit Civil, 1952, pp. 1-16 (8).

405 Sobre o alcance dos artigos 1039.º a 1041.º, do CCfr., cfr. DEMOLOMBE, *Traité des donations entre-vifs et des testaments*, 3.ª ed., Broché, tomo V, n.º 297, Paris: Auguste Durand libraire, 1980, p. 254. Também POTHIER, *Des donac. testa*, cap. VII, n.º 4585, tomo IV, Bruxelas, 1930, p. 272, reclamava a utilização do instituto da caducidade para a substituição fideicomissária; Já G. BAUDRY-LACANTINERIE/ALBERT TISSIER, *Traité théorique et pratique de Droit civil*, cit., p. 396, se referiam à caducidade da coisa legada sustentando a ideia da total irrelevância da vontade do testador para fazer operar a caducidade.

Neste contexto, cumpre realçar que em francês jurídico, *caducité* aproxima-se do conceito de caducidade que hoje conhecemos em sentido lato, mas expurgada da *déchéance*, i.e., a caducidade que corresponderia a um esquema geral de cessação de situações jurídicas, mercê da superveniência de um fato a que a lei ou outras fontes de direito atribuam esse efeito[408]. Ou, se se quiser: ela traduziria a extinção de uma posição jurídica pela verificação de um fato *stricto sensu* dotado de eficácia extintiva[409]. Neste contexto, segundo alguma doutrina francesa, "o ato jurídico será caduco quando, antes de produzir os seus efeitos jurídicos, seja privado de um elemento essencial à sua validade pela superveniência de um acontecimento posterior à sua formação e independente da vontade do seu autor"[410].

A *déchéance* pode ocorrer quando alguém não consegue obter o reconhecimento de uma situação jurídica em tribunal por motivos sancionatórios sobre a conduta do titular. Podem ser vários os exemplos desta situação. A perda da nacionalidade francesa[411] [412] por razões de ligação ao terrorismo e, em determinadas circunstâncias, os pais ou qualquer progenitor serem privados do exercício do poder paternal sobre os filhos menores[413] [414]. No domínio do direito regulatório da propriedade intelectual também a jurisprudência foi uma fonte de direito importante na decisão do Supremo Tribunal de Justiça sobre a perda de direitos do titular de uma marca sobre o uso da marca devido a negligência do seu titular na forma como desrespeitou o prazo de exercício da mesma[415].

---

406 O CC.fr. previa igualmente a possibilidade de haver caducidade na matéria das doacções para casamento. Art 1088.º: "As doações para casamento caducam se este não se realizar".

407 Em comentário ao art. 1088.º, do CCfr., F. LAURENT, *Príncipes de droit civil français*, 2.ª ed., tomo 15, n.º 167, Bruxelas: ed. Bruylant-Christophe, 1878, p. 208, veio chamar à doação para casamento uma doação condicional e afirmar que em caso de se não realizar o matrimónio a caducidade teria aqui o mesmo efeito jurídico da inexistência.

408 Veja-se a análise semântica da palavra por LISANDRO CRUZ PONCE, *Analisis historico de la caducidad en el derecho*, cit., pp. 490 e 491.

409 Sobre o conceito de *caducité* apresentado no mesmo sentido, cfr., FRANÇOIS TERRÉ/PHILIPPE SIMLER/YVES LEQUETTE, *Droit civil*/Les obligations, 8.ª ed., 2002, n.º 1313 (1222).

410 YVAINE BUFFELAN LANDRE, *Essai sur la notion de caducité des actes juridiques en droit civil*, 1960, p. 161; MARCEL PLANIOL, *Traité élémentaire de droit civil conforme aux programme officiel des facultés de droit*, tomo 2, 10.ª ed., Paris: LGDJ, 1923, p. 237.

411 Reportamo-nos ao art. 25.º, do CCfr.

412 Art. 25.º: "L'individu qui a acquis la qualité de Français peut, par décret pris après avis conforme du Conseil d'Etat, être déchu de la nationalité française, sauf si la déchéance a pour résultat de le rendre apatride (…)".

413 Seguimos, no essencial, os arts.º 378 a 381.º, do CCfr.

414 Art. 378.º: "*Peuvent se voir retirer totalement l'autorité parentale par une décision expresse du jugement pénal les père et mère qui sont condamnés, soit comme auteurs, coauteurs ou complices d'un crime ou délit commis sur la personne de leur enfant, soit comme auteurs, coauteurs ou complices d'un crime sur la personne de l'autre parent*". Para mais desenvolvimentos sobre esta caducidade que tem de ser declarada judicialmente e, portanto, não tem efeito automático, cfr., TULKENS, *Droit de la jeunesse, aide, protection et assistance*, Bruxelas: ed. Larcier, 2000, p. 36.

415 Ac. da Cour de Cassation, de 1 de Março de 2006 (*chambre commerciale),* vejam-se os comentários da doutrina anteriores a esta decisão do tribunal, cfr., AÏN-SEBA, *La déchéance de la marque pour défaut d'exploitation et le principe de la spécialité*, Paris, 1997, p. 15.

Contudo, a alteração do direito civil[416] veio permitir alargar o âmbito da *dechéance* aos restantes ramos do direito, nomeadamente, o direito público[417]. Embora a denominada *prescription* tenha origem no direito civil ela ganhou uma dimensão maior no direito público devido ao fato de se ter alargado o conceito à usucapião (*prescription acquisitive*[418]*)* permitindo que aumente o número de situações de pessoas que reclamam a posse de determinado imóvel anteriormente pertencente ao Estado ou porque, devido à crise económica, terem surgido razões orçamentais que levaram a Administração a ter necessidade de recorrer ao instituto da prescrição[419] para evitar o ressarcimento de dívidas.

Neste particular, cumpre referir a *déchéance quadriennale*[420], também denominada *prescription quadriennale,* cuja origem remonta a uma Ordennance[421][422], destinava-se a evitar a ruína do devedor pela acumulação de prestações; mas nota-se que, na prática, dá lugar a consequências pouco equitativas, nomeadamente quando é invocada por uma sociedade ou um qualquer estabelecimento a quem se recusa o pagamento dos cupões prescritos. A presunção de pagamento é aqui inconcebível, pois o credor, garantido pelo cupão, faz a prova indiscutível do não-pagamento; a prescrição reveste nitidamente o especto de uma caducidade infligida ao credor negligente; ela tem o valor de uma medida de polícia jurídica, daí que seja denominada de *déchéance quadriennale*[423].

Atualmente, trata-se de uma norma particularmente *sui generis* que determina a existência de um prazo de quatro anos de prescrição de direitos de crédito sobre o Estado[424]. Há o exemplo de uma decisão do Conselho de Estado Francês que aplicou esta lei de 1968 em caso de erro da Administração no processamento do salário de um trabalhador do Ministério da Defesa[425].

---

416 A alteração ao direito civil deu-se pela lei de 17 de Junho de 2008.

417 A partir da entrada em vigor desta lei a prescrição passou a ser aplicada ao domínio das relações de Direito Administrativo, cfr., CHARLES FROGER, *La prescription extinctive des obligations en droit public interne*, vol. 145, Paris: ed. Dalloz, 2015, p. 3.

418 Art. 2258.º, do CCfr.: "La prescription acquisitive est un moyen d'acquérir un bien ou un droit par l' effet de la possession"

419 CHARLES FROGER, *La prescription extinctive des obligations en droit public interne*, cit., p. 5.

420 Sobre o conceito de *prescription quadriennale,* cfr., JEAN-CLAUDE RICCI, *Droit administratif general*, 5.ª ed., Paris: ed. Hachette Livre, 2013, p. 85.

421 Ordennance de Luis XII, de 1510.

422 Reportamo-nos ao art. 717.º da Ordennance de Luis XII, cfr., VAZ SERRA, *Prescrição extintiva e caducidade: estudo de direito civil português, de direito comparado e de política legislativa*, cit., p. 8.

423 JOSSERAND, *Cours de droit positif français: conforme aux programmes officiels des facultés de droit*, vol. 3, n.º 715, 1930, p. 520.

424 Lei de 31 de Dezembro de 1968; JEAN-CLAUDE RICCI, *Droit administratif general*, cit., 2013, p. 86.

425 Ac. do Conseil d' État, de 10 de Janeiro de 2007 (*Arrêt Martinez).* Entre nós, VAZ SERRA, *Prescrição extintiva e caducidade: estudo de direito civil português, de direito comparado e de política legislativa*, in BMJ n.º 105, cit., p. 9, afirma que para além da legislação no art. 2277.º, do CCfr., que previa uma prescrição de cinco anos para tudo o que

3. A regra *quoe temporalia sunt ad agendum, perpetua sunt in excipiendum*. Os prazos prefixos.

Infere-se da exposição antecedente que existiu desde sempre no direito administrativo francês uma dificuldade para fazer a distinção entre a *déchéance* e a *prescription*[426].

Ora, o já citado SALLÉ DE LA MARNIÈRE começa por notar a dificuldade atribuída ao fato de o elemento penal da *déchéance* ser atenuado quando se tratava de uma simples inação e esse elemento penal encontrar-se mais acentuado em matéria de *prescription*, pelo que, apontou a procura desse elemento penal como um critério a atender para procurar em cada hipótese, determinar se havia uma figura ou outra[427].

E passa a estudar os casos de suspensão e interrupção do prazo na *déchéance* e na *prescription*, a aplicação da regra *contra non valentem agere non currit prescriptio*[428] e o carácter de ordem pública[429]; mas das suas considerações nem se deduz a exatidão daquele critério, nem qualquer outro que o substitua ou complete.

Um outro critério distintivo apresenta SALLÉ DE MARNIÈRE: a *déchéance* é a perda completa do respetivo direito, à qual não pode sobreviver a exceção, i.e., o poder exercê-lo, não por meio de ação, mas por meio de exceção.

A regra *quoe temporalia sunt ad agendam, perpetua sunt in excipiendum* não é aplicável à *déchéance*, mas sim à *prescription*[430].

A *déchéance* reduz a nada o direito que atinge, e nenhuma obrigação natural sobrevive, ao contrário do que é geralmente admitido pelo que respeita à *prescription*[431].

---

fosse pagável por ano ou em termos periódicos mais curtos, como os atrasados de rendas ou de pensões alimentares, as rendas, os juros de quantias emprestadas, mas exigindo-se que a prestação fosse certa quanto à época da sua exigibilidade e ao montante, havia ainda jurisprudência que abrangeria outros casos de prescrição quinquenal.

426 "C'est un procédé de classification juridique regrettable, à notre sens, que celui qui consiste à dire qu'est déchéance tout ce qui n'est pas prescription", cfr., SALLÉ DE LA MARNIERRE, *La déchéance comme mode d' extinction d'un droit*, cit., p. 1062.

427 Sobre esta discussão da doutrina italiana, veja-se a obra de BARBOSA DE MAGALHÃES, *Prazos de caducidade, de prescrição e de prepositura de acções* cit., p. 12.

428 "Contra aqueles que não podem agir não fluem os prazos de prescrição".

429 Assim, pelo que respeita ao carácter de ordem pública, afirmava o Autor francês: "Se a *déchéance* é, em regra, de ordem pública, ao contrário da prescrição, que frequentemente pode ser modificada convencionalmente, daí não resulta, porém, uma diferença essencial. Mas, pelo contrário, se se considera o alcance deste carácter de ordem pública da *déchéance* e da *prescription*, a distinção torna-se novamente indispensável", cfr., SALLÉ DE LA MARNIERRE, *La déchéance comme mode d' extinction d'un droit*, cit., p. 1063.

430 "Les actions sont temporaires, les exceptions perpétuelles".

431 Sobre a tensão entre a perenidade e a adaptabilidade no Direito, cfr., FRANÇOIS OST/MARK VAN HOECKE, *Temps et droit. Le droit a-t-il pour vocation durer?,* cit.

Refere-se ainda SALLÉ DE MARNIÈRE aos prazos prefixos, que têm legislativamente efeitos muito diversos, reconhecendo, todavia, que é por vezes difícil distingui-los dos prazos de *déchéance* e de *prescription* e entendendo que a sua natureza deve ser determinada, em cada hipótese, em função da intenção do legislador[432].

RUGGIERO, reconhecendo que são diversas as duas figuras jurídicas da caducidade e da prescrição, entende que a diversidade reside na função, que não é conceitualmente idêntica[433].

O seu conceito e mesmo os caracteres diferenciais da *prescription* são dados pelo seguinte: que para determinadas relações jurídicas a lei ou a vontade do indivíduo estabelece previamente um termo fixo, dentro do qual se pode promover uma ação, de modo que, terminado esse termo, já não pode ter lugar, seja por que modo for, prescindindo-se para tal de qualquer consideração de negligência do titular, ou da impossibilidade, na qual se encontre e olhando-se, apenas, ao fato do decurso do termo[434].

Pode assim dizer-se que não é um direito que se extingue com o decurso de tempo, mas sim que é a aquisição de um direito que se impede com o decurso inútil do termo, ou melhor: que a faculdade, a cujo exercício se marcar de antemão um termo, nasce originariamente com uma limitação de tempo, de modo que já se não pode fazer valer quando, por qualquer motivo, tenha decorrido esse tempo, ao passo que na prescrição o direito nasce com uma duração indefinida e somente se pode perder se houver negligência no seu uso[435].

Com efeito, saliente-se, os prazos prefixos distinguir-se-iam da prescrição, por se tratarem de prazos estabelecidos por lei para exercício de um direito ou prática de um ato e cujo decurso faz com que o direito não possa já ser exercido ou o ato praticado, aconteça o

---

[432] SALLÉ DE LA MARNIERRE, *La déchéance comme mode d' extinction d'un droit*, cit., p. 1064; Sobre os prazos prefixos, JOSSERAND, *Cours de droit positif français: conforme aux programmes officiels des facultés de droit*, cit., pp. 524 e 525, definia-os como "os pazos marcados na lei para fazer valer um direito ou praticar um determinado ato e que têm um carácter fatal: uma vez decorridos, e aconteça o que acontecer, o direito já não pode ser exercido, o ato já não pode ser praticado: o retardatário incorre numa déchéance porque perdeu a prerrogativa e possibilidade que a lei lhe dava, inclusivamente, era assim que a acção de impugnação da paternidade podia ser proposta, i.e., dentro de um prazo muito curto concedido ao marido pelo art. 16.º do CCfr.; entre nós, sobre os prazos prefixos, veja-se a obra de BARBOSA DE MAGALHÃES, *Prazos de caducidade, de prescrição e de prepositura de acções*, cit., p. 23.

[433] ROBERTO DE RUGGIERO, *Instituciones de derecho civil* (trad. por Ramón Suner), vol I, Madrid: Editorial Reus, 1929, p. 164.

[434] ROBERTO DE RUGGIERO, *Instituciones de derecho civil*, cit., p. 165.

[435] ROBERTO DE RUGGIERO, *Instituciones de derecho civil*, cit., p. 166. Entre nós, VAZ SERRA, *Prescrição extintiva e caducidade: estudo de direito civil português, de direito comparado e de política legislativa*, in BMJ n.º 105, cit., p. 12.

que acontecer, produzindo, portanto, uma caducidade (*déchéance*)[436]. Ademais, os prazos prefixos também se distinguiriam da caducidade porque uma das suas características seria a brevidade do prazo, devendo, além disso, ter-se em conta a finalidade deste. O prazo prefixo seria uma condição posta pela lei para a realização de um ato determinado, geralmente para a utilização de uma faculdade, e teria por fim, não sancionar a negligência do interessado, mas pôr termo rapidamente, seja como for, à possibilidade de realizar um ato jurídico. É preciso, pois, investigar em cada caso se haveria razões que obriguem a encerrar num prazo intransponível o exercício do direito[437].

À guisa de conclusão preliminar, podemos afirmar que no direito francês a caducidade não pode ser alargada por aplicação do regime da suspensão ou interrupção, sendo o "prazo de distância" a única prorrogação possível, no caso de o interessado residir longe[438]. Efetivamente, cumpre salientar que a caducidade deve ser conhecida oficiosamente, na medida em que esta é estabelecida no interesse público e a sua verificação extingue o direito, impedindo o exercício do mesmo, ainda que por via de exceção[439].

---

436 A doutrina francesa dá como exemplo os prazos processuais de recurso, para a requisição de hasta pública, no processo de expurgação de hipoteca (art. 2185.º - 1.º, do CCfr.). Os prazos prefixos distinguem-se dos de prescrição porque esta tem em vista, não só pôr termo a incertezas incómodas e prevenir reclamações tardias, mas presumir que depois de certo tempo houve cumprimento do direito, pelo que é um modo de prova, ou melhor uma dispensa de prova, ao passo que, com os prazos prefixos, quer a lei apenas obrigar o titular do direito a decidir-se rapidamente, não se preocupando com as suas intenções. As regras aplicáveis aos prazos prefixos são diferentes das de prescrição, pelos motivos seguintes: (i) eles não comportam suspensão nem interrupção, não lhes obstando sequer um caso de força maior; (ii) não podem ser modificados pelos interessados, nem mesmo no sentido de abreviarem os prazos; (iii) operam fora e contra a vontade daquele que beneficiam; (iv) o juiz pode e deve apreciá-los *ex officio*; e, finalmente, (v) verificada a caducidade, o direito extingue-se absolutamente, sendo inaplicável a regra *quoe temporalia sunt ad agendum, perpetua sunt in excipiendum,* cfr., MARCEL PLANIOL, *Traité élémentaire de droit civil conforme aux programme officiel des facultés de droit*, cit., p. 250.

437 VAZ SERRA, *Prescrição extintiva e caducidade: estudo de direito civil português, de direito comparado e de política legislativa*, cit., p. 14.

438 VAZ SERRA, *Prescrição extintiva e caducidade: estudo de direito civil português, de direito comparado e de política legislativa*, cit., p. 172.

439 VAZ SERRA, *Prescrição extintiva e caducidade: estudo de direito civil português, de direito comparado e de política legislativa*, cit., p. 173.

SECÇÃO II

A caducidade no direito alemão

1. Preliminares[440]

Antes de nos debruçarmos sobre a análise do especto temporal no direito administrativo alemão para entendermos o fenómeno da caducidade, cumpre realçar os aspetos históricos do direito alemão durante muito tempo apenas preocupado com o domínio do político e que paulatinamente veio a descobrir nova vocação[441].

Os sinais prenunciadores de um modelo de Direito começam a surgir na Idade Média[442]. Procurando situar historicamente o despontar do modelo de Estado, com a consequente alteração do ambiente político-jurídico, teve como consequência a necessidade de mudança de paradigma da ciência do direito administrativo[443].

Não sendo o Direito fruto da vontade de quem governa, mas fundamentalmente de uma prática social reiterada, compreende-se que o monarca não ficasse isento de lhe obedecer ou, mesmo é dizer, que o espírito de juridicidade da atuação vivido coletivamente não pudesse deixar de estar pressente na atuação régia[444]. Esta visão do poder régio colocaria uma questão jurídica pertinente de legitimidade do título[445].

Cabe, portanto, indagar sobre o modelo medieval alemão onde havia dois regimes jurídicos distintos consoante se estivesse perante o poder público que administra as relações dos particulares entre si numa posição de paridade (aplicação do direito romano) ou as relações entre particulares e a Administração (aplicação do poder do rei[446]).

---

[440] Para uma aproximação ao pensamento jurídico-administrativo alemão em períodos distintos da História, cfr., os imprescindíveis estudos de MICHAEL STOLLEIS, *Public law in germany*, 1800-1914, Berghan Books, 2001; MICHAEL STOLLEIS, *A history of public law in germany, 1914-1945*, Oxford University Press, 2004; MICHAEL STOLLEIS, *History of social law in germany*, Springer Science & Business Media, 2013.

[441] Há já alguns séculos que tem vindo a ser adoptada uma abordagem científica do direito que é a denominada *Pandektenwissenschaft* (ciência dos *pandectas)* a qual implicou que o direito romano fosse ensinado e aperfeiçoado de modo que a solução para o problema jurídico passasse pela aplicação de conceitos jurídicos formais e abstratos, cfr., HOWARD D. FISHER, *The german legal system and legal language*, Nova Iorque: Oxford University Press, 2010, p. 7.

[442] HOWARD D. FISHER, *The german legal system and legal language*, cit., pp. 8 e 9.

[443] HOWARD D. FISHER, *The german legal system and legal language*, cit., p. 15.

[444] HOWARD D. FISHER, *The german legal system and legal language*, cit., p. 17.

[445] MARIA DA GLÓRIA GARCIA, *Da justiça administrativa em portugal*, Sua origem e evolução, Lisboa: UCP, 1994, p. 33. Por outro lado, realçando a ideia de que o direito é pressuposto da ordem material da sociedade (valores, tradições, costumes e instituições) e, em último termo, nos seus princípios regulativos e fundamentos de validade (direito natural), veja-se a problemática equacionada em torno do relevo que tem o respetivo enquadramento sócio-cultural, cfr., CASTANHEIRA NEVES, *Digesta*, cit., pp. 289 e 290.

[446] HOWARD D. FISHER, *The german legal system and legal language*, cit., p. 285.

Conforme facilmente se percebe, a liberdade do cidadão era limitada pelo cumprimento das ordens do Estado[447]. A Prússia consistia numa monarquia aristocrática no qual o poder estava concentrado no rei, que governava através de funcionários, (mensageiros da vontade do rei), embora muitas vezes cumprissem as tarefas segundo critérios de discricionariedade, de acordo com o espírito do rei e não das suas orientações diretas[448].

Ademais, o Tratado de Vestefália[449] foi assinado quando o Sacro Império Romano-Germânico foi derrotado na guerra dos trinta anos e isso permitiu restabelecer a paz na Europa e dar aos estados o poder de escolher o seu próprio caminho (económico, político e religioso[450]).

Ora, a circunstância de se atribuir soberania no domínio das relações internacionais a pequenos territórios localizados teve o condão de gerar *guetos* de poder em autênticos *micro* Estados administrativos[451]. Este movimento contextualiza a Administração do Estado pelos senhores feudais, que depois se transformará no denominado Estado de classes, segundo o qual o senhor que chamava a si a propriedade das terras e todos os benefícios nela incluídos (serviços, compra e venda) procurou constituir uma estruturação orgânica com carácter institucional que pudesse aglomerar o maior número possível de competências delegadas[452].

Fechemos este parêntese momentâneo para afirmar que os estudos que se debruçam sobre a Administração durante este período remontam à ciência cameralista alemã dos séculos XVII e XVIII[453]. Note-se que tomava apenas como modelo de intervenção o Estado prussiano de Frederico Guilherme I[454]. Na verdade, ao contrário do

---

447 HOWARD D. FISHER, *The german legal system and legal language*, cit., p. 286.

448 MARIA JESUS MONTORO CHINER, *La función pública en el federalismo alemán*, Madrid: Instituto Nacional de Administracion Pública, 1987, p. 11.

449 Sobre o Congresso de Vestefália, cfr., LUÍS NUNO RODRIGUES/FERNANDO MARTINS, *História e Relações Internacionais: Temas e Debates*, Reimp., Lisboa: ed. Colibri, 2016, pp. 18-20.

450 Em relação ao novo entendimento das relações exteriores que o tratado de Vestefália veio permitir, cfr., LUÍS NUNO RODRIGUES/FERNANDO MARTINS, *História e Relações Internacionais: Temas e Debates*, cit., pp. 20-23.

451 HOWARD D. FISHER, *The german legal system and legal language*, cit., p. 287.

452 HOWARD D. FISHER, *The german legal system and legal language*, cit., p. 288.

453 O cameralismo consistiu num conjunto de estudos sobre a Administração Pública, que apresentou a forma de escritos heterogéneos, de interesse muito desigual, elaborados com preocupações essencialmente práticas e sem carácter científico, cfr. PIRANGELO SCHIERA, *Dall arte di governo alle scienze dello stato*. Il Cameralismo e L' Assolutismo Tedesco, Milão: ed. Giuffrè, 1968, pp. 53 e segs.; GEORGE LANGROD, *La science administrative et sa place parmi les sciences voisines*, in Traité de Science Administrative, Paris: ed. Mouton, 1966, p. 62.

454 A primeira fase do cameralismo é preenchida por autores que exerciam funções de conselheiros dos príncipes dos Estados alemães auxiliando-os nos negócios do Estado, cfr., JOÃO CAUPERS, *Introdução à ciência da administração pública*, Lisboa: Âncora Editora, 2002, pp. 31 e 32. Em França, surgiu então a chamada ciência de polícia, sob a inspiração pioneira de DELAMARE. Por seu turno, RUI DE FIGUEIREDO MARCOS, *O ius*

que sucedeu em França, existiram condicionamentos de natureza filosófica, política e religiosa que levaram a privilegiar a dimensão administrativa do Estado. Deste modo, o período de transição para o Estado Liberal apresenta já um Estado forte do ponto de vista do seu autocontrolo, sobretudo nas regiões do sul da Prússia, designadamente ao nível da jurisdição do direito administrativo, tanto assim que a preocupação maior nessa altura foi a de criar tribunais próprios, que fiscalizassem a atuação da Administração no quadro de uma verdadeira independência entre poder executivo e poder judicial[455].

A função administrativa do *Rechtsstaat* – função do Estado-de-Direito que se tornou independente com o movimento revolucionário francês – consistia genericamente na atividade do Estado desenvolvida para realizar os seus fins e encontrava-se limitada pela lei e pelo Direito[456]. Esta visão da função administrativa do Estado reduzia-se a dois campos de atuação: a Administração financeira e a Administração do interior, por oposição à atividade externa do Estado[457]. Neste particular, à Administração dos assuntos internos cabia a função de manutenção da ordem pública, pelo que se identificava sobretudo com a atividade de polícia típica da fase agressiva[458]. Adicionalmente, o poder administrativo comungava da essência do poder público, a par dos poderes legislativo e judicial[459] e a sua manifestação típica era o ato administrativo autoritário[460]. O campo de ação da função administrativa era residual, uma vez que abarcava tudo o que restava do poder público e as suas manifestações de vontade, em toda a variedade das suas formas.

Destarte, a Administração surgia, na obra de Otto Mayer, sob uma veste marcadamente agressiva em que se resumia a uma entidade meramente executora da lei, que precisava de estar munida dos meios necessários para cumprir os atos administrativos que produzia. Deste modo, dentro da área residual de atuação administrativa, sobrelevavam os poderes de polícia. A polícia é a atividade do Estado que visa a manutenção da ordem

---

politiaie e o comércio. A Idade publicista do direito comercial, in Coleção Studia Iuridica 61, Coimbra: Coimbra Editora, 2001, p. 658, afirma que "há uma teia que enlaça o Direito, em cada época, ao universo cultural humano".

[455] Sobre a pandectística que desembocaria no desenvolvimento do direito público na Prússia (1794), cfr., MARCOS DE GALLEGO, *Derecho administrativo I*: *materiales*, Madrid: ed. Alfredo Gallego Anabitarte, 1990, pp. 314-320; SANTAMARIA, *La nulidad de pleno derecho de los atos administrativos*, IEA, Madrid, 1972, p. 223; entre nós, cfr., VASCO PEREIRA DA SILVA, *O contencioso administrativo no divã da psicanálise*, Reimp., Coimbra: Livraria Almedina, 2016, p. 46.

[456] OTTO MAYER, *Derecho administrativo alemán*, cit., p. 15.

[457] HARTMUT MAURER, *Droit administratif allemand (*trad. de *Allgemeines Verwaltungsrecht*, por Michel Fromont), Paris: LGDJ, 1994, p. 16

[458] HARTMUT MAURER, *Droit administratif allemand*, cit., p. 17

[459] HARTMUT MAURER, *Droit administratif allemand*, cit., p. 159.

[460] OTTO MAYER, *Derecho administrativo alemán,* cit., p. 85.

pública e que se manifesta através de poderes de autoridade[461]. A solução encontrava apoio não em preceito expresso sobre o assunto mas no recurso - usado com determinação pela jurisprudência - à cláusula geral da equidade[462]. Com efeito, a equidade serve para interpretar a lei, rectidicá-la e criar, mediante o direito positivo, instituições jurídicas cuja única razão de ser é satisfazer o exigido pela equidade[463].

A demora na unificação político-administrativa dos estados germânicos, que só veio a ocorrer efetivamente com a Constituição de 1870, prejudicou o desenvolvimento do direito administrativo como lei e ciência na Alemanha[464]. Também as práticas vindas do regime feudal, que muitos apontam como de inspiração germânica, não privilegiaram os estudos administrativos em relação ao direito privado, embora se possa dizer que, por volta de 1817 já se diferenciava, entre os estudiosos do direito público, o direito administrativo e o direito constitucional[465].

O próprio espírito germânico, voltado para o tecnicismo científico doutrinário em detrimento da casuística que caracterizava o direito administrativo francês, fez com que a evolução dessa disciplina fosse lá mais lenta e gradual[466]. Mas a falta de unidade foi fator determinante para que, só após a constituição da Confederação Germânica, o direito administrativo se desenvolvesse como as outras disciplinas de direito privado e direito público, assentado sobre a tríplice base filosófica, histórica e legislativa, apresentando então, desde as últimas décadas do século XIX, inestimável contribuição ao progresso dos

---

461 OTTO MAYER, *Derecho administrativo alemán,* cit., p. 8.

462 OTTO MAYER, *Derecho administrativo alemán*, cit., pp. 216-220

463 OTTO MAYER, *Derecho administrativo alemán,* cit., p. 216

464 A teorização medieval com recurso ao pensamento humanista sobre a tirania e os limites do poder e os fins últimos da governação representou a vontade de encerrar o poder político numa ordem regrada e constitucionalizada, Como salienta MARCELO REBELO DE SOUSA/ANDRÉ SALGADO MATOS, *Responsabilidade civil administrativa,* Direito Administrativo Geral*,* tomo III, Lisboa: Públicações Dom Quixote, 2008, p. 12, o entendimento absolutista do Estado baseou-se em ideologias que vinham dos autores clássicos, como a conceção do poder soberano do jurista francês JEAN BODIN: *la souveraineté n'est limitée, ni en puissance, ni en charge*, ou a conceção do filósofo inglês THOMAS HOBBES sobre soberania: *princeps legibus solutus*.

465 Na sequência de uma evolução mais ou menos gradual, a influência germânica, visível depois do século V, deve-se à tradição de submissão à liderança de um chefe, que fica obrigado a armar e sustentar os seus súbditos. Acresce ainda que o princípio fundamental desta relação é a *fides* e é a partir desta herança romano-germânica e da conjuntura europeia da Alta Idade Média que se desenvolve o feudalismo. Dentro desta linha de evolução, o vassalo é obrigado a prestar fidelidade, conselho, ajuda militar e material, em caso de necessidade, ficando o suserano encarregue de o proteger e sustentar, sendo-lhe igualmente fiel. Sobre a hierarquização da sociedade feudal, cfr. GEORGES DUBY, *Les trois ordres ou l'imaginaire du féodalisme*, Paris: Éditions Gallimard, 1978, p. 184; SEBASTIÁN MARTIN-RETORQUILLO BAQUER, *El derecho civil en la genesis del derecho administrativo y de sus instituciones*, 2.ª ed., Madrid: ed. Civitas, 1996, p. 20.

466 Para uma evolução da lei no ambiente plural de participação democrática, nomeadamente sobre o âmbito dos direitos de comunicação em que se inclui a liberdade de opinião, veja-se o manual do professor de direito público e história constitucional da Universidade de Friburgo, cfr. ERNST WOLFGANG BÖCKENFÖRDE, *La democracia como principio constitucional* (trad. de *Demokratie als Verfassungsprinzip* por Rafael de Agapito Serrano), in Estúdios sobre el Estado de Derecho y la democracia, Madrid: Editorial Trotta, 2000, p. 78.

estudos administrativos e influenciando decisivamente outros direitos do mundo ocidental[467].

Na Alemanha, o séc. XIX iniciou-se, no tocante à distinção entre prescrição e caducidade, da melhor forma, por SAVIGNY[468], tendo sido aprofundada ao longo do séc. XIX[469]. Foi presente na pandectista tardia em WINDSCHEID[470]. Curiosamente, a ausência de um termo claro para agrupar as manifestações de "prazos legais" prejudicou o desenvolvimento do instituto[471]. Não foi genericamente consagrado no BGB, antes emergindo em diversas referências. De todo o modo, a doutrina subsequente não teve dificuldade em fixar a diferença entre prescrição (*Verjährung*) e caducidade (ou prazos prefixos, preclusivos ou de exclusão denominados pela expressão *Ausschlussfristen*)[472] já que, no fundo, a diferenciação baseava-se no fato da lei designar estes prazos de forma distinta[473].

---

467 Neste contexto, observam Paul Laband e George Jellinek, na segunda metade do século XIX, que a lei administrativa tem um conteúdo material com ressonâncias kantianas, i.e., a lei determina os limites à liberdade de cada indivíduo ou define a esfera de livre atuação que a cada um pertence, cfr., PAUL LABAND, *Le droit public de l'empire allemand* (trad. de *Das Staatsrecht des deutschen Reiches*), Paris: Giard & E.Brière, 1903, pp. 260-262.

468 É aliás com Savigny que se inicia uma criação conceptual sobre a a existência no Direito dos institutos da declaração de vontade (*Willenserklärung*) e negócio jurídico (*Rechtsgeschäft*) e que influenciará o casuísmo da jurisprudência romana que vigorou na Alemanha até ao desaparecimento do Sacro-Império Germânico em 1806, cfr., ROUCHETTE, *la doctrine de l' acte juridique, sur quelques materiaux recénts*, in Droits, n.º 7, Paris, 1988, p. 31, que atribui a Savigny a autoria do conceito de ato jurídico. Sobre a abertura ao conceito de caducidade ocorrida na Alemanha durante este período, cfr., BERNARDO GOMEZ CORRALIZA, *La caducidad*, cit., p. 32.

469 Cfr., MODICA, *Teoria della decadenza*, cit., p.156.

470 Mencionando a colocação legal do prazo, cfr., BERNHARD WINDSCHEID/THEODOR KIPP, *Diritto delle Pandette*, cit., pp. 1, 129 e 130.

471 A razão para isso acontecer deve-se talvez ao fato de na primeira metade do séc. XIX a metodologia jurídica ter assente num panorama mais teórico do que empírico, cfr., HANS HATTENHAUER, *Los fundamentos histórico-ideológicos del derecho alemán. Entre la jerarquía y la democracia* (trad. de *Grundbegriffe des Bürgerlichen Rechts* por Izquierdo Macías-Pícavea), Madrid: ed. Editoriales de Derecho Reunidas, 1981, pp. 96 e segs.

472 Para alguns autores a diferença entre caducidade e prescrição teria a ver com o fato da primeira se referir à efectividade de toda a classe de direitos e a segunda se reportar apenas a pretensões. No entanto, a distinção primordial das duas figuras prende-se com a sua eficácia. Enquanto a prescrição origina uma excepção, o terminus do prazo de caducidade faz com que o direito em questão se extinga. Assim, quando o prazo prefixo decorre, o direito deixa de existir, ainda que a situação apenas se conclua pelas afirmações do autor (ou seja, deve ser conhecida oficiosamente), enquanto que no decurso da prescrição o prazo fica suspenso de uma excepção, tendo esta que ser invocada pelo réu.

473 Segundo VAZ SERRA, *Prescrição extintiva e caducidade: estudo de direito civil português, de direito comparado e de política legislativa*, cit., p. 170, no caso da prescrição, usando sempre a expressão "prescreve", no caso dos prazos de exclusão, usando expressões diversas como "é excluido se...", "o direito extingue-se...", "o exercício do direito tem de fazer-se dentro de um prazo de...", entre outras.

2. O aspecto temporal no direito administrativo alemão

O direito administrativo alemão é complexo devido à existência de uma hierarquia de várias fontes jurídicas (*rechtsquellen*) no que tange às atividades do governo executivo (*verwaltung*) a nível federal, estadual e local e internacional, *rectius*, comunidade europeia e direito internacional público (*recht der europäischen gemeinschaft und völkerrecht*) [474].

Efetivamente, cumpre salientar que há numerosas leis administrativas alemãs que se ocupam de questões relacionadas com o tempo, embora se deva recorrer, subsidiariamente, às normas correspondentes do BGB, uma vez que os aspetos temporais destas leis permitem clarificar o direito e trazer segurança jurídica, proteção das expectativas dos particulares e paz jurídica[475]. Os aspetos temporais visam salvaguardar o princípio da proporcionalidade e da administração efetiva[476] e, simultaneamente, acautelam liberdades fundamentais jurídico-comunitárias, que se alargam ao âmago do procedimento administrativo alemão[477]. A determinação da influência do tempo sobre as situações jurídicas implica uma capacidade de funcionamento da Administração no plano estadual porque os particulares têm de exigir eficiência da atuação administrativa[478].

O ato administrativo (*verwaltungsakt*) encontra-se definido na Lei de Procedimento Administrativo alemã (*verwaltungsverfahrensgesetz*[479]) e torna-se válido e eficaz (*wirsam*) no

---

474 As fontes principais do direito administrativo alemão são a Lei Fundamental (*Das Grundgetz*), leis ordinárias (*Einfache Gesetze*), Portarias (*Rechtsverordnungen*), estatutos das companhias estatais (*Satzungen öffentlich-rechtlichen Körperschaften*), o costume (*Gewohnheitsrecht*), os princípios gerais de direito administrativo (*Allgemeine Grundsätze des Verwaltungsrechts*) e os regulamentos administrativos (*Verwaltungsvorschriften*), sendo certo que a legislação federal prevalece sobre a legislação estadual (art. 31.º, da GG), cfr., HOWARD D. FISHER, *The german legal system and legal language*, cit., pp. 283 e segs.

475 Reportamo-nos ao § 31, 53 I 3 VwVfG, no mesmo sentido, cfr. CÉSAR GARCIA NOVOA, *El principio de seguridad jurídica en materia tributaria*, Madrid: ed. Marcial Pons, Ediciones Juridicas e Sociales, S.A., 2000, p. 247.

476 A este propósito, cumpre salientar que a discricionariedade (*Ermessen*) da Administração enquanto órgão público (*Behörde*) está sujeita ao princípio da legalidade devendo ser exercida de forma legal (*pflichtgemäß*) e sem qualquer vício (*fehlerfrei*), pelo que o § 40 VwVfG exige que o poder discricionário siga a finalidade da norma que atribui autoridade legal (*zweck der ermächtigung*) e a se deter pelo limite da legalidade (*gesetzliche grenzen*). Neste sentido, os princípios gerais do direito constitucional e do direito administrativo também determinam limites ao exercício do poder discricionário. Assim, p. ex., o Executivo tem de observar os princípios da adequação/conveniência (*Zweckmäßigkeit*), da proporcionalidade (*Verhältnismäßigkeit*) e da protecção da confiança (*Vertrauensschutz*), cfr., HOWARD D. FISHER, *The german legal system and legal language*, cit., pp. 291 e segs.

477 ANDREAS ISENBERG/JORGE ALVES CORREIA, *Lei alemã do procedimento administrativo*, Guias de leitura e anotações, Coimbra: Livraria Almedina, 2016, p. 18.; HOWARD D. FISHER, *The german legal system and legal language*, cit., pp. 294 e segs.

478 ANDREAS ISENBERG/JORGE ALVES CORREIA, *Lei alemã do procedimento administrativo*, cit., p. 19.

479 Reportamo-nos ao § 35, 1ª parte, da VwVfG. Vide HOWARD D. FISHER, *The german legal system and legal language*, cit., pp. 295 e segs.

momento da sua notificação ao destinatário permanecendo válido enquanto não haja revogação ou invalidade judicial ditada pelo decurso do prazo, entre outras situações[480].

Antecipando o próximo ponto, diríamos que há prazos que não têm uma relevância direta para um direito subjetivo e prazos que apresentam uma relevância jurídico-material[481]. Não têm relevância jurídica os chamados prazos de ordenação, pelos quais se interfere concretamente no decurso ordenado de um processo administrativo ou contencioso[482]. Os prazos de ordenação podem ser informalmente prolongados e admitem a tomada em consideração de circunstâncias materiais surgidas posteriormente[483].

3. O emprazamento associado à aquisição e perda do direito

No direito administrativo alemão os prazos relevantes do ponto de vista jurídico-material podem dizer respeito à aquisição ou perda do direito[484]. O decurso do prazo relaciona-se com os prazos seguintes de: (A) aquisição do direito se, p. ex., houver uma usucapião, em que a situação existente é, graças à sua duração, de ora avante, reconhecida como legal; (B) aquisição do direito se, p. ex., só após o decurso de um determinado lapso de tempo é que deve ocorrer a fundamentação prevista de melhoria de uma posição jurídica, podendo dar-se como exemplos, (i) o tempo de espera para férias de repouso[485]; a

---

480 § 43 (ii) VwVfG: *Ein Verwaltungsakt bleibt wirksam, solange und soweit er nicht zurückgenommen, widerrufen, anderweitig aufgehoben oder durch Zeitablauf oder auf andere Weise erledigt ist.* [§ 43 (ii) VwVfG: "Um ato administrativo permanecerá válido enquanto e na medida em que não tenha sido retirado, revogado, cancelado ou completado até o vencimento do prazo ou de qualquer outra forma" (Tradução nossa)].

481 Uma manifestação possível dessa irrelevância dos prazos prende-se com a responsabilidade da Administração que se encontra na obrigação da Administração ter em conta os interesses do cidadão em caso de decisões fundadas no exercício do poder discricionário (*Ermessensentscheidungen*), cfr., HARTMUT MAURER, *Droit administratif allemand cit.*, p. 28.

482 Sobre a irrelevância jurídica deste tipo de prazos na aplicação da lei administrativa alemã no tempo, cfr., ERNST FORSTHOFF, *Traité de droit administratif allemand* (trad. de *Lehrbuch des Verwaltungsrechts* por Michel Fromont), Bruxelas: Établissements Émile Bruylant, 1969, p. 252.

483 Reportamo-nos aos § 102 VwGO; § 31 VII VwVfG; § 109 AO.

484 Em termos clássicos, a Administração não estaria tão umbilicalmente ligada ao decurso dos prazos porque surgia sob uma veste marcadamente agressiva em que se resumia a uma entidade meramente executora da lei, que precisava de estar munida dos meios necessários para cumprir os atos administrativos que produzia. Deste modo, dentro da área residual de atuação administrativa, sobrelevavam os poderes de polícia, i.e., a atividade do Estado que visa a manutenção da ordem pública e que se manifesta através de poderes de autoridade encontrando apoio não em preceito expresso mas no recurso - usado com determinação pela jurisprudência - à cláusula geral da equidade. Com efeito, a equidade servia para interpretar a lei, rectidicá-la e criar, mediante o direito positivo, instituições jurídicas cuja única razão de ser seria satisfazer o exigido pela equidade, cfr., OTTO MAYER, *Derecho administrativo alemán* (trad. de *Deutsches Verwaltungsrecht* por Horacio H. Heredia e Ernesto Krotoschin), Madrid: Editorial Depalma, 1982, p. 8 e pp. 216-220.

485 Reportamo-nos ao § 3 BErhUrlVO.

duração de residência de um habitante como pressuposto da capacidade eleitoral; (ii) o prazo de candidatura na segurança social; (iii) o tempo de experiência no direito da função pública e (iv) os níveis de antiguidade no serviço e direito à assistência; (v) a data de início de uma cláusula acessória sujeita a termo[486]e, finalmente, (C) aquisição de um direito se, p. ex., uma atuação jurídica necessitada de autorização ou de licença é eficaz após o decurso de um determinado período de tempo, contado a partir da apresentação do pedido de autorização ou de licença, caso este não seja recusado dentro de determinado prazo. Podem dar-se como exemplos, (i) a autorização do transporte de pessoas e[487]; (ii) a autorização do loteamento ou de cedência de prédios. As licenças presumidas são a exceção[488]. Na maioria dos casos, o decurso do tempo não produz efeitos[489], ou a ficção diz respeito apenas a um acordo de direito administrativo[490] ou à exclusão de apoio em determinados fundamentos de recusa.

A caducidade no direito administrativo alemão está também ligada ao prazo que conduz à perda de direitos[491]. Por um lado, trata-se de um prazo que fundamenta a perda de um direito como a omissão ou perda legal (o direito caduca ou prescreve pelo decurso de um prolongado período de tempo de não exercício sendo essa omissão expressamente regulada na lei)[492]. Com efeito, podem apontar-se algumas situações de caducidade na lei administrativa alemã como, p. ex., (i) a caducidade da licença de exploração de restaurante quando dela não for feito uso durante um ano, no caso de não ter sido emitida por um determinado prazo[493]; (ii) a caducidade de uma licença de construção quando não se tenha dado início à construção ou se esta foi interrompida durante um ano[494]; (iii) a caducidade das férias de um funcionário público após o decurso do prazo de um ano[495]; (iv) a caducidade da licença atribuída no âmbito da lei ambiental de engenharia genética após o decurso do prazo de três anos[496].

---

[486] Reportamo-nos ao § 36 II, n.º 1 VwVfG.
[487] Reportamo-nos ao § 15 I 5 PbefG.
[488] Reportamo-nos ao § 19 III BauGB.
[489] Reportamo-nos aos § 27 AMG; § 10 VI BImSchG; § 11 VI e VII, 16 III GenTG.
[490] Reportamo-nos aos § 67 SächsBauO.
[491] HANS WOLFF/OTTO BACHOFF/ROLF STOBER, *Direito administrativo* (trad. de *Verwaltungsrecht* por António F. de Sousa), vol. 1, Lisboa: ed. FCG, Serviço de Educação e Bolsas, 2006, p. 570.
[492] Exemplos legais de caducidade na lei alemã, cfr. HANS WOLFF /OTTO BACHOFF/ROLF STOBER, *Direito Administrativo*, cit., p. 576.
[493] Reportamo-nos ao § 8 GastG.
[494] Reportamo-nos ao § 72 SächsBauO; § 77 nwBauO; § 62 bwBauO. Nos termos do § 18 BImSchG e do § 27 GenTG as licenças caducam, em princípio, após três anos.
[495] Reportamo-nos ao § 7 II BErhUrlVO.
[496] Reportamo-nos ao § 27 GenTG.

Com efeito, existem prazos que apresentam relevância direta no âmbito dos direitos subjetivos, nomeadamente, nas situações seguintes: (i) a sua verificação implica a perda de direitos (p. ex., em matéria jurídico-tributária, a caducidade do direito à prestação do sujeito que tem direito à contribuição fiscal no decurso de cinco anos[497]); (ii) a sua verificação implica o agravamento de uma posição jurídica (p. ex., o termo de um mandato de deputado, a reforma de um funcionário público após atingir os 65 anos de idade; ou a sujeição a um prazo de autorização[498]); (iii) a sua verificação faz prova da perda de um direito (p. ex., o direito de utilização dos canais de água federais extingue-se se a sua utilização não for invocada no prazo de três anos[499]). Note-se que, a reserva de revogação não significa, por falta de conhecimento da perda do direito, uma sujeição a prazo do ato administrativo em que se apoia[500].

Adicionalmente, pode tratar-se de um prazo que torna possível a perda de um direito e, verifica-se a perda, evitável por novo requerimento, de uma posição jurídica após o decurso de um determinado lapso de tempo[501]. Estão aqui em causa os prazos que eliminam a defesa do direito, designadamente, os prazos impostos pelo direito material, *rectius*, um direito deixa de poder ser defendido quando, apesar de ter havido ocasião para o exercício do direito, estão não foi exercido durante um longo período de tempo e se verificam circunstâncias que justificam a aceitação de que o obrigado não mais poderá fazer uso do seu direito, tendo-se ele empenhado nisso. Esta perda foi desenvolvida a partir do princípio geral da boa fé, segundo o qual também o lapso de tempo depende das circunstâncias do caso concreto e determina as circunstâncias especiais que, no seu conjunto, tornam insuportável a satisfação do direito. A abundante jurisprudência relativa à perda[502], também é válida para o direito administrativo[503].

Quanto aos prazos impostos pelo direito procedimental, cumpre salientar que um direito nunca mais poderá ser defendido no respetivo procedimento administrativo formal

---

497 Reportamo-nos ao § 228 AO. Para uma maior aproximação à caducidade na matéria tributária, cfr., CÉSAR GARCIA NOVOA, *El principio de seguridad jurídica en materia tributaria*, cit., p. 248; ERNST FORSTHOFF, *Traité de droit administratif allemand*, cit., p. 244.

498 Reportamo-nos ao § 36 II VwVfG.

499 Reportamo-nos ao § 16 II WHG.

500 Note-se, a este propósito, a afirmação lapidar de ERNST FORSTHOFF, *Traité de droit administratif allemand*, cit., p. 245, que associa os efeitos jurídicos da caducidade muito particularmente aos casos de derrogação por lei posterior recorrendo ao clássico brocardo: *lex posterior derogat legi priori*; entre nós, veja-se o estudo de ROBIN DE ANDRADE, *O regime de revogação e anulação administrativa no projecto de revisão do código do procedimento administrativo*, in CJA, nº 100, Coimbra: ed. Cejur, 2013, pp. 70-79.

501 cfr., HANS WOLFF /OTTO BACHOFF/ROLF STOBER, *Direito administrativo*, cit., p. 577.

502 Reportamo-nos ao § 242 BGB: "

503 HANS WOLFF /OTTO BACHOFF/ROLF STOBER, *Direito administrativo*, cit., p. 577.

após o decurso de um prazo expressamente determinado na lei[504]. É o caso dos prazos legais de apresentação de requerimentos[505]; dos prazos de recurso e apelação[506] e os prazos de perseguição e de execução[507]; os prazos de apresentação de objeções[508]. No caso de inobservância do prazo sem culpa própria ou com culpa do representante, deverá ser garantida a reposição no estado anterior, mediante o estabelecimento de pressupostos cada vez mais rigorosos[509]. Não é possível uma reposição sempre que do sentido e do fim da regulação resulta que uma prorrogação do prazo deverá conduzir definitivamente, do ponto de vista jurídico-material, à perda do direito.

Em sentido diametralmente oposto aos prazos referidos supra, existem os prazos inibitórios de defesa do direito. Estes prazos são impostos pelo direito material, trata-se da prescrição, na medida em que um direito deixa de poder ser imposto ou cumprido. Este direito de recusa de prestações tanto se aplica ao direito privado, que exige uma invocação da prescrição sempre que deva ser tomado em consideração, como no caso de direitos jurídico-públicos[510]. Neste contexto, a Administração deve ter conhecimento *ex officio* do decurso do prazo[511]. Também estão subordinados à prescrição os direitos de indemnização jurídico-públicos entre titulares de órgãos de soberania.

Quando não existam normas especiais sobre a prescrição devem aplicar-se analogicamente as normas provenientes de regimes legais que atendam à situação de interesses em presença, *rectius*, normas do AO ou do BGB, que se apliquem de forma complementar[512].

Finalmente, refira-se, a caducidade no direito administrativo alemão poderá ainda estar associada a cláusulas acessórias do ato administrativo, nomeadamente a aposição da condição (*Bedingung*), termo (*Befristung*), reserva de revogação (*Vorbehalt des Widerrufs*) ou modo (*Auflage*). Em qualquer caso, saliente-se que a aposição de cláusulas acessórias a atos

---

504 cfr., HANS WOLFF /OTTO BACHOFF/ROLF STOBER, *Direito administrativo*, cit., p. 578.
505 Reportamo-nos ao § 48 III 5 VwVfG.
506 Na maioria dos casos, um mês, reportamo-nos ao § 355 AO; § 70, 74 VwGO, no caso de infirnação viciada ou omitida, um ano, cfr., § 58 II VwGO; § 356 AO. No caso de recurso baseado nas partes do procedimento, p. ex., no caso de reclamação, nos termos do § 147 VwGO são duas semanas.
507 Reportamo-nos aos § 78 e segs. StGB; § 31 e segs. OWiG; § 4 BDO.
508 Reportamo-nos ao § 10 III BImSchG.
509 Reportamo-nos aos § 32 VwVfG; § 27 SGB-X; § 110 AO; § 60 VwGO.
510 Reportamo-nos ao § 222 BGB, prescrição em sentido jurídico-civil.
511 Um ato administrativo praticado para declarar ou executar um direito de uma pessoa colectiva de direito público suspende a prescrição desse direito. Cessação ou esgotamento de efeitos ("Erledigung) refere-se, neste contexto, a casos em que o ato administrativo deixou de produzir efeitos, em virtude de uma anulação, revogação, condição resolutiva ou transacção, cfr., ANDREAS ISENBERG/JORGE ALVES CORREIA, *Lei alemã do procedimento administrativo*, cit., pp. 72 e 73.
512 Veja-se, em particular, o exemplo do § 53 VwVfG em que não é possível aplicar esta norma à prescrição.

administrativos de conteúdo vinculado apenas é admissível quando a lei o preveja ou quando vise garantir que os pressupostos legais do ato administrativo sejam preenchidos.

Assim, um ato administrativo pode ser praticado, segundo discricionariedade adequada, com a aposição de: (i) uma cláusula segundo a qual a produção ou a cessação de um benefício ou de um encargo depende da ocorrência de um evento futuro de carácter incerto condição (*Bedingung*); (ii) uma cláusula segundo a qual um benefício ou um encargo se inicia ou cessa num determinado momento ou vigora num determinado período [termo (*Befristung*)]; (iii) uma reserva de revogação (*Vorbehalt des Widerrufs*), ou combinado com (iv) uma cláusula que impõe ao beneficiário uma obrigação de fazer, de suportar ou de não fazer [modo (*Auflage*)] e, finalmente, 8v) uma reserva de imposição, de modificação ou de complemento posterior de uma obrigação[513].

4. Proteção jurídica provisória

Os direitos jurídico-administrativos de natureza patrimonial caducam, geralmente, ao fim de trinta anos[514]. Os direitos às prestações sociais caducam ao fim de quatro anos[515]. Os direitos às prestações jurídico-públicas de reparação de danos prescrevem em lapsos de tempo diferenciados. Os direitos da relação de dívida fiscal prescrevem ao fim de cinco anos[516]. Os vencimentos e as pensões dos funcionários públicos prescrevem ao fim de quatro anos[517]; os direitos jurídico-salariais de reparação prescrevem ao fim de trinta anos. A prescrição é inibitória quando a Administração cria, com o acordo do requerente, imposições ao esclarecimento das circunstâncias de fato[518] e quando o titular do direito tenha sido impedido por ato da Administração, nos últimos seis meses do prazo de prescrição, de exercer o seu direito enquanto durar este impedimento[519]. A prescrição pode ser interrompida por reconhecimento, prorrogação ou declaração de um direito por ato

513 ANDREAS ISENBERG/JORGE ALVES CORREIA, *Lei alemã do procedimento administrativo*, cit., p. 56.
514 Em termos idênticos, veja-se o § 195 BGB.
515 Reportamo-nos ao § 45 SGB-AT.
516 Reportamo-nos ao § 228 AO.
517 Reportamo-nos ao § 197 BGB.
518 Veja-se os casos do § 206 e segs BGB.
519 Reportamo-nos ao § 2305 AO. A prescrição de perseguição de crimes de serviço é também inibitória enquanto durar um procedimento penal por causa da mesma situação de fato, cfr. § 4 III BDO.

administrativo ou por recurso, no entanto, se a defesa de um direito for revogada com efeito *ex tunc* ou anulada, não produz qualquer interrupção.

Neste contexto, saliente-se, o prazo inibitório da defesa de um direito pode também ser um prazo imposto pelo direito procedimental (prazo de suspensão): um direito pode, provisoriamente, durante um determinado prazo, não poder ser declarado no procedimento formal, p. ex., o recurso administrativo de um soldado só pode ser interposto, no mínimo, no dia seguinte[520]).

Destarte, refira-se, para a imposição de direitos temporais típicos do Estado de direito e dos direitos fundamentais o direito público alemão dispõe de mecanismos processuais que, em última análise, se orientam para a proteção jurídica temporalmente efetiva[521]. Do ponto de vista do direito administrativo, estão em causa os institutos jurídicos de reposição do efeito suspensivo[522], da medida cautelar[523] e, auxiliarmente, da medida cautelar no âmbito de um processo de recurso constitucional[524]. Estes instrumentos de proteção jurídica provisória destinam-se a assegurar que a Administração não extinga ou onere direitos dos cidadãos através do fator tempo[525]. Na presença de uma hierarquia independente de tribunais administrativos, separada da judicial e da própria Administração Pública, a eles compete o julgamento de ações visando a reconstituição *in natura* dos danos gerados por atos da Administração Pública[526]. Aos tribunais judiciais ficam reservados os litígios em que estejam em causa atos de gestão em que, tratando-se de atos da

[520] Reportamo-nos ao § 6 I WBO.

[521] O artigo 19.º, nº 4, da GG, garante a todos os indivíduos a protecção legal contra qualquer acção ou omissão das autoridades públicas (Administração Pública). É consagrado o princípio da tutela jurisdicional efectiva dos direitos dos particulares, cfr. KARL-PETER SOMMERMAMN, *El papel de la ley alemana de la justicia administrativa para la realización del estado de derecho*, in AAVV, Pedro Aberastury (coordinador), Ley de la Justicia Administrativa Alemana, Análisis Comparado y Traducción, Buenos Aires: Editorial Abeledo Perrot, 2009, pp. 1-20 (p. 2); MAURICE HAURIOU, *Précis de droit administratif et droit public géneral*, Paris: ed. Larose, 1900, pp. 26 e segs; AUGUSTIN GORDILLO, *Princípios gerais de direito público* (trad. por Marco Aurelio Greco) ed. Revista dos Tribunais, 1977, cfr., p. 74.

[522] Reportamo-nos ao § 80 VwGO.

[523] Reportamo-nos ao § 123 VwGO.

[524] Reportamo-nos ao § 32 BVerfGG.

[525] A este propósito, note-se, uma garantística especial do direito administrativo alemão na relação com os particulares, no que tange ao dever do Estado indemnizar os particulares pelas expropriações sem privação do domínio, *rectius*, pelos atos análogos à expropriação, através da influência direta do conceito de *Enteignungsgleiche Eingriffe*, criado pelo direito alemão, cfr., GUNTHER JAENICKE/PETER SELMER, *La responsabilità dello stato per l'azione antigiuridica dei suoi organi nella repubblica federale tedesca,* in Studi di Diritto Pubblico Comparato, IV, La responsabilità della Pubblica Amministrazione, Turim: UTET, 1976, p. 101.

[526] Estes atos são equivalentes aos atos de gestão pública do direito português, cuja distinção face aos atos de gestão privada, em nosso entender, não faz hoje sentido, mas esta matéria foi objeto de grande discussão da doutrina no direito português.

Administração Pública, se requeira a simples compensação pecuniária[527]. Os tribunais competentes na Alemanha obedecem a uma hierarquia de tribunais administrativos integralmente autonomizada da Administração e possuidora de três instâncias[528] com a intervenção do Tribunal Federal Administrativo[529].

Concluindo, saliente-se que, quanto à distribuição de competência, se os atos de gestão[530] são sempre da competência dos tribunais judiciais, o leque de atribuições destes vê-se alargado pelo julgamento de todos os atos da Administração em que se não requeira a constituição, *in natura,* mas a simples indemnização pecuniária[531].

5. A política de autorizações *one-stop-agency*

As referidas dimensões do fator tempo no direito administrativo alemão ilustraram de uma forma singular a problemática temporal dos procedimentos administrativos e, especialmente, do procedimento de autorização. Se, por um lado, o fator tempo é relevante para a eficiência do Estado Social, que tem de garantir prestações com rapidez, por outro

---

527 As regras para o procedimento administratvo e para a protecção legal nos tribunais administrativos estão no Procedimento Administrativo Federal- *Bundesverwaltungsverfahrensgesetz* (BVwVfG) (assim como no idêntico Procedimento Administrativo dos Estados Alemães Federados) e no Decreto dos Tribunais Administrativos – *Verwaltungsgerichtsordnung* (VwGO). As previsões destes decretos aplicam-se por igual a todas as administrações.

528 O demandante, assim como a autoridade administrativa, têm o direito de recorrer para o Tribunal Administrativo Superior e, em circunstâncias especiais, para o Tribunal Administrativo Federal. A jurisdição administrativa opera nos três níveis seguintes: (i) Tribunais Admnistrativos Locais (primeira instância); (ii) Tribunais Superiores (ao nível do estados federados, segunda instância) e, finalmente, (iii) Tribunal Administrativo Federal (ao nível Federal, terceira instância). O Tribunal Administrativo Federal funciona sobretudo como um Tribunal de recurso para os Tribunais Administrativos Superiores e até para os Tribunais Administrativos Locais, em certas circunstâncias. O Tribunal Administrativo Federal funciona também como um Tribunal de primeira e segunda instância em litígios que não envolvam questões de constitucionalidade entre a federação e um estado ou entre dois ou mais estados. Um Tribunal Superior tem jurisdição no que toca aos atos das autoridades administrativas e às queixas contra os funcionários do Governo local do estado federado de que detém jurisdição. Sobre a matéria da perspectiva orgânica dos tribunais administrativos alemães, cfr., JUAN CARLOS CASSAGNE/EVELYN PATRIZIA GOTTSCHAU/PEDRO ABERASTURY, *Reflexiones sobre la ley de la justicia administrativa alemana*, in AAVV, Pedro Aberastury (coordinador), Ley de la Justicia Administrativa Alemana, Análisis Comparado y Traducción, Buenos Aires: Editorial Abeledo Perrot, 2009, pp. 41-68 (pp. 42 e 43).

529 Sobre o tipo de recursos possíveis no contencioso administrativo alemão, nomeadamente as acções rescisórias que visam a anulação de um ato administrativo, cfr., KARL-PETER SOMMERMAMN, *El papel de la ley alemana de la justicia administrativa para la realización del estado de derecho*, cit., pp. 7-9

530 Estes atos são equivalentes aos atos de gestão privada no direito português.

531 Na Alemanha, os litígios de direito civil são da competência dos tribunais cíveis (*Zivilgerichte*) e dos tribunais do trabalho (*Arbeitsgerichte*). Enquanto os tribunais cíveis fazem parte da jurisdição comum os tribunais do trabalho são unicamente competentes para os litígios em matéria cível que apresentem uma relação de tal modo estreita com uma relação de trabalho que são essencialmente determinados por esta relação. As competências dos tribunais do trabalho são enumeradas nos artigos 2.º, 2.ºA e 3.º, da Lei dos Tribunais do Trabalho (*Arbeitsgerichtsgesetz*).

lado, o fato tempo desempenha um papel importante para a competitividade da economia alemã no contexto de ciclos cada vez mais curtos de inovação[532]. A legislação e a prática administrativa reconheceram este problema o que permite ter plena consciência da necessidade de desburocratização do Estado e respeitar a ideologia do Estado mínimo no contexto de uma tentativa enorme de encurtamento da duração do procedimento administrativo.

Neste contexto, surgiu um novo ideário que viria a atribuir ao Estado maior poder de intervenção, sobretudo nos campos social e económico, designadamente através das suas funções legislativa e jurisdicional, de modo a conformar e ordenar as relações entre os cidadãos *ex aecquo et bono*[533].

O Direito passou a referenciar a Ciência Administrativa não apenas enquanto conceito de Homem Filosófico, mas também o conceito Homem Antropológico em permanente interação com o circunstancialismo sociológico que o cerca[534]. Deste modo, a aplicação da justiça administrativa deixou de consistir na sobreposição, mais ou menos mecânica, da literalidade normativa ao evento desconforme para se transformar numa atividade que se pretende humanizada, individualizada e orientada, não apenas pela abstração da norma, mas para o desejo de alcançar a justiça no caso concreto[535].

No essencial, cumpre não olvidar o contributo de Max Weber para uma análise sociopolítica da burocracia destacando o relacionamento entre uma autoridade de índole racional-legalista típica do Estado moderno e uma estrutura burocrática marcada pela profissionalização funcional envolta numa disciplina normativa abstrata[536]. Na verdade,

---

532 Ora, este é o resultado de uma diferença específica introduzida pelo Estado Social de modo que o Estado administrativo (*verwaltungsstaat*) seria, na tipologia de CARL SCHMITT, *Legalidad y legitimidad* (trad. de *Legalität und Legitimität* por José Diaz Garcia), Madrid: Editorial Aguilar, 1971, pp. 3 e segs., caracterizado pela passagem do centro de gravidade da vontade decisiva para a Administração, ou seja, para a adoção de medidas atendendo somente à natureza das coisas em função de uma situação concreta e com pontos de vista puramente objetivos e práticos. Neste particular, SABINO CASSESE, *Le basi del diritto amministrativo,* 6ª ed., Turim: Garzanti, 2003, p. 24, cita o modelo de Administração Pública de HANS KELSEN (1923) e CARL SCHMITT (1931-32), aos quais correspondem, respetivamente, o Estado morderno e o Estado administrativo.

533 Como salienta o filósofo francês, PIERRE MANENT, *A razão das nações* (trad. de *La raison des nations* por Jorge Costa), Reflexões sobre a Democracia na Europa, Lisboa: edições 70, 2008, p. 45, a condição de possibilidade do regime democrático depende do poder de intervenção social do Estado.

534 Como sublinha GARCIA-GALLO, *Cuestiones e problemas de la historia de la administración española*, in Atas del I Symposium de Historia de la Administración, Madrid, 1970, pp. 43-59 (pp. 44-48), a censura que, em termos rigorosos, se deve dirigir à generalidade dos historiadores do Direito reside em terem descurado a específica problemática da Ciência do Direito Administrativo.

535 Interrogando-se sobre a real necessidade de Estado enquanto fator garante da existência e conservação de Direitos Humanos na sociedade, cfr., PIERRE MANENT, *A razão das nações*, cit., pp. 48 e 49.

536 Os escritos do sociólogo alemão sobre o modelo burocrático desencadearam o surgimento da chamada teoria da burocracia na Administração. O Autor considerou alguns princípios que entendia ser o tipo ideal de organização burocrática, como a divisão do trabalho entre os elementos da organização, no plano vertical de

julgamos ser lícito afirmar que a partir da afirmação da eficácia da gestão administrativa e do crescente predomínio das estruturas formais de coordenação entre as diferentes atividades sociais irrompe a ciência das organizações[537].

Ora, de um ponto de vista estritamente funcional, o crescente voto no reformismo organizativo conduziu ao aparecimento deste modelo, que centrou a sua penetrante análise nos mecanismos decisórios da Administração, identificando comportamentos, estratégias e distorções[538].

De forma singular, a legislação foi elaborada no sentido de permitir que os procedimentos administrativos foram executados com a máxima celeridade[539]. Simultaneamente, foram emitidas numerosas revisões de aceleração (*Beschleunigungsnovellen*), que preveem uma série de simplificações procedimentais e de novos instrumentos com vista a assegurar um decurso procedimental mais célere[540].

De forma particular, são possíveis múltiplas licenças provisórias. Porém, o principal problema consiste no fato de, mesmo no caso de fixação legal de prazos, as violações permanecerem, em geral, sem consequências, de tal modo que este instrumento em larga medida acaba no vazio, não desencadeando uma efetiva aceleração do procedimento administrativo. A falta de conceção do programa de aceleração pode ser reconhecida no

---

unidades funcionais entrelaçado por poderes de direção e deveres de obediência (hierarquia). Este modelo era descrito por regulamento e a seleção de recursos humanos era feita segundo critérios de capacidade técnica, mérito e antiguidade, cfr. MAX WEBER, *Economia y sociedad* (trad. de *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundgriss der Verstechenden Soziologie* por José Ferrater Mora), Pánuco: Fondo de Cultura Económica, 1984, p. 77; sobre a influência do pensamento de MAX WEBER em torno do apuramento de responsabilidades no Estado, cfr., MARCO ALMAGISTI/SELENA GRIMALDI, *Max weber e le aporie della democrazia. Attualità di una riflessione*, in Democrazia e Diritto, Roma: Editore Franco Angeli, 2010, p. 479; entre nós, ADRIANO MOREIRA, *Ciência política*, Coimbra: Livraria Almedina, 5.ª ed, 2012, pp. 144 e segs.

537 O modelo organizativo concebido por HENRY FAYOL, *Administration industrielle et générale*: *eprévoyance, organisation, commandement, controle*, Paris: Dunod, 1925, pp. 29 e 30, previa um modelo de Administração constituído por cinco elementos funcionais (planeamento, organização, direção, coordenação e controlo) e catorze princípios (divisão do trabalho, autoridade, disciplina, unidade de comando, unidade de direção, supremacia do interesse público, remuneração, centralização, cadeia de comando, ordem, equidade, estabilidade do pessoal efetivo, iniciativa e espírito de corpo). Deste modo, dedica um capítulo à função administrativa do Estado e outro à autoridade e responsabilidade que lhe compete. Entre nós, cfr., ADRIANO MOREIRA, *Ciência política*, cit., pp. 152 e segs.

538 Este tipo de sociologia da Administração Pública surge em França na obra de MICHEL CROZIER, *Le phénomène bureaucratique*, Paris: Seuil, Points Essais, 1971, p. 8.

539 Reportamo-nos ao § 10 VwVfG. Sobre a prescrição, cfr., FRITZ FLEINER, *Les príncipes généraux du droit administratif allemand* (trad. de *Institutionen des deutschen Verwaltungsrechts* por Eisenmann), Villefranche-de-Rouergue, Paris: ed. Delagrave, 1933, p. 22.

540 ERNST FORSTHOFF, *Traité de droit administratif allemand*, cit., p. 207; Sobre a matéria da perspectiva orgânica dos tribunais administrativos alemães, cfr. JUAN CARLOS CASSAGNE/EVELYN PATRIZIA GOTTSCHAU/PEDRO ABERASTURY, *Reflexiones sobre la ley de la justicia administrativa alemana* (Verwaltungsgerichtsordnung-VwGO), in AAVV, Pedro Aberastury (coordinador), Ley de la Justicia Administrativa Alemana, Análisis Comparado y Traducción, Buenos Aires: Editorial Abeledo Perrot, 2009, pp. 41-68 (pp. 42 e 43).

fato de a Lei alemã ser contrária ao sistema, tendo-o sobrecarregado com o capítulo sobre o procedimento de autorização no âmbito da atividade económica[541].

Similarmente, cumpre salientar que desvantajoso é ainda o fato de a aceleração não atingir de forma igual todos os domínios administrativos relevantes, uma vez que a aceleração é indelevelmente orientada, em especial através de regulamentos internos da Administração, para o direito de subvenção. Por outro lado, como é hábito, continuam a ser frequentemente indispensáveis várias autorizações *one-stop-agency* que vão ao encontro da moderna gestão administrativa.

Independentemente dos aspetos referidos, sobre a Administração recai também uma responsabilidade de longo prazo, determinada pelos Estados Social e Ambiental e pelos direitos fundamentais[542], embora a Administração não possa satisfazer necessidades coletivas à custa de gerações vindouras[543].

Os vetores mais salientes a assinalar neste ponto subordinado ao tema da política de autorizações *one-stop agency* são constituídos pela forma como o tempo desempenha um papel importante no contexto da forma como a legislação e a prática administrativa alemã reconheceram a necessidade de desburocratização do Estado naquilo que passou a ser referência da Ciência do Direito Administrativo.

Para finalizar, facilmente se percebe como se torna importante passar ao próximo ponto deste estudo para abordar os limites temporais que o legislador alemão colocou ao exercício dos direitos.

6. A *verwirkung* e a *prescrição imemorial*

Os limites temporais que a lei põe ao exercício dos direitos, designadamente os prazos de caducidade ou prescrição, revelaram-se insuficientes atendendo a que muitos desses prazos são, para a vida moderna, excessivamente longos (veja-se, p. ex., o prazo de prescrição ordinária de 30 anos como acontece em Portugal). Neste contexto, a jurisprudência alemã veio dar valor ao não-exercício do direito, em certos casos

[541] Reportamo-nos ao § 71 e segs. VwVfG.
[542] Sobre o direito de reserva da vida privada, veja-se o estudo de ALGARDI, *Considerazioni sul diritto alla riservatezza della vita privata*, in IDA, 1959, p. 18.
[543] Uma manifestação possível do contributo da imagem cristã do homem para os direitos fundamentais encontra-se nos ensinamentos de THOMAS FLEINER GERSTER, *Teoria geral do estado* (trad. de *Allgemeine Staatslehre* por Marlene Holzhausen), Martins Fontes, 2006, p. 101.

excecionais, quando não decorreu o prazo de caducidade nem de prescrição[544]. Funda-se em que o exercício do direito deve ser excluído caso o seu titular tenha protelado, contra a boa fé, esse exercício[545].

A princípio, houve divergência acerca da fundamentação deste princípio, mas atualmente domina a ideia de que a *verwirkung* é um caso especial do exercício inadmissível do direito, derivado do princípio da inadmissibilidade da conduta contrária (*venire contra factum proprium*), o qual, por sua vez, é uma aplicação da regra da boa fé[546]. Daí que, se alguém espera, quanto ao exercício do seu direito, tanto tempo que, mediante essa inércia desperta na outra parte justificada confiança em que o direito não será jamais exercido, pode esta opor ao exercício do direito a objeção da *verwirkung*, caso o exercício ulterior seja sentido geralmente como desleal segundo o princípio da boa fé, que domina a vida do tráfico[547]. São, pois, necessárias circunstâncias especiais que mostrem ser contrário à boa fé o exercício demorado do direito.

Antes de tudo, é de ver se, na hipótese de apreciação objetiva da situação, podia concluir da conduta do titular do direito que este não queria mais exercer o seu direito, se, portanto, podia admitir que não carecia de contar mais com o exercício do direito pelo seu titular. Exige-se ainda que, atendendo a esta conduta do titular do direito, a contraparte se tenha convencido de que este não exerceria mais o seu direito.

Assim, só quando o exercício do direito estiver em contradição inconciliável, segundo a boa fé, com a anterior conduta do seu titular e, não for, por conseguinte, exigível já à contraparte que o tolere, pode esta opor-se a tal exercício.

---

544 Em matéria de protecção industrial, decidiu a jurisprudência que deve, antes de tudo, atender-se a se a outra parte adquiriu, em virtude da inactividade do titular, um estado de posse digno de protecção; esta jurisprudência foi atacada por não exigir que a contraparte do titular do direito tenha obtido, para a designação por ele utilizada, uma validade de tráfico, embora limitada; mas o Tribunal federal observou, com razão, segundo ENNECCERUS-NIPPERDEY, *O domínio temporal dos preceitos jurídicos: disposições de direito transitório* (trad. por F. Azevedo Moreira), Coimbra, 1968, p. 3, que a solução não pode depender de a designação impugnada ter obtido, pelo menos, uma validade de tráfico espacialmente limitada bastando que, mediante a utilização duradoura, de boa fé e não estorvada de uma designação, se tenha criado uma situação com valor apreciável para o titular e que tenha, segundo a boa fé, de ser mantida, caso o lesado tenha tornado possível, pela sua conduta, esta situação; por outro lado, a alegação de *verwirkung* tem limites, quando a manutenção da situação objectivamente antijurídica não ofenda só os direitos individuais da outra parte, mas também conduza a um engano da comunidade.

545 VAZ SERRA, *Prescrição extintiva e caducidade: estudo de direito civil português, de direito comparado e de política legislativa*, in BMJ, n.º 105, cit., pp. 48-49.

546 Reportamo-nos ao §242.º BGB.

547 É difícil encontrar uma palavra que exprima, na nossa língua, a ideia que pretende traduzir-se por *verwirkung*. Esta ideia, como se viu, é a de que o titular do direito se tornou, pela sua conduta, não-merecedor de o exercer. Pode pensar-se em paralisação, perda, caducidade ou preclusão, mas qualquer destes termos é bastante impróprio – por descolorido – para traduzir aquela ideia, cfr., MANUEL DE ANDRADE, *Teoria geral da relação jurídica*, vol. II, cit., p. 174.

Visto que a *verwirkung* é um caso especial do exercício inadmissível do direito, tem, em princípio, aplicação em todo o direito público; refere-se a direitos de qualquer espécie, quer estejam ou não sujeitos a prescrição; tem particular importância na hipótese de direitos imprescritíveis, como os direitos potestativos.

Os efeitos dela são os mesmos que nos demais casos de exercício inadmissível do direito. A sua alegação é uma objeção, que deve ser tida em conta oficiosamente. O direito atingido por ela não se extingue, só o seu exercício é impedido[548], dando-se, deste modo, um enfraquecimento do direito, consistente em ele não poder já ser feito valer[549].

Quanto à prescrição imemorial, era conhecida do antigo direito[550], não por ser verdadeiramente uma prescrição, visto que o não exercício do direito deste tempo imemorial não extinguia o direito, apenas fazendo presumir essa extinção[551]. Com efeito, o ordenamento jurídico alemão excluiu-a, fundando-se em que seria melhor substitui-la pela prescrição, quando necessária[552]. Desde que a prescrição tenha um carácter de generalidade não parece haver necessidade de uma prescrição imemorial, cujo efeito fosse apenas uma presunção jurídica de extinção do direito.

Em face do referido *supra* quanto ao estudo da caducidade em ordens jurídicas estrangeiras, o fenómeno jurídico que se pretende investigar seguidamente é o da caducidade no direito italiano, tema que tem sido laborado sob uma perspetiva puramente civilista, que ultrapassa a nossa formação juscientífica. Não obstante, entendeu-se, numa investigação de cariz administrativo, procurar chamar esta matéria para outras disciplinas da enciclopédia jurídica, uma vez que a caducidade constitui um objeto de investigação que

---

548 É discutido se um direito atingido pela *verwirkung* pode ser feito valer de novo, caso se alterem as circunstâncias; mas, embora teoricamente esta questão seja de resolver afirmativamente, não é presumível que ocorra uma hipótese destas.

549 Segundo ENNECCERUS-NIPPERDEY, *O domínio temporal dos preceitos jurídicos: disposições de direito transitório,* cit., p. 7, segundo os princípios gerais, no caso de extinção de um direito por caducidade baseada no decurso do tempo, basta provar isso para invocar o efeito extintivo, cabendo ao titular do direito a prova contrária.

550 A prescrição imemorial era admitida pelas nossas Ordenações, desde logo, quando se estivesse perante a posse liberatória imemorial de foros e tributos declarados nos antigos forais. A posse imemorial não era um meio de adquirir, mas só uma presunção *iuris* e *de iure* de que as aquisições, liberdades ou imunidades tinham sido precedidas de fatos, privilégios ou concessões régias, cfr., MANUEL DE ALMEIDA E SOUSA LOBÃO, *Notas de uso, prácticas e críticas a mello*, Lisboa, 1818, p. 192.

551 Observam ENNECCERUS-NIPPERDEY, *O domínio temporal dos preceitos jurídicos: disposições de direito transitório* cit., p. 3, que ela tem valor para o direito público, designadamente para o direito de trânsito, entre nós, acerca da prescrição imemorial; VAZ SERRA, *Prescrição extintiva e caducidade: estudo de direito civil português, de direito comparado e de política legislativa*, cit., pp. 50 e 51.

552 Segundo ENNECCERUS-NIPPERDEY, *O domínio temporal dos preceitos jurídicos: disposições de direito transitório*, cit., p. 5, o código do BGB excluiu-a, "(…) mas pode duvidar-se se o fez realmente na medida suficiente, sobretudo no que afecta aos direitos das corporações contra o seus membros ou, inversamente, aos direitos dos membros contra as corporações. A prescrição imemorial, pois, só tem importância para as matérias reservadas ao direito territorial".

extravasa os limites do direito civil, fazendo parte da teoria geral do direito e da teoria da interpretação-aplicação jurídica que integra a dogmática do direito administrativo.

SECÇÃO III
A caducidade no direito italiano

1. Preliminares

Chegados até aqui, diríamos que é mister definir o contexto político e social em que se desenvolveu o direito administrativo italiano e que culminará na forma como as figuras da *prescrizione* e a *decadenza* tiveram o seu âmago de aplicação.

Embora também prejudicado pela ausência de unidade político administrativa que só ocorreu pela Lei n. 2.248, de 20.03.1865 (Lei sobre unificação administrativa do Reino da Itália), o direito administrativo italiano desenvolveu-se de forma peculiar, harmonizando com muita criatividade as duas influências que sofreu: o direito administrativo francês, da escola legalista e casuísta, e o direito alemão, do tecnicismo[553].

Neste contexto, costumam os autores situar as origens do direito administrativo italiano no ordenamento da região do Piemonte, então sob o jugo da França, o que indica sua influência inicial pelo direito napoleónico[554]. A partir da já citada lei de unificação, cujos anexos já disciplinavam a organização provincial, a segurança pública, a saúde pública[555], as obras públicas, o Conselho de Estado e o contencioso administrativo principiou o desenvolvimento da disciplina, ainda sob influência francesa, de inspiração liberal, mas legalista e casuísta. Durante o período do totalitarismo, essa inspiração foi substituída por princípios autoritários, influenciada que foi pelo direito alemão da época[556]. Mas após a Segunda Guerra Mundial foi instaurada a estrutura político-administrativa parlamentar atual e abandonada a filosofia autoritária no direito público italiano.

---

553 ORLANDO VITTORIO EMMANUELE, *Il sistema dei dirilto amministralivo*, em Primo Trattato completo de Diritto Amministrativo, Milão: ed. Societá Editrice Libraria, 1900, p. 47.

554 Sobre a associação do ordenamento italiano à região de Piemonte, cfr., GIAN DOMENICO ROMAGNOSI, *Principi fondamentali di diritto amministrativo,* onde tesserne le instituzioni, 3.ª ed., Florença: Stamperi Piatti, 1835, p. 187.

555 Sobre o tema, cfr., o nosso estudo, TIAGO VIANA BARRA, *Breves considerações sobre o direito à protecção da saúde*, in ROD, n.º 144, vol. II, Coimbra, 2012.

556 ERNST FORSTHOFF, *Traité de droit administratif allemand*, cit., p. 205.

Entretanto, a Lei que aboliu o contencioso administrativo instituiu um sistema de jurisdição única, confiando à competência do juiz ordinário todas as matérias nas quais se faça questão de um direito civil ou político, ainda que sejam emanadas decisões do poder executivo ou da autoridade administrativa, proibindo-lhe, no entanto, a anulação de atos administrativos[557]. O juiz comum ficou, pela fórmula legal, limitado a avaliar situações de lesão de direitos subjetivos, pelo que ficaram excluídas da tutela jurisdicional todas as posições dos particulares face à Administração Pública que não fossem reconduzíveis à figura do direito subjetivo[558].

A doutrina italiana sentia-se tentada a romper definitivamente com os quadros do direito privado a fim de encontrar um fundamento jurídico sólido para a caducidade. É que também ela se sentia presa às únicas e insatisfatórias vias que o direito civil parecia fornecer para a resolução do problema, e que se situavam no estabelecimento de analogias entre as situações jurídicas que uniam os vínculos publicísticos que ligavam o Estado e todas as pessoas singulares ou coletivas sujeitas ao decurso do tempo[559].

A justificação da imputação deste tipo de ações ao Estado parecia tão difícil ao direito italiano no final do séc. XIX como a qualquer outra ordem jurídica nesta altura[560].

Todavia, estas dificuldades puderam ser ultrapassadas graças à influência marcante que o pensamento organicista teve em toda a cultura de direito público. A implantação, junto dos juspublicistas italianos da teoria da *immedesimazione orgânica*, ou da identificação do funcionário com o órgão do Estado ajudou a determinar a conceção segundo a qual a Administração Pública formaria uma unidade intrínseca, nunca dissolúvel no dualismo das relações do pensamento civilístico, uma vez que a sua vontade seria idêntica, devendo, por isso, ser idênticos os efeitos jurídicos decorrentes da sua exteriorização[561].

---

557 Em 1889, a Lei n.º 5992, de 31 de Março, instituiu a IV sessão do *Consíglio di Stato*, à qual se atribuiu expressamente a missão de tutelar a categoria de interesses legítimos contrapostos à Administração Pública que tinham ficado fora do âmbito da previsão da lei de abolição do contencioso administrativo, cfr., PAOLO CIRILO, *Il danno da illegitimità dell' azione amministrativa e il giudizio risarcitorio*, Seconda Edizione, Pádua: ed. Cedam, 2003, p. 23; entre nós, MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *Anulação de atos administrativos e relações jurídicas emergentes*, Coimbra: Livraria Almedina, 2002, p. 99.

558 No início do séc. XX vigorou na jurisprudência o entendimento de que os direitos dos particulares frente ao exercício do poder pela Administração se degradavam em interesses legítimos, pelo que os tribunais comuns se declaravam incompetentes sempre que um direito subjetivo fosse objeto de um ato administrativo, cfr., FRANCO G. SCOCA, *Contributo sulla figura dell' interesse legitimo*, Milão: ed. Giuffrè, 1990, p. 12.

559 CACCIOTTI, SILVIA, *Diritto amministrativo*, per tutti i concorsi, 5.ª ed., Milão: ed. Alpha Test, 2016, p. 38.

560 RENATO ALESSI, *Principi di diritto amministrativo*, vol. I, cit., p. 29.

561 ITALIA VITTORIO/LANDI GUIDO/ GIUSEPPE POTENZA, *Manuale di diritto amministrativo*, cit., p. 333; RENATO ALESSI, *Principi di diritto amministrativo*, vol. II, pp. 629 e 630; FABIO MERUSI/MARCELLO CLARICH, *Commentario della costituzione,* fondato da Giusepe Bianca e continuato da Alessandro Pizzorusso, vol. III, 1991, p. 375; entre nós, cfr., CUNHA GONÇALVES, *A responsabilidade da administração pública pelos atos dos seus agentes*, cit., p. 81.

Summo rigore, o regime legal decorrente do art. 28.º da Constituição italiana surge como solução natural devido à influência que nele tiveram os modelos do pensamento jurídico alemão[562]. Com efeito, logo que ficaram desaparecidos os suportes antropomórficos do organicismo, o seu lastro fundamental continuava e, por isso, o regime da *decadenza* teve possibilidade de se alargar para o direito público.

Assim, esta opção de recorrer ao CCit. para apurar o regime legal do instituto terá consequências fundamentais quanto a toda a elaboração dogmática a que estará sujeito o decurso do tempo[563]. A primeira dessas consequências diz respeito às noções de *prescrizione* e *decadenza* que atendiam, em primeira linha, às necessidades de atender à segurança jurídica e não tanto à necessidade de proteger o interesse público. Do mesmo modo, refira-se que, mesmo sem previsão legal nesse sentido, a caducidade (*decadenza)* por decurso do prazo adviria, frequentemente, de cláusula contratual (termo certo ou incerto) que determinaria a extinção automática do vínculo aquando da verificação do termo[564]. Ora, para GALGANO, a verificação do termo determinaria a ineficácia do contrato; porém, a não produção de efeitos seria consequência da cessação decorrente da caducidade[565].

Mas, mais do que isso, o nascimento de ambas as figuras no direito privado irá condicionar a efetivação processual dos particulares que se sintam lesados pelo decurso do tempo e pretendam obter uma tutela jurisdicional com fundamento na caducidade.

Assim, até ao final do século XX, prevaleceu na jurisprudência italiana a limitação das situações merecedoras de tutela ressarcitória aos direitos subjetivos: só o direito subjetivo constituiria uma situação merecedora de tutela ressarcitória, sendo excluídas desta tutela as restantes posições jurídicas dos particulares, nomeadamente os interesses legítimos, o que, naturalmente, reduziria o âmbito das situações jurídicas em que estivesse em causa o decurso do tempo[566].

---

562 A influência do art. 131.º da Constituição de Weimar na redação do art. 28.º da Constituição italiana é expressamente reconhecida por FABIO MERUSI/MARCELLO CLARICH, *Commentario della costituzione,* cit., p. 366 e por SANTAMARÍA PASTOR, *La teoria de la responsabilidad del estado legislador*, in RAP, nº 68, 1972, pp. 57-136 (p. 110).

563 Também assim acontece em outras ordens jurídicas, cfr., OTÁVIO AUGUSTO DE MELO ACIOLI, *Efeitos jurídicos do transcurso do tempo*, As controvertidas naturezas jurídicas da prescrição e da decadência à luz dos sistemas do Código Civil e do Código de Defesa do Consumidor, São Paulo: Editora Baraúna, 2012, pp. 15 e segs.

564 Similarmente, GALGANO, *Diritto civile e commerciale*, volume 2.º, Le Obbligazioni e i Contratti, Tomo 1.º, Obbligazioni in Generale, Contratti in Generale, 3.ª ed., Pádua, 1999, p. 243.

565 Não raras vezes, a ineficácia é indicada como um tipo de extinção do vínculo, cfr., GARCIA AMIGO, *Teoria General de la Obbligaciones y Contratos*, Madrid, 1995, pp. 412 e segs.

566 Sobre a filosofia política no séc. XX onde se discutiu o alcance dos direitos subjectivos para o Estado, cfr., o nosso estudo, TIAGO VIANA BARRA, *O pensamento moral do estado no século XX*", in JusJornal, n.º 1448, Coimbra Editora, 2012.

O chamado dogma da irressarcibilidade dos interesses legítimos provocou uma *vexata quaestio* entre a doutrina potenciada pela repartição de competências jurisdicionais no que respeita à atividade da Administração[567]. Esta situação aplicou-se à tutela impugnatória (atribuída à jurisdição administrativa, única com poder para decidir sobre questões relacionadas com a violação de interesses legítimos, avaliar da legalidade do ato administrativo e proceder à sua anulação[568]) e à tutela ressarcitória (cometida aos tribunais comuns que são os únicos com poder para decidir sobre questões relacionadas com a violação de direitos subjetivos[569])[570].

A jurisprudência foi-se mantendo, no entanto, tendencialmente imune às vozes críticas da doutrina, permanecendo fechada na negação de tutela ressarcitória aos interesses legítimos, ainda que com algumas exceções, as quais aumentaram à medida que se aproximava o fim do século[571]. O sentido de injustiça por vezes gerado pela afirmação pura e simples da regra da ressarcibilidade dos interesses legítimos levou os tribunais a mitigar as respetivas consequências através da ampliação do próprio conceito de direito subjetivo, o que para muitos constituía sinal de que o dogma deveria cair, uma vez que a sua aplicação já só era possível mediante uma distorção de conceitos[572].

Ademais, o dogma da irressarcibilidade do interesse legítimo cairia em 1999 com o Ac. da *Suprema Corte di Cassazione, Sezioni Unite Civili*, n.º 500/99, de 22 de julho[573]. O caso é o de um particular que obteve a anulação parcial, por falta de fundamentação, de um plano de ordenamento do território que não incluiu os seus terrenos em zona edificativa (contrariamente ao acórdão entre o particular e o município alguns anos antes) por o município não ter indicado os motivos que o levaram a desatender o acordo de loteamento.

---

567 FILIPPO SATTA, *Giustizia amministrativa,* terza edizione, Pádua: ed. Cedam, 1997, pp. 149-152.

568 O ato praticado pelo titular de órgão da Administração deveria ser considerado como ato da própria Administração, pelo que imputar um ato ao próprio funcionário seria desmenti-la e admitir a existência de dois entes jurídicos autónomos, cfr., LUIS BARBOSA RODRIGUES, *Da responsabilidade civil extracontratual da administração pública em cinco estados das comunidades europeias*, cit., p. 230.

569 Consequentemente, o que se passava é que, em termos práticos, o funcionário acabava por ser irresponsabilizado pela totalidade dos seus atos, o que trazia graves inconvenientes, cfr., LUIS BARBOSA RODRIGUES, *Da responsabilidade civil extracontratual da administração pública em cinco estados das comunidades europeias*, cit., p. 230.

570 FILIPPO SATTA, *Giustizia amministrativa*, cit., pp. 159-166.

571 FILIPPO SATTA, *Giustizia amministrativa,* cit., pp. 185-187.

572 A jurisprudência foi forçada a concretizar as situações em que a teoria orgânica (atos praticados pelo titular de órgão da Administração considerados como atos da própria Administração) não deveria ser presumida, sobretudo no caso de dolo do funcionário, cfr., LUIS BARBOSA RODRIGUES, *Da responsabilidade civil extracontratual da administração pública em cinco estados das comunidades europeias*, cit., p. 231.

573 Ac. da Suprema Corte di Cassazione, Sezioni Unite Civili, n.º 500/99, de 22 de julho (*apud* http://www.altalex.com/index.php?idnot=364).

A parte anulada veio a ser renovada pelo município em causa. Após a anulação o particular peticionou nos tribunais comuns uma indemnização pelos prejuízos que sofreu por estar impedido de construir na vigência do plano originário. O acórdão acabou por não dar resposta ao pedido indemnizatório concretamente formulado, uma vez que se tratava de decidir um recurso do município contra a admissão do pedido na jurisdição comum. Não deixou de dar orientações precisas para a decisão sobre a questão de fundo, de acordo com a nova doutrina introduzida[574].

Para finalizar, diríamos ainda que a importância da análise anterior, onde se viu o problema da distinção entre direitos subjetivos e interesses legítimos, bem como o problema de saber qual dos planos distinguidos é abrangido pela tutela ressarcitória, constituem, em grande medida, questões desenvolvidas no sistema italiano que influenciam a regra da repartição de jurisdições e que influenciam a forma como a *decadenza* e *prescrizione* são tratadas no CCit e como o seu âmbito pode ser alargado para a esfera do direito público[575].

2. O confronto entre a *decadenza* e a *prescrizione*

As considerações efetuadas sobre o contexto político e social em que se desenvolveu o direito administrativo italiano permitem já estabelecer que a orientação dos comentadores ao Código de Napoleão foi retomada com um especial apoio histórico e largas investigações dogmáticas em torno da *decadenza*, por oposição a *prescrizione*, em especial através de MODICA[576].

---

574 À guisa de curiosidade, confronte-se o acontecimento histórico que este Ac. desencadeou no direito italiano, cfr., PAOLO CIRILO, *Il danno da illegitimità dell' azione amministrativa e il giudizio risarcitorio,* cit., p. 32.

575 Cumpre referir que, entre nós, não só não existe como nunca existiu, no tocante às relações entre a Administração e os particulares, uma separação de jurisdições com base na distinção entre direitos subjetivos e interesses legítimos, como, por outro lado, a responsabilidade do Estado e demais entidades públicas está prevista quer para os casos de violação de direitos quer para os de violação de interesses legalmente protegidos, conforme os arts. 22.º, da CRP e art.º 9.º, n.º 1, da LRCEE, que não fazem distinção entre posições jurídicas atingidas, cfr., o nosso estudo sobre este assunto, TIAGO VIANA BARRA, *Responsabilidade dos poderes públicos pela violação de direitos fundamentais,* in ROA, Ano 71, IV, Out./Dez., 2011, p. 1189.

576 Ver nota-de-pé n.º 227.

A partir daí, os diversos autores adotaram a contraposição, ainda que sob explicações variáveis[577]. Todo este labor permitiria a consagração de um regime genérico para a *decadenza*[578], distinta da prescrição[579]. Ao Código sucederam-se várias análises sobre os conceitos em contraposição[580].

Assim, o CCit. prevê o regime da *decadenza*[581] com um capítulo completamente distinto do da *prescrizione*[582]. Neste Código, o princípio fundamental do regime da caducidade é a inaplicabilidade da suspensão e interrupção[583], fazendo-se uma distinção entre as caducidades legais e convencionais[584] e regulamentando-se as causas impeditivas da verificação da caducidade do direito[585], determinando-se que, nos casos em que a caducidade é impedida, o direito fica sujeito às disposições que regulam a prescrição. Deste modo, refira-se, a título suplementar que, consagrou ainda este código o regime jurídico da autonomia da vontade em matéria de caducidade e o problema da renúncia[586], bem como a questão do conhecimento oficioso[587].

Quanto à delimitação do conceito da *decadenza***,** para MODICA, o direito sujeito a *decadenza* pode reviver quando intervenha uma força exterior que lhe infunda nova vitalidade. E para comprovar esta afirmação, sustenta, com suporte legal[588], que é aplicável à caducidade a máxima[589]: *quod temporalia ad agendum, perpetua sunt ad excipiendum*[590].

---

577 Segundo ELIO CASETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, 12.ª ed., Milão: ed. Giuffrè, 2010, p. 374, a distinção funda-se na natureza da inércia do titular, i. e., enquanto na *prescrizione* atende-se à negligência real ou suposta do titular, na *decadenza* o que importa é o fato objectivo do não-exercício.

578 Reportamo-nos aos artigos 2964.º a 2969.º do Código Civil de 1942.

579 ENRICO GIUSIANA, *Decadenza e prescrizione*, Turim: ed. Giappichelli, 1943, pp. 14-17 e p. 63.

580 Sobre a distinção entre *prescrizione* e *decadenza* no panorama europeu e sobre a contraposição dos dois conceitos, cfr., SANTI ROMANO, *Frammenti di un dizionario giuridico*, Milão: ed. Giuffrè, 1983, pp. 46-51; VITTORIO TEDESCHI, *Lineamenti della distinzione tra prescrizione estintiva e decadenza*, 1948, p. 18.

581 Reportamo-nos aos artigos 2964.º a 2969.º, do CCit.

582 Reportamo-nos aos artigos 2934.º a 2963.º, do CCit.

583 Reportamo-nos ao artigo 2964.º, do CCit.

584 Reportamo-nos ao artigo 2965.º, do CCit.

585 Reportamo-nos ao artigo 2966.º, do CCit.

586 Seguimos, no essencial, o artigo 2968.º, do CCit. O interessado não pode renunciar aos efeitos da caducidade, antes ou depois da sua verificação, no que se refere a matéria subtraída à disponibilidade das partes. Contudo, a renúncia já será lícita se se tratarem de direitos disponiveis ou de caducidade convencional, independentemente da renúncia ser anterior à caducidade.

587 Veja-se o disposto no art. 2969.º, do CCit., que impõe que a caducidade não pode ser conhecida oficiosamente pelo juiz a não ser que, trantando-se de matéria subtraída à livre disposição da vontade das partes, o juiz tenha de conhecer das causas de inviabilidade da acção, cfr., DIAS MARQUES, *Teoria geral da caducidade*, cit., p. 21.

588 Reportamo-nos ao art. 1302.º do CCit.

589 ISIDORO MODICA, *Teoria della decadenza nel diritto civile italiano*, cit., p. 15.

590 Recorda-se aqui uma velha máxima que estabelece o princípio de que soçobram as exceções processuais conquanto se extinga o direito sobre que se fundam ou que cesse uma das condições essenciais de sua existência. Não se extinguem, porém, pela prescrição, desde que, o direito continue a subsistir, absurdo seria negar os meios de fazê-lo valer em juizo. Trata-se de uma razão de irresistível procedência jurídica, a que

Ademais, um outro conceito que pode considerar-se uma variante do precedente reporta à *decadenza* que importa a faculdade de adquirir um direito limitado a um certo tempo, donde resulta que há dois direitos, *rectius*, um direito que é limitado e temporário e outro direito que é ilimitado e se adquire pelo não uso do primeiro[591].

O culminar desta evolução é facilmente verificável. Certos autores consideram este conceito artificioso porque, na realidade, há um só direito e o desdobrá-lo é apenas um esforço do pensamento, uma subtileza metafísica, sobre a qual não é prudente construir uma teoria jurídica; além de que, podendo reduzir-se esse conceito a uma *facultas juris* (*res merae facultatis*), o dizer-se que na *decadenza* se trataria de uma faculdade jurídica temporária, que se transformaria em direito quando fosse exercida dentro do respetivo prazo, importaria basear esse conceito num outro, obscuro e controvertido, que traz à mente a ideia de um direito imprescritível[592].

Decorre do que vai exposto que outro conceito seria o de que o respetivo direito está sujeito à condição de se verificar dentro de um dado prazo; com a verificação da condição o direito potencial, em formação, tornar-se-ia concreto e efetivo. Poder-se-ia discutir se se está perante uma condição suspensiva ou resolutiva[593].

Por seu turno, o Autor italiano referido aponta critérios extrínsecos e intrínsecos para distinguir, em cada caso concreto, a *decadenza*[594].

Quanto aos critérios extrínsecos são três[595], a saber: (i) letra da lei, mas só excecionalmente ela é suficientemente clara, uma vez que só em casos raros é que o legislador emprega frases como "o prazo é perentório, corre contra todos" dado que só

---

acrescem outras de equidade e bom senso, uma vez que a prescritibilidade das exceções implicaria a validação de atos insanavelmente nulos, já porque, se nos é facultado acionar quando bem nos apraz, não podemos, entretanto, avançar com uma exceção dilatória ou peremptória senão quando o adversário processual nos demanda em justiça. Estes cânones de direito processual e direito civil formularam uma escola de axioma jurídico que os romanos guardaram com sabedoria e se manifesta por consequências práticas palpáveis: "Todo o direito a uma ação temporária corresponde ao direito de uma exceção perpétua".

591 Sobre esta matéria, vejam-se as considerações de FRANCESCO SANTORO-PASSARELLI, *Prescrizione e decadenza*, in Rivista di Diritto Civile, 1926, p. 11, que afirma taxativamente não ser possível estabelecer uma diferença conceptual entre prescrição e caducidade.

592 Cfr., ALFREDO MARRA, *Accertamento del rapporto controverso e termine di decadenza*, con uno sguardo all'azione di nullità nel nuovo Codice del processo amministrativo, ano 29, n.º 4, Pádua, 2011, p. 54; GIUSEPPE MOLFESE, *Prescrizioni e decadenza,* 2.ª ed. (a cura di Paolo Cendon), Il Diritto Privato Oggi, Milão: ed. Giuffrè, 2009, pp. 61 e segs.

593 ISIDORO MODICA, *Teoria della decadenza nel diritto civile italiano*, cit., p. 16; BLASCO GASCO, *Cumplimiento del contrato y condición suspensiva*, Valencia: ed. Tirant Lo Blanch, 1991, pp. 63-67.

594 ISIDORO MODICA, *Teoria della decadenza nel diritto civile italiano*, cit., p. 17.

595 Atente-se à definição da doutrina italiana sobre a distinção entre a *prescrizione* e a *decadenza*, cfr., CARLO TALICE, *Diritto amministrativo,* 7.ª ed., Bolonha: Grupo Maggioli, 2008, p. 153; GIUSEPPE MOLFESE, *Prescrizioni e decadenza,* cit., p. 555; entre nós, cfr. VAZ SERRA, *Prescrição extintiva e caducidade: estudo de direito civil português, de direito comparado e de política legislativa*, BMJ, cit., pp.163-165.

nesses casos é que se estaria perante um caso puro de *decadenza*; (ii) indicação do momento inicial do prazo dentro do qual deve exercer-se o direito, ou a declaração de que o prazo começa a correr desde um determinado dia ou desde um determinado evento; (iii) indicação da duração do prazo, o qual, embora não seja inteiramente empírico, porque a sua brevidade é índice de motivos especiais que levaram o legislador a estabelecer um prazo, pode, no entanto, ser um critério seguro quando se trate de prazos muito curtos[596].

Relativamente aos critérios intrínsecos são dois: (i) o fornecido pela circunstância de consistir o exercício do direito na prática de um ato, ou (ii) na propositura de uma ação.

E, seguindo a anotação de MODICA[597], o critério mais seguro e, portanto, o melhor cientificamente, é o que penetra na essência íntima da disposição e que é fornecido pelo fundamento político-social da *decadenza*, i.e., a investigação dos motivos que determinam o estabelecimento do prazo; torna-se necessário recorrer à interpretação lógica da lei, a qual envolve todo o trabalho de indagação sobre as razões da lei e o fim que ela procura atingir.

A este propósito, refira-se que este critério científico, se bem que, em teoria, seja límpido e claro, pode na prática não o ser e tornar difícil distinguir a *decadenza* da *prescrizione*, porque implica a interpretação da lei, a qual, na prática, nem sempre conduz a resultados certos e precisos.

Assim, à guisa de síntese, sempre se poderá recorrer à velha máxima: *omnia definitio est in jure periculosa est: parum est enim, ut non subverti posset* (no direito civil toda a definição é perigosa: porque pouco há que não possa ser impugnado) para contar com a hipercrítica, principalmente dos juristas, em matéria tão vaga, e encontrar uma definição da *decadenza* no direito civil italiano que se aproxima da "extinção da ação por não ter sido exercido o direito dentro do prazo perentoriamente fixado na lei".

---

596 No mesmo sentido, mas para o decurso dos prazos na prescrição presuntiva de créditos laborais, cfr., MANUELA RINALDI, *Prescrizione e decadenza dei crediti di lavoro,* Aggiornato alla legge finanziaria, Roma: *Halley Editrice*, 2007, p. 87.

597 Relativamente à essência da *decadenza* por oposição à *prescrizione* afirma o autor: "al mezzo di distinguere la decadenza della prescrizione, possono fornirci dei buoni indizi la brevità del termine, l'indicazione del momento iniziale di esso, il carattere di equità che informa la disposizione, e il trattarsi di compiere un atto anzichè di esperire una azione; ma il criterio discretivo migliore ci è dato dal fondamento politico-sociale, cioè dall'indagine dei motivi per cui à strabilito il termine". ISIDORO MODICA, *Teoria della decadenza nel diritto civile italiano*, cit., p. 18; Para BARTOLOMEU DUSI, *Istituzioni di diritto civile*, 2.ª ed., vol. 1, de Istituzioni di diritto civile: rivedute ed aggiornate dal prof. M. Sarfatti, Turim: ed. Giapichelli, 1930, pp. 199 e 200, enquanto a *prescrizione* opera por via da excepção a *decadenza* inibiria de tal modo a acção, que constituiria um pressuposto da sua prepositura; por outro lado, na *prescrizione* a lei deduz da inércia, relativamente bastante demorada, do titular do direito, a presunção do seu abandono enquanto na *decadenza*, o intuito principal da lei é tornar definitiva e irrevogável, dentro de curto prazo, uma determinada relação jurídica e, portanto, não admitiria qualquer acção destinada a impugnar essa relação jurídica senão dentro de um prazo peremptório, em regra, muito curto. Por esta razão aos prazos de *decadenza* não haveria lugar a suspensão ou interrupção como acontecia na *prescrizione*.

Seguindo o ensinamento propugnado por BARTOLOMEU DUSI, existia efectivamente uma necessidade de reforma do CCit. que permitisse estabelecer uma norma geral relativa à *decadenza*[598].

3. A *decadenza* no *giudicio tributário*

O direito tributário, tendo nascido do direito administrativo, mantém com este uma relação de fundamental importância. Basta, para tanto, que a administração do imposto opere por meio da função administrativa do Estado.

Em Itália, diferentemente do que acontece no direito civil[599], a regra é a de que a caducidade não produz os seus efeitos de modo automático, *ope legis,* no direito administrativo[600]. Aliás, muitas das vezes, os pressupostos de extinção do ato administrativo podem ser fixados pela própria Administração, e não apenas por decorrência da lei[601]. Por esta regra da decisão administrativa atalha-se a insegurança jurídica, deixando que se saiba, se o ato administrativo, afinal se extinguiu ou não[602].

Numa síntese intercalar, diremos que a Administração está, assim, obrigada a declarar expressamente essa situação jurídica. Dito de outro modo, o efeito da caducidade faz-se valer *ex voluntate* da Administração, que assim verifica o fato gerador da mesma

---

598 BARTOLOMEU DUSI, *Istituzioni di diritto civile*, cit., pp. 201 e 202, observando o CCit. de 1865, considerava principalmente a prescrição extintiva como principal meio de extinção das situações jurídico-civis (arts. 1236 e 2105.º, ambos do CCit.).

599 Sobre o perfil da *decadenza* no art. 2964.º, do CCit., cfr., ANTÓNIO DIANA, *Prescrizione, decadenze e nullità nel diritto amministrativo*, Enciclopedia, sezione diritto amministrativo, XXII, 1076, cap. 3, "la decadenza e I rapporti com la fiscalità", Pádua: ed. Cedam, 2002, p. 1; ALFREDO MARRA, *Accertamento del rapporto controverso e termine di decadenza*, cit., p. 55; CARLO TALICE, *Diritto amministrativo,* cit., p. 153; GIUSEPPE CASSANO, *Prescrizione e decadenza come farle valere nel processo*, aspetti sostanziali e processuali, Bolonha: Grupo Maggioli, 2014, p. 259.

600 A *ratio legis* para a adopção da caducidade *ex voluntatis* da Administração e não *ope legis* assentam em primeiro lugar porque o automatismo resolutivo é gerador de insegurança jurídica, pois deixa sem que se saiba se o ato administrativo se extinguiu ou não; por outro lado, só no caso concreto é possível avaliar a incidência do não cumprimento ou da extinção do direito ou relação jurídico-administrativa e as exigências do interesse público, no mesmo sentido, cfr., MARIA FERNANDA MAÇÃS, *A caducidade no direito administrativo: breves considerações,* cit., p. 164.

601 Note-se, neste particular, que temos presente o entendimento da lei italiana do art. 1.º, da Lei de 26 de Janeiro de 2001 (que veio alterar o Decreto Presidente della Repubblica, de 29 de Setembro de 1973), que estipula que a Administração fiscal deve proceder à liquidação de impostos até ao dia 31 de dezembro do ano posterior à entrega da declaração pelo contribuinte, cfr., ANTÓNIO DIANA, *Prescrizione, decadenze e nullità nel diritto amministrativo,* cit., p. 133.

602 Sobre os requisitos para que a caducidade seja conhecida oficiosamente, segundo a doutrina e jurisprudência, cfr., ANTÓNIO DIANA, *Prescrizione, decadenze e nullità nel diritto amministrativo,* cit., p. 5.

caducidade e a declara, o que implica que ao administrado seja concedido o direito de audiência prévia[603].

No fundo, a Administração limita-se a reconhecer a alteração operada na ordem jurídica: a perda ou cessação do direito a termo pelo seu titular.

Conforme facilmente se intui, surgindo realizado um ato verificativo – a declaração –, por meio do qual a caducidade, se torna certa, não pode haver lugar à reabilitação do direito em causa.

O mesmo vale para dizer que se afasta todo o equívoco de uma situação de aparência que na realidade já não existe, mas que não tinha até então sido declarada.

Com efeito, a caducidade só opera automaticamente se a lei assim o determinar, atendendo ao interesse público que lhe esteja subjacente e ao propósito que a caducidade prossiga. Se a finalidade é a de assegurar que um direito não possa ser exercido para além de determinado prazo, a caducidade é automática. Como sucede, p. ex., a respeito do exercício do direito de liquidação[604].

Uma ilustração deste tipo de caducidade pode fazer-se quando tem em vista assegurar o efeito de uma faculdade da Administração, não opera automaticamente, antes depende de um ato expresso da Administração que a declare.

Deve notar-se que no ordenamento jurídico italiano a caducidade produz, regra geral, efeitos retroativos (*ex tunc*), mas pode operar a partir da decisão (*ex nunc*)[605], no que diverge da figura da caducidade no direito civil.

Ora, sendo certo que está em causa, identificar as situações mais comuns: a caducidade do direito de impugnação de atos administrativos pelo decurso do respetivo prazo[606] e a caducidade do direito de liquidar tributos[607].

---

603 Atente-se ao desenvolvimento desta questão no ponto 7.5.2., do cap. I, secção I, Parte IV, do presente estudo, nomeadamente a propósito dos casos de caducidade e, *a posteriori*, no tratamento do tema da caducidade nos contratos administrativos (ponto 7.5.).

604 Neste particular, salienta ainda ANTÓNIO DIANA, *Prescrizione, decadenze e nullità nel diritto amministrativo,* cit., p. 2., sobre a insusceptibilidade de suspensão e interrupção dos prazos de caducidade no CCit. acabar por reconduzir à distinção dogmática da figura face à prescrição.

605 Em relação ao efeito *ope legis* na lei da função pública aplicável aos funcionários públicos que se encontrem em funções numa situação de incompatibilidade por mais de 6 meses, cfr., ANTÓNIO DIANA, *Prescrizione, decadenze e nullità nel diritto amministrativo,* cit., p. 19.

606 Sobre o recorte da caducidade do direito de impugnação de atos administrativos em sede de decisões da Administração sobre a liquidação de impostos, nomeadamente, os obstáculos à prescrição das obrigações fiscais na Lei Geral Tributária, cfr., DIOGO LEITE DE CAMPOS, *Caducidade e prescrição em direito tributário – os abusos do Estado legislador/credor*, in AAVV, Estudos de Homenagem da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa ao Prof. Doutor Inocêncio Galvão Telles: 90 anos (9 de maio de 1917), Coimbra: Livraria Almedina, 2007, pp. 339-347.

Scilicet, a caducidade é um instituto que favorece o contribuinte que assim se desembaraça do risco de ver alterada a sua situação tributária e, mais do que isso, patrimonial. Ademais, às mãos do credor Estado, munido sempre de um poder sempre malquisto, baseado no seu *ius imperii* que lhe permite, coercivamente, liquidar tributos e arrecadar as respetivas receitas[608].

Em sentido diametralmente oposto, o Estado, na sua função coletora, não considera este instituto bem-vindo, nos casos em que, fundamentalmente, a receita tributária diminui na razão inversa da preclusão do direito de liquidar[609].

O corolário da revisitação histórico-comparativa pela conjugação das fontes normativas e dos elementos formativos do direito da caducidade nas várias ordens jurídicas pode agora encontrar-se no direito espanhol onde os conceitos jurídicos se aproximam, sobremaneira, da análise que é feita pela doutrina no direito pátrio.

SECÇÃO IV
A caducidade no direito espanhol

1. Preliminares

Não é possível dissertar em torno da caducidade no direito espanhol sem primeiro analisar sumariamente a origem e evolução do direito administrativo, já que este último é uma espécie de "berço", no qual germina e se desenvolve a noção de caducidade. E se, como veremos, a importação do conceito legal do direito civil para o direito administrativo se ficou a dever, sobretudo, ao labor da doutrina, que delimitou os seus contornos conceptuais e teorizou acerca da sua natureza e função, o que é fato é que, sem o conhecimento do "ambiente" em que a caducidade foi evoluindo, nunca seremos capazes de entender o seu papel[610].

---

607 Quanto à situação da caducidade do direito de liquidar impostos na ordem jurídica portuguesa, veja-se o estudo de CELESTE CARDONA, *Prescrição da obrigação tributária e caducidade do direito de liquidar o imposto*, in ROA, ano 54, vol. I, Lisboa (Abril), 1994.

608 No mesmo sentido, cfr., DOMINICO CHINDEMI, *La difesa del contribuente nel contenzioso tributario*, Bolonha: Grupo Maggioli, 2012, p. 185; em caso de *decadenza* no processo tributário, veja-se o sentido da jurisprudência italiana, cfr., GIUSEPPE DIRETTO/IDALISA LAMORGESE/IOLANDA PANSARDI/ALESSANDRA RIZZELI, *Le strategie difensive nel contenzioso tributário*, Bolonha: Grupo Maggioli, 2015, p. 101.

609 DOMINICO CHINDEMI, *La difesa del contribuente nel contenzioso tributário*, cit., p. 186.

610 No sentido de que a *caducidad* importada do CCE produz um efeito extintivo automático, *ipso iure*, cfr., BERNARDO GOMEZ CORRALIZA, *La caducidad*, cit., pp. 455 e segs.

É assim necessário remontar à génese do procedimento administrativo espanhol, às noções de eficácia do ato administrativo, efeitos do ato administrativo e ao seu entendimento do fator temporal para ser assim possível alcançar o denominado sistema de caducidade no direito espanhol.

As Administrações Públicas espanholas realizam a atividade administrativa e interagem com os cidadãos para atingir os fins legalmente previstos no procedimento administrativo. Deste modo, há uma base constitucional para a regulamentação do regime jurídico das Administrações Públicas e do procedimento administrativo comum[611] que tem recorte legal[612]. Por outro lado[613], a produção de atos administrativos deve ocorrer por meio de um procedimento que garanta a audiência dos interessados[614]. Deste modo, à semelhança do que acontece no direito pátrio, o procedimento administrativo é obrigatório na Administração Pública, além de significar uma garantia dos particulares. Neste sentido, a LRJPAC é o principal instrumento normativo do procedimento administrativo espanhol que é fruto do exercício da competência prevista no citado artigo da Constituição espanhola[615].

O fator temporal é essencial nos processos administrativos em Espanha, pelo que a duração da resposta da Administração Pública é considerada um tema importante e existe, tal como no direito pátrio, um dever de atuação célere, conferindo sustentabilidade ao sistema processual administrativo.

Em Espanha a Administração Pública possui expressamente a obrigação de resolver os procedimentos administrativos, através da imposição de prazos. A não observância desses deveres configura o instituto do silêncio administrativo cujo efeito mais evidente é a produção de atos administrativos decorrentes do silêncio da Administração.

---

611 Para EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA/TOMÁS-RAMÓN FERNANDÉZ, *Curso de derecho administrativo*, vol. II, 15.ª ed., Madrid: Editorial Civitas, 2017, p. 456, o procedimento administrativo é uma das garantias dos particulares exigindo-se que a atividade da Administração siga determinados requisitos mínimos para ser considerada uma atividade legítima.

612 Reportamo-nos ao artigo 149.º, n.º1., al. 18º, da CEsp.

613 Reportamo-nos ao artigo 105., al. c.), da CEsp.

614 Artículo 105: *"La ley regulará: [...] c) El procedimiento a través del cual deben producirse los atos administrativos, garantizando, cuando proceda, la audiencia del interesado*". EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA/TOMÁS-RAMÓN FERNANDÉZ, *Curso de derecho administrativo*, vol. II, cit., pp. 478-496, apresentam, ainda, os princípios do procedimento administrativo: (i) o carácter contraditório; (ii) princípio da economia processual; (iii) princípio *in dubio pro actione*; (iv) princípio da oficialidade; (v) exigência de legitimação; (vi) imparcialidade; (vii) princípio da transparência; (viii) gratuidade do procedimento administrativo.

615 Reportamo-nos ao artigo 149.1.18º, da CEsp.

Em relação às técnicas processuais de duração do processo distinguem-se na legislação espanhola, conforme diz a doutrina, os *términos* e os *plazos*[616].

A fase de extinção do procedimento administrativo pode ser normal ou anormal[617]. A finalização normal ocorre com a produção de um ato administrativo denominado *resolución*[618]. A *resolución* pode ser substituída em procedimentos específicos que redundem na *terminación convencional* cujo conceito significa a finalização do procedimento administrativo por acordo, i.e., patos ou outro tipo de contratos. Por outro lado, a finalização anormal do procedimento administrativo pode ocorrer pelo *desistimiento*; *renuncia*; *caducidad*; e *imposibilidad material de continuarlo por causas sobrevenidas*. Nesses casos o procedimento administrativo extingue-se sem que haja uma decisão final que consubstancie a verificação de um ato administrativo[619].

A figura jurídica da caducidade foi durante largos anos pouco consentânea junto da doutrina espanhola, apresentando-se como uma noção incerta e muitas vezes sem qualquer reconhecimento no âmbito do direito positivo[620].

Antes da sua consagração legal diferentes opiniões se manifestaram em torno da delimitação do conceito. Deste modo, para alguns autores, não existia qualquer necessidade de autonomização do conceito em relação à prescrição extinta, atendendo a que não consideravam que se tratasse de uma figura distinta[621]. Entendiam que os casos considerados como hipóteses de caducidade seriam antes prescrições do tipo especial, com regras particulares, mas cuja essência seria a mesma[622].

Adicionalmente, resta acrescentar que, além de a inserção sistemática do instituto da caducidade não ser pacífica, a sua complexidade foi acrescida pelo fato de muitas vezes se verificar que a própria doutrina, a jurisprudência e mesmo o legislador nem sempre

---

616 RAMÓN MARTÍN MATEO/JUAN JOSÉ DÍEZ SÁNCHEZ, *Manual de derecho administrativo*, 27ª ed., Navarra: Editorial Aranzadi, 2008, p. 288.

617 RAMÓN MARTÍN MATEO/JUAN JOSÉ DÍEZ SÁNCHEZ, *Manual de derecho administrativo*, cit., p. 299.

618 RAMÓN MARTÍN MATEO/JUAN JOSÉ DÍEZ SÁNCHEZ, *Manual de derecho administrativo*, cit., p. 299, desenvolvem os requisitos do conteúdo da *resolución*: "*El contenido de la resolución debe ser tal que permita decidir todas las cuestiones propuestas por los interesados y aquellas otras derivadas del expediente, aunque no hayan sido planteadas por ellos respetando el principio de congruencia, y sin poder agravar su situación inicial, que es un supuesto de incongruencia prohibida trasunto del brocardo latino de interdicción de la reformatio in pejus*.

619 RAMÓN MARTÍN MATEO/JUAN JOSÉ DÍEZ SÁNCHEZ, *Manual de derecho administrativo*, cit., p. 230.

620 Para uma caracterização do regime da caducidade no direito espanhol, cfr., ANTONIO OJEDA AVILES, *La asimilación por el ordenamiento laboral de la caducidad de derechos*, in Revista de Política Social, n.º 95, Madrid, 1972, pp. 55 e segs.

621 ANTONIO OJEDA AVILES, *La asimilación por el ordenamiento laboral de la caducidad de derechos*, cit., p. 57.

622 Eram as chamadas teses negativistas que esgrimiam diferentes argumentos para apoiar esta ideia, entre as quais, o fato das duas figuras extinguirem o direito e de ser a própria lei a designar expressamente por prescrição alguns prazos. Para um estudo mais detalhado desta matéria, cfr., DIAS MARQUES, *Teoria geral da caducidade*, cit., pp. 12 e 13.

fazerem uso inequívoco do termo caducidade, empregando normalmente o termo "revogação" para designar "caducidade".

Neste sentido, a doutrina espanhola qualifica impressivamente a caducidade como "um conceito jurídico indeterminado, com contornos imprecisos, devido à heterogeneidade dos pressupostos de fato qualificados como causas de caducidade e do uso alternativo que o legislador faz do mesmo utilizando indistintamente outros termos jurídicos mais amplos como 'resolução' e 'extinção[623]'".

Em qualquer caso, a caducidade resulta do fato de, em geral, a caducidade comum operar de forma automática e direta[624].

Porém, o automatismo da figura no direito civil não é, tal como no direito português, extensível ao direito administrativo[625] dado que o interesse público é o elemento modelar do regime geral da caducidade administrativa[626].

Veremos então como se passaram as coisas.

2. O confronto entre *caducidad* e *prescripción*

Tomando como pano de fundo o confronto entre a *caducidad* e *prescripción* na nota essencial que distingue a caducidade civil da caducidade administrativa vemos confrontada uma outra problemática que suscita outro tipo de abalo: o conceito civil de caducidade, no seu sentido, é posto em questão.

A ideia desenvolve-se no pressuposto de que a distinção nem sempre foi admitida e mesmo agora não é fácil de se fazer com o fundamento em que o conceito de prescrição das ações não se ajustava à estrutura da prescrição surgiu a polémica quanto à

623 MARIA MERCEDES LAFUENTE BENANCHES, *La concession de domínio público* (estudio especial de la declaracion de su caducidad), Madrid: Editorial Montecorvo, 1988, p. 88, e, em especial, pp. 92 e segs.
624 No sentido de que caducidade no direito civil produz um efeito extintivo automático, *ipso iure*, cfr., RODRIGUEZ-ARANA MUÑOZ, *Reflexiones sobre la caducidad en el derecho público*, in RAAP, n.º 5, 1994, pp. 351 e segs., pp. 13 e segs.; BERNARDO GOMEZ CORRALIZA, *La caducidad*, cit., pp. 455 e segs.
625 Para RODRIGUEZ-ARANA MUÑOZ, *Reflexiones sobre la caducidad en el derecho público*, cit., p. 14, e, em especial, pp. 217 e segs., o carácter automático é a nota essencial que distingue a caducidade civil da caducidade administrativa. Sobre a insuficiência do conceito civil de caducidade, cfr., FRANCISCO VELASCO CABALLERO, *Las clausulas accesorias del ato administrativo*, cit., pp. 94 e segs.
626 RODRIGUEZ-ARANA MUÑOZ, *La caducidad en el derecho administrativo español*, Madrid: Editorial Montecorvo, S.A., 1990. pp. 15 e segs. Em especial sobre a exigência de declaração de caducidade no domínio das licenças urbanísticas, com ampla referência à jurisprudência espanhola, cfr., TOMÁS-RAMON FERNÁNDEZ, *Manual de derecho urbanístico*, 12.ª ed.º, Madrid: Públicaciones Abella, 1997, pp. 425 e segs.

conformidade ou desconformidade respetiva, a qual, através das vicissitudes narradas, culminou na afirmação e conclusão de que os prazos de propositura de ações, quando de caducidade, constituem uma figura diferente da prescrição, uma figura autónoma, uma figura *a se*[627].

Todavia, cumpre referir que, atualmente, a *caducidad* (do direito ou da ação) pode genericamente definir-se como a extinção ou perda de um direito ou de uma ação pelo decurso do tempo, ou ainda, pela verificação de uma natural circunstância que, naturalmente faz desencadear a extinção do direito[628].

Ora, a *prescripción*, gizada em proveito do devedor ou do sujeito passivo da relação jurídica e destinada a censurar o desleixo do seu titular, tolhe o direito e embaraça a que o credor possa abrir mão da ação creditória; a caducidade porque tem a sua substancial razão no interesse público da segurança do direito e no interesse da presteza das relações jurídicas, derruba quer a ação creditória, quer a retenção a título de cumprimento (a *soluti retentio*)[629].

Pode dizer-se que, quanto à natureza jurídica do confronto entre as duas figuras, a prescrição destina-se a contrariar a situação antijurídica da negligência enquanto a caducidade destina-se a limitar o lapso de tempo a partir do qual há-de assegurar-se a eficácia, de que é condição, mediante o exercício tempestivo do direito, a pôr termo a um estado de sujeição decorrente dos direitos potestativos[630].

Nem sempre, porém, é fácil a distinção precisa entre estas duas figuras jurídicas e, por isso, deste circunstancialismo normativo teremos de estar prevenidos[631].

---

627 ANÍBAL DE CASTRO, *A caducidade*, cit., p. 23.

628 Veja-se a jurisprudência da Sentencia del Tribunal Supremo, de 13 de janeiro de 2010 (apud http://www.poderjudicial.es/) que declarou: "la caducidad de los procedimientos sancionadores es una institución jurídica con la que se trata de evitar la tardanza injustificada en resolver aquéllos, por entender el legislador que los sujetos expedientados se encuentran en una situación desfavorable que no ha de alargar indebidamente la Administración sancionante".

629 Na realidade, segundo a doutrina espanhola, enquanto a prescrição afeta os direitos subjetivos, a caducidade afecta o exercício específico dos mesmos, tanto que, o Tribunal Constitucional espanhol sustenta que a figura da caducidade deve ser interpretada da maneira mais favorável à realização do direito à proteção judicial efetiva do art. 24.º, da CEsp., cfr., JAIME RODRIGUEZ-ARANA MUÑOZ, *La caducidad en el derecho administrativo*, in Diario La Ley, tomo 1, ed. La Ley, 1994, p. 937.

630 ANÍBAL DE CASTRO, *A caducidade*, cit., p. 28.

631 Sobre a matéria, refira-se o estudo de DIEGO DÍEZ, *Prescripción y caducidad en el derecho administrativo sancionador*, 2.ª ed., Barcelona: ed. Bosch, 2009, onde se menciona logo no preâmbulo a mudança de opinião do Supremo Tribunal quanto à caducidade do processo disciplinar contra juízes e magistrados, admitindo-se, finalmente, que esta forma de extinção das relações jurídicas também lhes é aplicável.

No capítulo dedicado à prescrição das ações[632], o CCE[633] determina que "prescreve no prazo de um ano a ação de responsabilidade civil (…) para as obrigações decorrentes de culpa ou negligência de que trata o preceito[634] a partir do conhecimento da vítima[635].

Contudo, quer isto dizer que a indemnização fundamentada na responsabilidade civil extracontratual - *de las obligaciones que nacen de culpa o negligencia*[636] - i.e., que resulta de culpa ou negligência do causador do dano, prescreve no prazo de um ano, a partir do conhecimento da vítima.

Ademais, referindo-se à prescrição, o CCE propõe que "a prescrição é interrompida por seu exercício aos tribunais, por pedido extrajudicial do credor e qualquer ato de reconhecimento da dívida pelo devedor" (*la prescripción de las acciones se interrumpe por su ejercicio ante los Tribunales, por reclamación extrajudicial del acreedor y por cualquier ato de reconocimiento de la deuda por el deudor*[637]).

Na verdade, apesar de o legislador estabelecer a necessidade de realizar certos atos durante um determinado prazo, sob pena de se perder ou não se chegar a adquirir o respetivo direito, o CCE, perante um prazo concreto, não faz a distinção entre *plazo de prescripción* e *plazo de caducidad*[638]. Assim, cabe ao intérprete a tarefa de fixar a natureza de um determinado prazo. Mesmo quando o CCE usa expressões como "caducam" ou "prescrevem", isto não significa que esteja a fazer uma qualificação técnica que vincule o intérprete.

Por seu turno, PÉREZA GONZÁLEZ e ALGUER, aludem para a circunstância da deficiente técnica do CCE dificultar a diferenciação precisa entre as duas figuras[639]. Muitas vezes, a regulação legal constitui, desde logo, um problema de determinação se estamos perante um prazo de prescrição ou de caducidade[640].

---

632 Capítulo III, do Título XVIII.

633 Artículo 1968.º: "*Prescriben por el transcurso de un año: 1. La acción para recobrar o retener la posesión. 2. La acción para exigir la responsabilidad civil por injuria o calumnia, y por las obligaciones derivadas de la culpa o negligencia de que se trata en el artículo 1902, desde que lo supo el agraviado*".

634 "*El que por acción u omisión* causa *daño a otro*, *interviniendo culpa o negligencia, está obligado a reparar el daño causado".*

635 Reportamo-nos ao preceito do art.º 1902, do CCE.

636 Livro IV, Título XVI, capítulo II.

637 Reportamo-nos ao art. 1973.º, do CCE.

638 Seguimos, no essencial, a redacção originária do CCE. O mesmo não se poderá dizer relativamente a certos preceitos introduzidos por reformas posteriores em que o legislador já conhecia perfeitamente a distinção técnica entre as duas figuras, cfr., BERNARDO GOMEZ CORRALIZA, *La caducidad*, cit., p. 116.

639 BLAS PÉREZ GONZÁLEZ/JOSÉ ALGUER, *Tratado de derecho civil* (trad. e notas à 39.ª edº alemã do *Lehrbuch des burgerlichen rechts* de ENNECERUS, KIPPE e WOLFF), Tomo I, Vol. 2, 2.ª parte, 3.ª ed., Barcelona, 1981, p. 492.

640 No mesmo sentido, cfr., JAVIER SUCH MARTÍNEZ, *La prescripción y la caducidad en derecho administrativo: dos instituciones vinculadas al espacio temporal del comienzo y finalización del procedimiento*, in AAVV, Economist & Jurist, vol. 24, Nº. 199, 2016, pp. 20-29 (p. 27).

A este propósito, RIVERO HERNANDEZ chama a atenção para a necessidade de a *caducidad* deter um regime jurídico próprio, de forma a atribuir unidade e coerência à instituição, propondo como fundamento objetivo desta figura a segurança jurídica, que levaria à implementação de um conjunto de normas com natureza imperativa[641]. Caracteriza a *caducidad* em termos estruturais, pela perentoriedade do prazo de exercício, em geral improrrogável em razão da matéria e pela especificidade e infungibilidade do ato que a evita, normalmente associado ao exercício do próprio direito ou ação, e em termos funcionais pelo automatismo com que esta opera[642].

Em qualquer caso, a *caducidad* pode ter uma natureza sancionatória tal como acontece no direito administrativo pátrio[643] ou, pelo menos, um efeito extintivo causado pela verificação de condição resolutiva e que é suscetível de afetar a eficácia do ato administrativo ou negócio jurídico nos mesmos termos das cláusulas acessórias do ato administrativo[644].

Sobre esta questão iremos debruçarmo-nos no ponto seguinte.

3. A natureza jurídica da *caducidad*

No direito espanhol quando a causa da caducidade se traduz no incumprimento de uma "condição" imposta ao destinatário do ato (condição potestativa), o efeito extintivo explica-se com frequência como sanção ou revogação[645]. Deste modo, determinados atos administrativos incorporam, nos termos da lei, condições específicas para o exercício da atividade que habilitam, de tal modo que a sua violação ou incumprimento acarreta a cessação da eficácia desse ato. Segundo este ponto de vista, as cláusulas de caducidade incorporadas em geral nos atos administrativos ampliativos consubstanciam verdadeiras

641 Vide FRANCISCO RIVERO HERNÁNDEZ, *La prescripción y la caducidad. Perspectivas legislativas*, XI Jornadas de Dret català a Tossa, L'exercici de les competències sobre Dret Civil de Catalunya, 2000, p. 71.
642 LUIS FÁBRICA, *O tempo e a caducidade em direito administrativo,* cit., p. 65.
643 Em sentido diametralmente oposto, cfr., na doutrina espanhola, MARIA MERCEDES LAFUENTE BENANCHES, *La concession de domínio público*, cit., pp. 143 e segs., que nega a natureza sancionatória da caducidade.
644 FRANCISCO VELASCO CABALLERO, *Las clausulas accesorias del ato administrativo*, cit., pp. 87 e segs. e RAFAEL CABALLERO SÁNCHEZ, *Prescripcion y caducidad en el ordenamiento administrativo*, Madrid: ed. McGraw-Hill Interamericana Colección, 1999, pp. 255 e segs.
645 FRANCISCO VELASCO CABALLERO, *Las clausulas accesorias del ato administrativo*, cit., p. 87.

condições resolutivas, *rectius*, a eficácia do ato ficaria condicionada ao cumprimento da condição pelo seu beneficiário no prazo fixado, sob pena de extinção dos efeitos[646].

Assim, quando, p. ex., a lei diga que a licença caduca se as obras não forem iniciadas num determinado prazo ou que uma dada atividade tinha de ser iniciada dentro de determinado prazo, após a autorização e, bem assim, em todas as situações de incumprimento de prazos que determinam a perda de licenças ou concessões[647]. Não se trata, em rigor, da verificação de um termo final, mas do incumprimento de uma condição de fazer algo dentro de determinado prazo[648]. Seria uma condição potestativa, uma vez que o evento futuro e incerto, elemento essencial da condição resolutiva, seria constituído por uma atuação dependente da vontade do próprio interessado[649].

Neste âmbito, a cominação da caducidade não é senão mera consequência do incumprimento de obrigações (ou condições) impostas ao beneficiário do ato, na decorrência do mero exercício de faculdades de controlo dos títulos habilitantes por parte da Administração, à margem de qualquer manifestação do poder sancionador[650]. Deste modo, aquilo que pode acontecer é que o mesmo fato seja simultaneamente causa de caducidade (resolução) e fundamento para aplicação de uma sanção.

Segundo a jurisprudência recente do Tribunal Supremo[651], parece existir uma tendência recente para considerar a caducidade do direito administrativo já não apenas como uma "extinção do procedimento administrativo" por decurso do tempo, mas por razões subjetivas que conduzem a uma sanção em que não lhe subjaz o transcurso inexorável do tempo[652].

---

646 RAFAEL CABALLERO SÁNCHEZ, *Prescripcion y caducidad en el ordenamiento administrativo*, cit., p. 257.
647 FRANCISCO VELASCO CABALLERO, *Las clausulas accesorias del ato administrativo*, cit., p. 90.
648 FRANCISCO VELASCO CABALLERO, *Las clausulas accesorias del ato administrativo*, cit., p. 97.
649 No sentido de que, quando se entenda que a declaração de caducidade produz a cessação de efeitos de ato administrativo anterior a título de sanção sobre o administrado, a declaração de caducidade acaba por se reconduzir, do ponto de vista substancial, a uma revogação com carácter sancionatório, cfr., JUAN ALFONSO PASTOR SANTAMARÍA, *Principios de derecho administrativo*, 3.ª ed., vol. II, Madrid: Iustel. Portal Derecho, S.A., 2015, pp. 172 e 173 e EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA/TOMÁS-RAMÓN FERNANDÉZ, *Curso de derecho administrativo*, vol. II, cit., pp. 659 e segs.
650 FRANCISCO VELASCO CABALLERO, *Las clausulas accesorias del ato administrativo*, cit., pp. 87 e segs.
651 Veja-se a jurisprudência recente da Sentencia del Tribunal Supremo, de 13 de fevereiro de 2018 (*apud* http://www.poderjudicial.es/): "(...)si como hemos expuesto, la caducidad es un modo de extinción de procedimiento administrativo, por ello el artículo 44.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, ordena que en tales casos se proceda al archivo de las actuaciones. Ello supone que si pese a haber caducado el procedimiento disciplinario, se dicta una resolución sancionadora, no es que tal ato administrativo haya sido realizado fuera del tiempo establecido para él, en los términos que dispone el artículo 63.3 de la misma Ley 30/1992, de 26 de noviembre, sino que se ha impuesto la sanción sin que exista procedimiento previo, pues el existente había ya finalizado de otra manera".
652 Veja-se a jurisprudência recente da Sentencia del Tribunal Supremo, de 19 de março de 2018 (*apud* http://www.poderjudicial.es/): "(...) los atos y resoluciones administrativas han de dictarse en un

Resulta do exposto neste ponto que o legislador espanhol, embora tal não lhe fosse imposto pelo direito material, entendeu preservar a realidade a que corresponde o conceito de caducidade no direito administrativo, aumentando bastante a sua regulação face a diplomas anteriores. Não seguiu, consequentemente, a corrente doutrinária que entendia o fim da autonomia dogmática da caducidade no direito civil face ao conceito de caducidade administrativa, designadamente por esta última se poder associar, em algumas situações, a uma natureza sancionatória.

Posto isto, cumpre salientar que na ordem jurídica portuguesa a caducidade do direito administrativo continua a perfilar-se com uma natureza jurídica alternativa à caducidade do direito civil, em todas as fontes de direito administrativo, *rectius*, nas leis e contratos administrativos, quer, embora em muito menor medida, nos regulamentos administrativos.

Centrando a nossa análise na caducidade teremos então de formular uma teoria geral do direito da caducidade, pelo que se torna de elementar importância o estudo do seu regime jurídico em Portugal, nomeadamente desde a sua origem no CC.

Adicionalmente, procederemos ao estudo de alguns aspectos relativos à caducidade no direito privado, destinguindo-a da prescrição, sem embargo das suas manifestações no sistema jurídico português, *maxime* no direito constitucional, de molde a que num momento subsequente, possamos ter por base um levantamento exaustivo das fontes de caducidade em virtude de, nesse momento, já estar delineado o regime que teve origem no direito civil e que metamorfoseamos para o direito constitucional.

Sem pretender antecipar conclusões sobre a autonomia dogmática da caducidade no direito administrativo português, passemos, sem mais delongas, ao tratamento das manifestações da caducidade no direito pátrio sustentado pela formulação de uma teoria geral do direito da caducidade.

---

procedimiento válido, ello constituye una exigencia básica de nuestro ordenamiento administrativo que se plasma en numerosos preceptos (art. 53 de la LRJPAC) llegándose a sancionar con la nulidad de pleno derecho los atos dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento establecido (art. 62.1.e) de la LRJPAC). De modo que el procedimiento ha devenido inválido e inexistente como consecuencia de su caducidad, ha dejado de ser un cauce adecuado para dictar una resolución administrativa válida que decida sobre el fondo, por lo que la Administración está obligada a reiniciar uno nuevo".

PARTE IV

TEORIA GERAL DO DIREITO DA CADUCIDADE

CAPÍTULO I

Elementos Normativos

SECÇÃO I

Manifestações da caducidade no direito pátrio

SUMÁRIO: PARTE IV: Teoria Geral do Direito da Caducidade; CAPÍTULO I: Elementos Normativos; SECÇÃO I: Manifestações da caducidade no direito pátrio; 1. Considerações Gerais; 2. Caducidade no direito civil; 2.1. Caducidade e Prescrição; 3. A caducidade das normas; 3.1. Mutações no ambiente jurídico-constitucional. Alterações tácitas ou implícitas da Constituição?; 4. A autonomia dogmática da caducidade no direito administrativo; 4.1. O metadiscurso científico: as consequências da repercussão do tempo; 4.2. Pontos de contato: observação da figura na teoria geral do direito público; 5. O decurso do tempo no *factum principis* e o princípio do interesse público; 6. A caducidade no quadro da actuação informal da Administração Pública; 7. A heterogeneidade das fontes de caducidade no direito administrativo; 7.1. A caducidade de leis administrativas avulsas; 7.1.2. A caducidade na urbanização e edificação urbana; 7.1.2.1. Outros casos de caducidade; 7.2. Caducidade regulamentar, *maxime* regulamentos a termo ou condição resolutiva; 7.3. O vazio normativo da caducidade dos atos administrativos; 7.4. A caducidade de contratos administrativos; 7.4.1. *Cont*. Manifestações de caducidade no momento pré-contratual; 7.4.2. *Cont*. Manifestações de caducidade no momento pós-contratual; 7.4.3. *Ex professo*: os contratos de concessão; CAPÍTULO II: Elementos Científicos; SECÇÃO I: Notas a propósito das causas, efeitos e eficácia: A natureza jurídica da caducidade; 1. Algumas notas a propósito do conceito de caducidade; 2. Causas da caducidade; 2.1. *Ex professo*: caducidade pelo exercício do direito durante o prazo; 2.2. *Ex professo*: caducidade por incumprimento; 2.3. *Ex professo*: caducidade por impossibilidade superveniente; 3. Algumas teorizações relativas aos efeitos da caducidade; 4. Posição adotada; 4.1. *Cont*. Efeito *ex nunc* na causa de caducidade por incumprimento; 4.2. *Cont*. Efeito *ex tunc* na caducidade pelo exercício do direito durante o prazo; 4.3. *Cont*. Efeitos *ex tunc* ou *ex nunc* na caducidade por impossibilidade superveniente; 5. Sobre a eficácia da caducidade; 4.1. Declaração da Administração Pública; 5.1.1. Carácter declarativo ou constitutivo da declaração; 5.1.2. Carácter facultativo ou obrigatório da declaração; 6. A natureza Jurídica da caducidade; 6.1. O automatismo da caducidade; 6.2. A margem de livre apreciação e possibilidade de prorrogação do prazo; 6.3. Caducidade e Revogação; 6.4. Uma caducidade "enclausurada". *Acessorium sequitur principale*; 6.4.1. Condição; 6.4.2. Termo; 6.4.3. Modo; 6.4.4. Reserva; 7. Posição adoptada.

1. Considerações Gerais

Uma vez enunciadas, em traços gerais, o direito da caducidade na ordem jurídica portuguesa, nomeadamente na vertente da caducidade de direitos e de normas tendo presente a doutrina, jurisprudência e legislação com a correspondente tradução na história

do direito e sua consideração no direito estrangeiro, é chegada a hora de traçar os elementos centrais do seu regime jurídico em Portugal, *rectius* da origem da caducidade especificamente no Código Civil e proceder ao estudo de alguns aspetos relativos à caducidade na ordem jurídico-privada, nomeadamente a sua distinção de outra figura similar, como é o caso da prescrição, sem esquecer as manifestações da caducidade das normas no sistema jurídico português, *maxime* no direito constitucional e o direito da caducidade no ambiente do *factum principis* e da atuação informal da Administração Pública, de molde a que, num momento posterior, possamos enquadrar o estudo geral no contexto do direito público, em virtude de, nesse momento, já estar delineado o regime legal que teve origem no direito privado e que metamorfoseamos para o direito público, fato que facilitará, julgamos, sobremaneira a tarefa a que nos propusemos inicialmente que é a de tratar da caducidade no direito administrativo[653].

Em qualquer caso, antes de nos determos sobre caducidade no direito civil português, é mister salientar que o decurso do tempo se nos apresenta como um "dado" irrenunciável[654] como tivemos ocasião de demonstrar a propósito do estudo da "relação do direito da caducidade com o tempo" (Parte I deste estudo).

Por outro lado, firmes na intencionalidade metodológica que convocámos na Parte I deste estudo e da análise até ao momento efetuada do direito da caducidade na ordem jurídica portuguesa, é agora nosso dever trazer a terreiro alguns pontos fundamentais que se cruzam com a problemática da caducidade e prescrição no Código Civil, uma vez que enfermam uma certa visão, aparentemente simplista, do decurso cronológico do tempo[655].

---

653 A título de curiosidade, refira-se que no elenco que apresentamos das figuras do Código Civil que traduzem o tempo e as suas repercussões nas relações jurídicas, não consta o não uso. Tal só sucede porque este reporta a uma causa de extinção privativa dos direitos reais de gozo, sendo-lhe aplicáveis as regras da caducidade (art. 298.º, n.º 3, do CC), pelo que tem as mesmas diferenças de regime em relação à prescrição.

654 No mesmo sentido, cfr., KEVÄT NOUSIAINEN, *Time of law – time of experience*, in Time, Law, and Society (ed. de Jes Bjarup/Mogens Blegvad), Estugarda: ed. Franz Steiner, 1995, pp. 23 e segs. Contudo e não obstante a espessura desse "dado irrenunciável", estamos longe de partilhar a ideia de todos aqueles que defendem que não é o mundo jurídico que está no tempo mas, inversamente, o tempo que está no mundo jurídico (de forma concordante com o pressuposto que se critica), veja-se GIOVANNA GASPARRI, *Sul rapporto tra diritto e tempo*, in RIFD, Milão: ed. Giuffrè, 1974, p. 550. Com efeito, como se tentará mostrar, sobretudo nestas primeiras considerações, o jogo plural e recíproco entre o continente e o conteúdo não nos parece a maneira mais consequente de se afrontar a correlativa imbrificação entre o tempo e a ordem jurídica. Julgamos que, de certa maneira, é mesmo uma forma deslocada ou inviesada de perceber a complexidade de uma tal fenomenologia, i.e., independentemente ou não de se deslocar o problema para outro patamar de reflexão temos para nós que no próprio quadro da interpretação fenomenológica não nos devemos deixar seduzir pelo jogo compassado que a preposição "quem contém quem" cristaliza.

655 Sobre esta questão, XAVIER MARTIN, *Une tentative de désacralisation du temps: le calendrier révolutionaire*, in Le droit entre laicisation et néo-sacralisation (sous la direction de Jean-Louis Thireau), Paris: ed. PUF, 1977, pp. 215 e segs., identifica a importância que a Revolução Francesa deu ao problema do tempo, designadamente, ao lhe ser atribuida uma dignidade tão forte que se propuseram alterar radicamente o próprio calendário. É

Lancemos, por conseguinte, o nosso olhar crítico e empenhado para a precisa zona de normatividade jurídico-civil, sendo certo que, digamo-lo já de maneira aberta e transparente, iremos trabalhar, *a final*, (quase) exclusivamente, no campo dos problemas suscitados pela caducidade no direito administrativo.

2. A caducidade no direito civil

Não obstante termos já feito um breve sublinhado das manifestações do instituto da caducidade na ordem jurídica portuguesa e feito referência ao direito da caducidade estudado pela doutrina, legislação e jurisprudência civilistas, cumpre agora tratar da análise do regime jurídico-civil da caducidade, algo que, num tema como o escolhido para esta tese, se impõe realizar com toda a profundidade.

A caducidade a que alude o Código Civil num capítulo relativo ao tempo e as suas repercussões nas relações jurídicas[656], é um instituto que determina a extinção de direitos que não sejam exercidos durante certo prazo[657]; está em causa a cessação derivada do decurso do tempo[658]. Num sentido amplo, a caducidade verifica-se igualmente na hipótese de extinção do objeto[659] (p. ex., a ruína da casa arrendada) ou pela verificação de qualquer fato ou evento superveniente a que se atribua efeito extintivo da relação contratual[660] (p. ex., a morte de uma das partes ou a extinção da pessoa coletiva parte no contrato[661]).

---

um fato que ao se permitir que trabalhemos com um calendário todos compreenderão que o nosso quotidiano se rege, no fundamental, por uma aproximação a uma noção de tempo escondida entre o ontem, o hoje e o amanhã. Ora, este modo de apreender o tempo, não pode deixar de ser visto como uma particular maneira de metrificar o próprio tempo e, por consequência, de o domesticar, i.e., o decurso do tempo fica, per se, uma categoria operatória, capaz de se tornar instrumento útil à prossecução da vida comum que se desenrola no dia a dia e que é, precisamente essa vida, a razão de ser de todo o direito.

656 Reportamo-nos aos arts. 296.º e segs., do CC.

657 Na caducidade está em causa um verdadeiro prazo peremptório de exercício do direito enquanto pelo contrário na prescrição não se fixam prazos para o direito ser exercitado mas, antes, prazos a partir dos quais o devedor se pode opor ao exercício do direito, por não ser mais razoável, embora com possibilidades de os exercer, cfr., CARVALHO FERNANDES, *Teoria geral do direito civil*, vol. II, 5.ª ed., Lisboa, 2014, p. 661.

658 Por vezes, associa-se também a caducidade do contrato à superveniência de outro fato jurídico *stricto sensu* a que se atribui efeito extintivo, cfr., DIAS MARQUES, *Teoria geral do direito civil*, vol. II, cit., p. 274, esclarece que apesar de se ter «vulgarizado o uso do termo "caducidade" para designar a extinção de qualquer direito cuja duração se encontra sujeita a determinado prazo (…) não impede que o termo seja igualmente usado numa teoria do negócio jurídico». Sobre a caducidade como meio de cessação do vínculo contratual, veja-se também CUNHA DE SÁ, *Caducidade do contrato de arrendamento*, vol. I, Lisboa, 1968, pp. 53 e segs.

659 Cfr., OLIVEIRA ASCENSÃO, *Direito civil. teoria geral,* vol. III, cit., p. 333.

660 Paralelamente, importa ainda atender aos casos de caducidade em sentido amplo como, p. ex., quando por contrato ou lei a extinção do direito esteja associada à práctica de um determinado fato distinto do mero decurso do tempo, ou no caso de impossibilidade superveniente das prestações. Nesse caso, pode aludir-se à caducidade como forma de extinção dos contratos em caso de impossibilidade não imputável a uma das

Assim, no domínio contratual, a caducidade implica a extinção do negócio jurídico sempre que as prestações devam ser realizadas num determinado prazo, fixado por lei ou convenção das partes. Como exemplo típico desta situação cabe indicar o contrato ao qual foi aposto um termo resolutivo[662]. Por outro lado, também se estará perante uma hipótese de caducidade quando se esgota o objeto do contrato – p. ex., termina a obra pelo qual o trabalhador foi contratado – ou ocorre um evento a que se atribui efeito extintivo; p. ex., morte de uma das partes. Em suma, o vínculo cessa *ipso iure* em consequência de um evento a que se atribui o efeito extintivo[663].

A caducidade de um contrato determina a extinção do vínculo *ipso iure*, p. ex. no termo do prazo ajustado[664]. Apesar de não se poder confundir a caducidade, modo de extinção do vínculo contratual, com a caducidade do direito[665], há alguma similitude relacionada com o decurso do tempo que pode justificar a aplicação criteriosa destes preceitos à caducidade do contrato[666]; assim, por via da regra, deve entender-se que os prazos de vigência de um contrato são de caducidade[667] e o prazo de vigência de um contrato não se suspende nem se interrompe[668]. Mas certas soluções constantes do regime de caducidade de exercício do direito podem suscitar dúvidas relativamente à sua aplicação em caso de caducidade do contrato[669]; deste modo, poderá suscitar alguma perplexidade o fato de a caducidade do contrato ser apreciada oficiosamente pelo tribunal[670].

---

partes de efectuar a sua prestação, cfr., PEDRO ROMANO MARTINEZ, *Da cessação do contrato*, Reimp., Lisboa: Livraria Almedina, 2017, p. 43.

661 Reportamo-nos ao art. 1051.º, alínea d), do CC, para a locação.

662 Segundo ANIBAL DE CASTRO, *A caducidade no doutrina, na lei e na jurisprudência*, cit., p. 196, há uma distinção a fazer entre o termo e o prazo de exercício, sendo o primeiro "o limite temporal da vida ou existência do direito ou negócio jurídico, para a produção de efeitos", enquanto o prazo prefixo de exercício é o pressuposto da eficácia, i.e., o lapso de tempo de que depende a produção de efeitos e cuja inobservância a perturba ou impede.

663 Para uma análise do regime da caducidade enquanto forma de cessação do vínculo contratual nos diferentes tipos de contratos plasmados no CC, cfr., PEDRO ROMANO MARTINEZ, *Da cessação do contrato*, cit., pp. 291 e segs.

664 Cfr., GALVÃO TELLES, *Manual dos contratos em geral*, cit., p. 381.

665 Reportamo-nos aos arts. 298.º e 328.º e segs., do CC.

666 Cfr., GALVÃO TELLES, *Manual dos contratos em geral*, cit., p. 381; como esclarece ANÍBAL DE CASTRO, *A caducidade na doutrina, na lei e na jurisprudência*, cit., pp. 196 e segs., não se pode confundir o termo, prazo final de vigência de um contrato, com o prazo para exercício de um direito, p. ex., para resolver o contrato de arrendamento; em ambos os casos há caducidade, mas só o primeiro gera caducidade do contrato. Quanto à caducidade no sentido de prazo para exercício de um direito, cfr., DIAS MARQUES, *Teoria geral da caducidade*, cit., p. 45.

667 Reportamo-nos ao art. 298.º, n.º 2, do CC.

668 Reportamo-nos ao art. 328.º, do CC.

669 Pense-se, a título de exemplo, nos casos previstos no art. 1051.º, do CC., onde se encontram algumas hipóteses que não se enquadram verdadeiramente na figura da caducidade, ainda que a epigrafe do artigo se denomine "casos de caducidade".

670 Reportamo-nos ao art. 333.º, n.º 1, do CC.

Com efeito, se fizermos uma passagem pelos diferentes contratos plasmados no CC encontramos uma diversidade de causas que conduzem à aplicação da caducidade e que revelam o seu carácter multifacetado[671].

Quanto ao contrato de locação, a caducidade implica, em termos gerais, a cessação do vínculo em razão da ocorrência de um fato jurídico a que se atribui um efeito extintivo[672].

Uma outra questão prende-se com o contrato de comodato que pressupõe a entrega de uma coisa para que o comodatário a utilize com a obrigação de a restituir, apesar do seu carácter gratuito[673]. Relativamente à extinção do mesmo, importa salientar o caso de caducidade quando as partes convencionam um prazo certo de duração do vínculo[674], bem como o caso que reporta à morte do comodatário, o que se explica atendendo a que estamos perante um contrato celebrado *intuitu personae*[675].

No que tange ao contrato de mútuo[676] prevê o legislador, de forma indireta, a figura da caducidade, em que, quando tendo sido fixado um prazo, o próprio contrato chega ao termo acordado[677].

Merece destaque especial, o contrato de mandato, uma vez que este caduca nos termos gerais, ou seja, pelo decurso do prazo, pela eventual declaração de insolvência do mandante, pela extinção do objeto[678], e ainda, noutros casos, plasmados no CC[679].

---

671 Para uma análise do regime da caducidade e os seus diferentes sentidos, vide, PEDRO ROMANO MARTINEZ, *Direito das obrigações*, Parte Especial (contratos), Reimp., 2017, p. 226.

672 Específicamente sobre a caducidade do contrato de arrendamento, cfr., as obras seguintes, a saber: ERIDANO DE ABREU, *Da caducidade do contrato de arrendamento de prédios urbanos*, cit.; CARLOS LIMA, *Arrendamento Urbano e caducidade do direito de resolução*, in ROD, ano 62, n.º 1, Lisboa (Janeiro), 2002; MARIA MANUELA MAIA DE OLIVEIRA REBELO, *Caducidade do contrato de arrendamento urbano por cessação do direito ou fim dos poderes legais de administração que estiveram na base da sua celebração*, in Estudos em homenagem a Joaquim M. da Silva Cunha, Porto: Universidade Portucalense Infante D. Henrique, 1999; FERNANDO CUNHA DE SÁ, *Caducidade do contrato de arrendamento*, vol. I, Lisboa, 1968.

673 Se o comodatário falece, mesmo que tenha sido estipulado um prazo de vigência do empréstimo e esse prazo ainda não tenha decorrido, os seus herdeiros são obrigados a restituir imediatamente ao comodante a coisa emprestada, cfr., MENEZES LEITÃO, *Direito das obrigações*, volume III, 11.ª edição, Lisboa: Livraria Almedina, 2016, p. 379.

674 Reportamo-nos ao art. 1137.º, do CC.

675 Reportamo-nos ao art. art. 1141.º, do CC.

676 Sobre o recorte do contrato de mútuo, saliente-se que é o contrato através do qual o mutuante empresta ao mutuário uma quantia em dinheiro ou outra coisa fungível, ficando o segundo obrigado a restituir, realizando uma prestação do mesmo género e qualidade, nos termos do art. 1142.º, do CC.

677 Esta solução advém, *a contrario sensu*, do disposto no art. 1148.º, n.ºs 1, 2 e 3, do CC. Estatuí o artigo: *"1. Na falta de estipulação do prazo, a obrigação do mutuário, tratando-se de mútuo gratuito, só se vence trinta dias após a exigência do seu cumprimento. 2. Se o mútuo for oneroso e não se tiver fixado prazo, qualquer das partes pode pôr termo ao contrato, desde que o denuncie com uma antecipação mínima de trinta dias. 3. Tratando-se, porém, de empréstimo, gratuito ou oneroso, de cereais ou outros produtos rurais a favor de lavrador, presume-se feito até à colheita seguinte dos produtos semelhantes".*

Finalmente, para que estejamos em posição de estudar os dois institutos mencionados com origem no CC, cabe fazer uma brevíssima indicação à caducidade no nosso ordenamento jurídico civil, *maxime* o direito dos contratos civis, com o objetivo de enquadrar o seu funcionamento com o da caducidade no direito constitucional cuja perspetiva é igualmente a de analisar a caducidade no direito pátrio.

Efetivamente basta atentar que no contrato de depósito não se verificam particularidades face ao regime comum, existindo uma referência indireta à caducidade no que tange à convenção de prazo para a restituição da coisa[680].

De todos os exemplos destacados, verificamos que quando um determinado contrato ou negócio jurídico completa o seu período de vigência dizemos que este caduca, o que nos permite concluir que o exemplo mais comum desta figura jurídica é o decurso do tempo.

Este instituto pode surgir associado a uma multiplicidade de hipóteses bastante díspares, mas reporta-se quase sempre a situações jurídicas de carácter duradouro que se prolongam no tempo.

No âmbito do direito civil a caducidade é vista como uma causa de extinção automática geral que se encontra de certa forma associada a um "direito a prazo", ou seja, o direito em causa é, *ab initio*, previsto para vigorar durante um determinado período de tempo.

Com vista a sistematizar as hipóteses de caducidade em sentido amplo, a doutrina civilista identifica três situações a que habitualmente elas se ligam, a saber: (i) verificação de um termo; (ii) impossibilidade superveniente das prestações, seja por razões subjetivas (morte ou incapacitação do devedor) ou objetivas (perda da coisa ou expropriação); e (iii) ilegitimidade superveniente (cessação dos poderes que presidiram à celebração do contrato)[681].

Já nos casos de caducidade *stricto sensu*, verificamos que esta aponta para a cessação de situações jurídicas pelo decurso do prazo a que estejam adstritas, sendo que o CC prevê uma multiplicidade de prazos de caducidade para as mais variadas situações[682].

---

678 A al. a) prevê o caso de morte ou interdição de qualquer uma das partes e a al. b) a hipótese de inabilitação do mandante, se o mandato tiver por objecto atos que não possam ser practicados sem intervenção do curador.

679 Reportamo-nos ao art. 1174.º, do CC.

680 Reportamo-nos aos arts. 1194.º e 1201.º, do CC.

681 ANTÓNIO MENEZES CORDEIRO, *Tratado de direito civil português*, I, tomo IV, cit., p. 315.

682 LUIS FÁBRICA, *O tempo e a caducidade em direito administrativo,* cit., p. 66.

A este propósito, é possível fazer uma distinção entre caducidade punitiva e caducidade simples[683].

O primeiro tipo de caducidade espelha as situações em que existe um encargo na esfera jurídica do titular do direito da posição sujeita a termo[684]. Destarte, pelo não exercício do direito, a ordem jurídica faz cessar a posição jurídica em causa[685].

No segundo tipo, a lei determina apenas a cessação de uma situação jurídica pelo decurso do tempo, mas não apresenta este cariz sancionatório[686].

A distinção não é estanque e nem sempre é fácil de fazer, de qualquer modo, encontramos na lei artigos que contemplam uma e outra e demonstram os valores subjacentes a cada uma.

Assim, relativamente ao prazo de denúncia dos defeitos da obra no contrato de empreitada, encontramos um exemplo de caducidade compulsória, concretamente, "o dono da obra deve, sob pena de caducidade dos direitos conferidos nos artigos seguintes, denunciar ao empreiteiro os defeitos da obra dentro dos trinta dias seguintes ao seu descobrimento[687]". Deste modo, fica espelhado o carácter punitivo da caducidade aqui em causa, embora seja importante salientar que nem todos os exemplos deste tipo de caducidade contemplam esta locução[688].

No que concerne à caducidade simples, podemos destacar como exemplo o direito de impugnação pauliana, que caduca ao fim de cinco anos[689], contados da data do ato impugnável[690].

Principalmente nos casos de caducidade punitiva verificamos que o legislador pretendeu sujeitar a determinados prazos os direitos que possam abalar as relações jurídicas previamente estabelecidas.

No fundo, a ideia de que o tempo pode afetar as situações jurídicas constituídas e, como tal, o que se pretende muitas vezes é preservar ou premiar a estabilidade, procurando limitar temporalmente o exercício de certos direitos ou a sua exigibilidade.

---

683 MARIA FERNANDA MAÇÃS, *A caducidade no direito administrativo: breves considerações,* cit., p. 122.
684 MARIA FERNANDA MAÇÃS, *A caducidade no direito administrativo: breves considerações,* cit., pp. 122 e 123.
685 MARIA FERNANDA MAÇÃS, *A caducidade no direito administrativo: breves considerações,* cit., p. 123.
686 MARIA FERNANDA MAÇÃS, *A caducidade no direito administrativo: breves considerações,* cit., pp. 123 e segs.
687 Reportamo-nos ao art. 1220.º, n.º 1, do CC.
688 PEDRO ROMANO MARTINEZ, *Da cessação do contrato*, cit., pp. 292 e segs.
689 Segundo ANTUNES VARELA, *Das obrigações em geral,* vol. II, Reimp., Coimbra: Livraria Almedina, 2017, pp. 462 e 463; a largueza do prazo é de certa forma compensada com a circunstância de a sua contagem se fazer a partir da data do ato impugnável, outra era a solução fixada no art. 1045.º do código de 1867.
690 Reportamo-nos ao art. 618.º, do CC.

O aprofundamento do estudo da caducidade no direito civil implica ainda o confronto da caducidade com a prescrição na medida em que ambas as figuras se consubstanciam em causas de extinção do direito de crédito.

2.1. Distinção face à Prescrição

Passando sem mais delongas para o confronto da caducidade com a prescrição, refira-se que, entre as causas de extinção do direito de crédito, deve incluir-se a prescrição[691]. Uma vez que se entendeu não ser esta figura privativa dos direitos de crédito, ela encontra-se prevista na Parte Geral do Código Civil juntamente com a caducidade, no capítulo relativo ao tempo e à sua repercussão sobre as relações jurídicas[692].

Ocorre a prescrição quando alguém adquire a possibilidade de se opor ao exercício de um direito, em virtude de este não ter sido exercido durante um determinado lapso de tempo[693].

Na sua configuração prototípica, a prescrição não deve ser confundida com a caducidade, existindo diferenças significativas de regime entre estas figuras[694]. O seu campo de aplicação encontra-se expresso na lei civil[695]. Em relação à caducidade, estabelece-se que quando, por lei ou vontade das partes, um direito deva ser exercido dentro de um certo lapso de tempo, a situação é primordialmente qualificável como caducidade, a menos que a lei se refira expressamente à prescrição[696].

Assim, sempre que não exista um prazo especial de exercício, resultante da lei ou da vontade das partes[697], e não se esteja perante um direito que a lei considere indisponível ou imprescritível[698], aplicam-se ao caso as regras da prescrição[699], o que significa que o direito

---

691 Note-se ainda que enquanto a caducidade faz operar a extinção do direito, a prescrição não opera *ipso iure*, ocorrendo por tempo indeterminado e carecendo de ser invocada por aquele a quem aproveita, devendo ser judicialmente feita, por regra, na contestação (vide PIRES DE LIMA/ANTUNES VARELA, *Código civil anotado*, Coimbra: Coimbra Editora, Reimp., 2010, p. 275.

692 Reportamo-nos aos arts. 296.º e 327.º, ambos do CC.

693 Reportamo-nos ao art. 304.º, n.º 1, do CC.

694 Salienta-se, principalmente, que a prescrição não opera de pleno direito nem é do conhecimento oficioso, tendo que ser invocada por aquele a quem aproveita (art. 303.º, do CC). Pelo contrário, a caducidade opera de pleno direito e é susceptível de conhecimento oficioso, salvo se for estabelecida em matéria não excluída da disponibilidade das partes (art. 333.º, do CC). Para além disso, o prazo de prescrição pode ser objecto de suspensão ou interrupção (arts. 318.º e segs. e 323.º e segs., todos do CC), ao contrário do que sucede com a caducidade.

695 Reportamo-nos ao art. 298.º, do CC.

696 Reportamo-nos ao art. 298.º, do CC.

697 Reportamo-nos ao art. 298.º, n.º 2, do CC.

698 Reportamo-nos ao art. 298.º, n.º 1, do CC.

pode prescrever se não for exercido dentro do prazo de prescrição, que é ordinariamente fixado em vinte anos[700].

Nesta sede, e em termos absolutamente perfunctórios, podemos avançar que a determinação dos momentos normativos que integram as duas figuras remontam ao já referido assento do STJ[701] que decidiu o seguinte: "é de prescrição e não de caducidade o prazo para a propositura de ações[702]".

Summo rigore, a doutrina portuguesa civilística distingue, no âmbito da extinção dos direitos, a prescrição e a caducidade[703].

Como vimos, o protelar do tempo sem que um direito seja exercido revela, em qualquer das circunstâncias, a extinção da pretensão a exercer o direito.

A ideia desenvolve-se naquilo que CUNHA GONÇALVES ensinava sobre a circunstância do CC de Seabra introduzir poucas alterações à lei vigente na época[704]. A caducidade, na vigência do CC de Seabra, não tinha assento expresso naquele diploma. Alguns autores entendiam não haver uma figura jurídica distinta da prescrição, pois, como ambas as figuras extinguem o direito, seria arbitrária a afirmação de que na caducidade não há a ideia da negligência[705] (a lei quer, como na prescrição, obstar a que certas ações sejam

---

699 Reportamo-nos aos arts. arts. 300.º e segs., do CC.

700 Reportamo-nos ao art. 309.º, do CC.

701 Ac. do Supremo Tribunal de Justiça, de 18 de abril de 1933, Proc. n.º 046850/33 *(apud* http://www.dgsi.pt/).

702 De acordo com o acórdão, o art. 55.º do Código Civil associava a prescrição ao fato "de se adquirirem direitos e coisas pela posse e de se extinguirem obrigações por não ser exigido o seu cumprimento nas condições e lapso de tempo necessarios pela lei". Neste sentido, considerou que seria esta a genuina prescrição, por ser a definida por lei, a respeito da qual não podia haver dúvida de que lhe fosse aplicavél a suspensão e interrupção dos artigos 548.º a 559.º, por estarem subordinados ao mesmo capítulo 2 do título 4 do livro 1 do Codigo Civil. Por essa propria definição, pela lei, a prescrição respeitaria a direitos de propriedade e de crédito ja adquiridos anteriormente e que se perderam por não serem exercidos respectivamente com a posse e vigencia em determinado tempo. Nesta decisão jurisprudencial ficou estabelecido que a lei não definia caducidade e, por isso, se aplicava ao caso dos autos as regras da genuina prescrição. Sobre a história da caducidade no Código Civil, entre outros, CABRAL DE MONCADA, *Lições de direito civil/parte geral*, cit., pp. 429 e segs.; C. GONÇALVES, *Tratado de direito civil em comentário ao código civil português*, cit., Coimbra: Coimbra Editora, 1931, pp. 627 e 628; M. ANDRADE, *Teoria geral da relação jurídica*, cit., pp. 487 e segs.; DIAS MARQUES, *Teoria geral da caducidade*, cit., pp. 53-79; VAZ SERRA, *Prescrição extintiva e caducidade: estudo de direito civil português, de direito comparado e de política legislativa*, cit., p. 32.

703 Dos autores nacionais que abordam o tema, cfr., CABRAL DE MONCADA, *Lições de direito civil/parte geral*, cit., pp. 729 e segs.; DIAS MARQUES, *Teoria geral da caducidade*, cit., pp. 37.º e segs.; ANÍBAL DE CASTRO, *A caducidade na doutrina, na lei e na jurisprudência*, cit., pp. 39 e segs.

704 CUNHA GONÇALVES, *Tratado de direito civil em comentário ao código civil português*, Coimbra: Coimbra Editora, 1931, pp. 627-790.

705 Vários autores seguem este critério que contrapõe a negligência efectiva ou presumida do titular do direito, na prescrição, com o fato objectivo da falta de actividade em tempo útil, ou a oportunidade de eliminar um estado de ambiguidade, sem ter em conta as condições subjectivas do titular da faculdade de agir, na caducidade. Acrescentam ainda que, a prescrição se encontra associada a um interesse geral enquanto a caducidade também pode servir para proteger o interesse de um individuo, cfr., entre outros, NICOLA COVIELLO, *Manuale di diritto civile italiano*, Parte Generale, cit., p. 478; PIETRO DI SARACENO, *Della decadenza*, in

propostas além de determinado tempo, com o fim de assim sancionar a negligência do titular do direito) e, por isso, não haver razão para não aplicar à caducidade o regime da prescrição. Nesta matéria, um dos critérios de distinção proposto pela doutrina italiana é o critério *teleologico sostanziale*, ou seja, distintivo quanto à finalidade política dos dois institutos[706].

Porém, no dizer do mesmo autor, a opinião dominante é a que aceita a distinção entre a prescrição e a caducidade, apresentando distinções, com base em elementos externos[707], como seja a diversidade de origem (a caducidade pode derivar da lei ou da vontade privada, ao passo que a prescrição só pode derivar da lei), a circunstância de a prescrição gerar somente uma exceção e a caducidade poder ser fundamento de ação ou de exceção, de a prescrição não poder ser conhecida *ex officio* e poder sê-lo a caducidade, da renúncia à prescrição consumada, o mesmo não sucedendo na caducidade, de a renúncia à prescrição afastar apenas o obstáculo à exigibilidade da obrigação e a renúncia à caducidade, se permitida por lei, dar vida a um direito novo, de a caducidade ter, mais que a prescrição, um fim punitivo.

Por outro lado, enquanto na prescrição há um direito cujo não exercício se não esgota num só ato (e é por isso que é possível o conceito de interrupção); na caducidade há um direito que só pode exercer-se mediante a prática de um único ato (v.g. a propositura da ação) e este, ao ser praticado, esgota totalmente o conteúdo do direito pelo que não fica margem para aplicar o conceito da interrupção[708].

Note-se ainda CARVALHO FERNANDES que acrescenta a existência dum estado de fato contrário ao direito de que outrem é titular na prescrição (não cumprimento da

---

Commentario del Códice, D'Amelio-Finzi, Libro della tutela dei diritti, Vol. VI, 1943, p. 1032; AURELIO CANDIAN, *Decadenza e prescrizione*, in Temi, 1950, p.1; FRANCESCO SANTORO-PASSARELLI, *Prescrizione e decadenza*, cit., p. 121.

706 Relativamente ao regime jurídico da caducidade e aos diferentes critérios apresentados pela doutrina (como critério "teleologico formale" e o critério "fondatto sullav diversità di situazioni soggetive"), cfr., FEDERICO ROSELLI, *Decadenza,* cit., pp. 1 e segs.; e ALBERTO ROMANO, *Note in tema di decadenza*, Rivista trimestrale di Diritto e Procedura Civile, anno XVIII, 1964, pp. 171 e segs. Vide ainda PIETRO TRIMARCHI, *Prescrizione e decadenza*, in JUS, Rivista di scienze giuridiche, Anno VII, Março 1956, pp. 218 e segs.; e REMO CAPONI, *Gli impedimenti all' esercizio dei poteri giuridici nella disciplina della decadenza*, in Rivista di Diritto Civile, anno XLIII, n.º 1, pp. 45 e segs.

707 Costumava assinalar-se a regra de que a prescrição tinha por objecto os direitos subjectivos e a caducidade se referia a direitos potestativos, hoje essa discussão foi afastada pelo art. 298.º, do CC, sobre tais conceitos, o aludido critério distintivo fez larga carreira, entre nós, cfr., MANUEL ANDRADE, *Teoria geral da relação jurídica*, vol. II, cit., pp. 445 e segs.

708 Na esteira de MANUEL DE ANDRADE *Teoria geral da relação jurídica*, II, cit., p. 464., a prescrição e a caducidade são distintas quanto ao fundamento. Enquanto na prescrição, o fundamento específico é a inércia do respetivo titular que ou significa renúncia do seu direito ou se torna indigno; na caducidade o fundamento é o da necessidade de certeza jurídica.

obrigação exigível) enquanto que na caducidade pode não existir tal oposição[709]. Com efeito, não é essencial à prescrição que o prazo comece a contar quando surge o direito[710]. Neste contexto, pode acontecer que, logo no momento do aparecimento do direito, comece também a negligência do credor e nesse caso o prazo começa logo a contar-se[711]. Destarte, pode igualmente acontecer que o direito vá sendo exercido e só muito mais tarde apareça o não-exercício[712]. Trata-se então de apenas neste momento se iniciar a contagem do prazo[713]. Com efeito, na caducidade as coisas são radicalmente diferentes (e este é o ponto nuclear da distinção entre os dois institutos)[714]. Aqui é essencial à existência do próprio direito que o prazo se inicie no momento em que surge o direito. Este aspeto evidencia a função, essencialmente distinta, do prazo em ambos os institutos.

Rectius, saliente-se que, enquanto na prescrição, o prazo é o tempo de duração da negligência do credor; na caducidade, o prazo é o tempo de duração do direito[715]. Deste modo, o direito de crédito sujeito à prescrição é um direito cuja existência pode prolongar-se indefinidamente no tempo (se forem realizados sucessivos atos de interrupção); o direito sujeito à caducidade nunca pode ir além do próprio caso que constitui a medida da sua existência[716].

Assim, à guisa de síntese, podemos concluir que a prescrição é um fato autónomo em relação ao direito que extingue: o prazo de prescrição não é uma coisa diversa da negligência do credor[717]. *Rectius*, é a própria negligência do credor considerada no aspeto da sua duração, sendo certo que o não exercício, durando por certo tempo, é um fato novo que vem extinguir um direito cuja existência era, em princípio, ilimitada. Parece ser indiscutível que, ao contrário, o prazo de caducidade não é uma realidade distinta do próprio direito cuja existência limita: é o próprio direito de ação considerado sob o ponto de vista da sua duração[718]."

---

709 Sobre a hipótese de determinado negócio jurídico inválido passar a valer como se nele não ocorresse qualquer vício devido à caducidade do direito de arguir o vício ou de invocar a nulidade, cfr., CARVALHO FERNANDES, *Teoria geral do direito civil*, vol. II, cit., p. 514.

710 Para mais afloramentos sobre a matéria, veja-se CARLOS MOTA PINTO, *Teoria geral do direito civil*, 4.ª ed., Coimbra: Coimbra Editora, 2017, p. 659.

711 Cfr., CARLOS MOTA PINTO, *Teoria geral do direito civil*, cit., p. 660.

712 Cfr., CARLOS MOTA PINTO, *Teoria geral do direito civil*, cit., p. 661.

713 Cfr., CARLOS MOTA PINTO, *Teoria geral do direito civil*, cit., p. 662.

714 CARLOS MOTA PINTO, *Teoria geral do direito civil*, cit., p. 663.

715 No mesmo sentido, cfr., ALMEIDA COSTA, *Direito das obrigações*, Reimp., Coimbra: Livraria Almedina, 2016, p. 1118.

716 ALMEIDA COSTA, *Direito das obrigações*, cit., p. 1120.

717 ALMEIDA COSTA, *Direito das obrigações*, cit., p. 1122.

718 ALMEIDA COSTA, *Direito das obrigações*, cit., p. 1123.

Segundo outra tese, a distinção funda-se na natureza da inércia do titular: na prescrição, atende-se à negligência, real ou suposta, do titular; na caducidade, ao fato objetivo do não-exercício; o fim da caducidade é preestabelecer o tempo em que o direito pode ser exercido, enquanto o fim da prescrição é pôr termo a um direito que pode supor-se abandonado pelo titular[719].

Outrossim, é mister salientar a existência de autores que dizem que os direitos são objeto de prescrição ou de caducidade de diversa natureza, i.e., enquanto a caducidade é própria dos direitos potestativos[720] a prescrição é própria dos direitos subjetivos[721].

Por este motivo, julgamos ser conveniente procurar dilucidar que VAZ SERRA refere que a nossa jurisprudência hesitou, durante algum tempo, em admitir a existência do instituto da caducidade ao lado do da prescrição, com o fundamento que a lei não regulava a caducidade, nem estabelecia diferença alguma entre ela e a prescrição, designando até por "prescrição" os prazos de propositura de ações[722].

Aliás, no essencial, o Supremo Tribunal de Justiça começou a fazer a distinção e a admitir a existência de prazos de caducidade diferentes dos de prescrição, porém, como começou a haver decisões contraditórias, já citado em exposição *supra*, foi proferido o assento do STJ, de 18 de Abril de 1933[723].

Contudo, após a entrada em vigor do CPC, a jurisprudência passou considerar que os prazos de propositura de ações eram de caducidade[724].

Porém, não obstante a opinião de VAZ SERRA no sentido que o espírito do CPC era de reconhecer a existência de dois institutos diferentes, a prescrição e a caducidade -, no que se refere à propositura de ações num domínio específico do direito comercial, a

719 ALMEIDA COSTA, *Direito das obrigações*, cit., p. 1123.

720 A invalidade confere ao sujeito jurídico o direito potestativo de a invocar a fim de obter a declaração de nulidade ou a anulação do negócio. Ou em determinados casos que constituem a regra em matéria de anulabilidade o correspondente direito tem de ser exercido dentro do prazo estabelecido na lei. Ultrapassado este, o direito deixa de poder ser exercido por ter caducado, cfr., CARVALHO FERNANDES, *Teoria geral do direito civil*, vol. II, cit., p. 514.

721 MANUEL DE ANDRADE, *Teoria geral da relação jurídica*, II, cit., p. 465.

722 VAZ SERRA, *Prescrição extintiva e caducidade: estudo de direito civil português, de direito comparado e de política legislativa*, BMJ, cit., p. 59.

723 Ac. do Supremo Tribunal de Justiça, de 18 de abril de 1933, Proc. n.º 046850/33 *(apud* http://www.dgsi.pt/).

724 Veja-se, a título de exemplo, o acórdão do STJ, de 02-03-1994, que refere expressamente que os prazos substantivos respeitam ao período de tempo exigido para exercício de direitos materiais e são-lhes aplicáveis as regras da caducidade, a menos que a lei se refira expressamente à prescrição (artigo 298.º, n.º 2, do CC), tendo o seu decurso, em princípio, sem prejuízo das regras respeitantes à necessidade da sua indicação em juízo, a consequência de extinção do respectivo direito.

questão não ficou resolvida, tendo presente o disposto na lei comercial[725]. E tanto assim é que, por acórdão do STJ, foi decidido que "é de caducidade e não de prescrição o prazo fixado no art. 70º da Lei Uniforme sobre Letras[726]" enquanto que outro acórdão decidiu que[727] "Não é de caducidade, mas sim de prescrição, sujeita a interrupção nos casos previstos no art. 552.º do CC, o prazo fixado na Lei Uniforme para as ações relativas a letras[728]".

Pode dizer-se que em apoio a este último acórdão foi emitida douta anotação por MARNOCO E SOUSA, para a qual se remete dada a sua relevância[729]. Deste modo, o CC vigente não contém uma definição de prescrição, referindo que "completada a prescrição, tem o beneficiário a faculdade de recusar o cumprimento da prestação ou de se opor, por qualquer modo, ao exercício do direito prescrito[730]".

Ademais, é o CC que identifica os elementos caracterizadores da prescrição[731]: (i) o não exercício do direito, pela inércia do respetivo titular, (ii) o decurso de um certo lapso de tempo e, (iii) que os respetivos direitos não sejam indisponíveis ou que a lei não os declare isentos de prescrição.

Mais simplesmente, somos do entendimento de que enquanto o antigo CC incluía na definição de prescrição as "coisas e direitos[732]", identificando a prescrição positiva e a prescrição negativa, o código vigente veio desfazer esta unidade, aliás, aparente, de modo que a prescrição corresponde ao que ali se chamava prescrição negativa ou extintiva; a

---

[725] Seguimos, no essencial, o art. 70.º, da LULL. No mesmo sentido, cfr., CAROLINA CUNHA, *Manual de letras e livranças*, Coimbra: Livraria Almedina, 2016, p. 159, a norma do art. 70.º suscita algumas interrogações em particular a de saber qual dos prazos (três anos a contar do vencimento, um ano a contar do protesto ou seis meses a contar do pagamento) se aplica ao exercício do direito (ou à ação, na terminologia legal) contra o avalista. Seja como for, estabelecido que o direito do credor portador do título contra o avalista prescreveu, é claro que o aval não pode transformar-se automaticamente em fiança da relação subjacente. A existir, a fiança constituirá um negócio paralelo, que acresce ao aval e que carece de ser demonstrado por outro expediente que não a simples declaração cambiária do avalista aposta no título: é necessário algo mais.

[726] Ac. de 12 de junho de 1962, do STJ, disponível no sitio da internet em http://www.dgsi.pt/jstj.nsf/954f0ce6ad9dd8b980256b5f003fa814/d9f21b4a886d33d0802568fc003976eb?OpenDocument

[727] Ac. de de 24 de maio de 1960, do STJ, disponível no sitio da internet em http://www.dgsi.pt/jstj.nsf/954f0ce6ad9dd8b980256b5f003fa814/1f5aafbf22627d09802568fc00397de8?OpenDocument

[728] Conclusão partilhada, entre vários acórdãos, por STJ 30-10-79, doc n.º SJ199709230002072; RL 09-06-94, doc n.º 196903040625052 e STJ 30-10-79, doc. N.º 197910300681131.

[729] Segundo este autor, se o portador perder a ação cambiária contra o dador de aval, não pode obrigá-lo como fiador ordinário, cfr. MARNOCO E SOUSA, *Das letras, livranças e cheques* (comentário ao título VI, do Livro II, do Código Comercial, vol. I (arts. 278.º - 313.º), 2.ª ed., revista e anotada por J. G. Pinto Coelho), p. 482.

[730] Reportamo-nos ao art. 304.º, n.º 1, do CC.

[731] Reportamo-nos ao art. 298.º, do CC.

[732] Reportamo-nos ao art. 505.º, do CC, de 1867: "Estão sujeitos a prescrição, pelo seu não exercício durante o lapso de tempo estabelecido na lei, os direitos que não sejam indisponíveis ou que a lei não declare isentos de prescrição."

prescrição positiva ou aquisitiva deixou de se chamar assim, para retomar a designação tradicional de usucapião, agora regulada no Livro III, que trata dos direitos reais, integrada no título referente à posse[733].

Do ponto de vista do fundamento da prescrição, mantém-se as razões de segurança jurídica, *rectius*, a ordem jurídica permite que os interessados se oponham ao exercício de um direito relativamente ao qual o respetivo titular manteve durante largo tempo uma atitude de inércia, que criou a expectativa, até certo modo legítima, de que não exerceria o direito[734].

Por seu turno, PESSOA JORGE[735] questiona se a prescrição produz a extinção do direito de crédito, e responde que no CC de Seabra assim era face ao que dispunham os preceitos[736], ao expressarem a desoneração da obrigação e o poder do devedor livrar-se dela.

Tudo se resume, pois, no seguinte: enquanto a prescrição era considerada como causa da extinção das obrigações, na senda do perfilhado pela generalidade da doutrina, no CC vigente[737], tem como efeito, a faculdade de o beneficiário dar cumprimento da prestação ou de se opor, de qualquer modo, ao exercício do direito prescrito; ou seja, completada a prescrição, o devedor passa a dispor de uma causa de justificação permanente: pode sempre recusar o cumprimento da prestação. Trata-se de aplicar o regime das obrigações naturais, tornando-se, no entanto, necessário que o devedor previamente invoque a prescrição, sem o que a obrigação se mantém civil.

Na sequência do que já haviam dito civilistas anteriores, sublinha MENEZES LEITÃO que a prescrição, face à lei[738], é uma exceção peremptória, uma vez que permite paralisar definitivamente um direito da contraparte, que deixa de poder ser exigido, ficando a tutela do credor limitada ao fato de a prestação realizada espontaneamente, em cumprimento da obrigação prescrita, não poder ser repetida[739]. Sucede que, a situação jurídica do credor da obrigação prescrita é semelhante à do credor da obrigação natural; porque não reconhece a

---

733 No mesmo sentido, CARVALHO FERNANDES, *Teoria geral do direito civil*, cit., p. 692.
734 Sobre a expectativa criada durante o largo tempo de inércia e a forma de quantificar e/ou qualificar esse tempo, cumpre salientar, como DOMINIQUE FOLSCHEID, *Les grandes philosophies*, Paris: ed. Que sais-je?, PUF, 2011, p. 103, que a ciência pretende tratar do tempo, mas nunca é dele que ela fala. Quando dele se aproxima – para o medir ou calcular – despoja-o da duração e transforma-o em espaço. O tempo da ciência é o dos relógios, que não é mais di que o espaço percorrido por uma agulha: não o tempo vivo da vida.
735 PESSOA JORGE, *Direito das obrigações*, Lições proferidas no ano lectivo de 1971-72, Universidade de Lisboa, Faculdade de Direito, Edição dos Serviços Sociais da Universidade de Lisboa, p. 663.
736 Reportamo-nos aos arts. 505.º, § único e 535.º.
737 Reportamo-nos ao art. 304.º n.º 1, do CC.
738 Reportamo-nos ao art. 304.º, n.º 1, do CC.
739 Reportamo-nos ao art. 304.º, n.º 2, do CC.

natureza de verdadeiras obrigações jurídicas às obrigações naturais, a prescrição deve ser incluída entre as causas de extinção das obrigações[740].

A propósito da prescrição, nota PAIS DE VASCONCELOS que é um meio de defesa do devedor, pela inércia do titular do direito no seu exercício que não extingue o direito na vinculação, apenas conferindo ao obrigado o poder de recusar o cumprimento[741]. Porém, se consumada a prescrição, a obrigação vier a ser cumprida, sem que seja invocada, a prestação não pode ser repetida, ainda que não tenha havido consciência do benefício da prescrição. Ora, cumpre referir que a obrigação prescrita não se transforma em obrigação natural, dada a essência e fundamento desta[742].

Em posição diametralmente oposta, CARVALHO FERNANDES define a prescrição como a extinção de direitos por efeito do seu não exercício dentro do prazo fixado na lei, sem prejuízo de se manter devido o seu cumprimento, como dever de justiça[743]. Mais refere que, invocada a prescrição, a obrigação subsiste como natural.

Mais recentemente, a prescrição deixou de ser encarada como uma penalização pela inércia do titular do direito durante o percurso inexorável do tempo[744]. Assim, a prescrição é, no direito civil, um instituto de carácter substantivo. Decorrido o prazo prescricional, o devedor fica constituído no direito potestativo de invocar a prescrição, ou de a ela renunciar[745]. Considera-se, deste modo, imprescindível que o devedor invoque a prescrição, uma vez que, na redação do art. 303º, "o tribunal não pode suprir, de ofício, a prescrição", a qual "necessita, para ser eficaz, de ser invocada (…) por aquele a quem aproveita". A analogia entre a invocação da prescrição e o negócio jurídico, na aceção do art. 295º, do CC, permite, não obstante, sustentar a admissibilidade da invocação tácita da prescrição, nos termos do art. 217.º, do CC[746]. A consagração legal de um ónus de invocação, em si mesma, em nada condiciona as modalidades de invocação legalmente admissíveis ou eficazes. Trata-se, pois, de questões diversas. A inoperabilidade automática da prescrição,

---

740 Para mais afloramentos sobre o tema, cfr., MENEZES LEITÃO, *Transmissão e extinção das obrigações – não cumprimento e garantias de crédito*, in Direito das Obrigações, volume II, 11.ª edição, Lisboa: Livraria Almedina, 2017, p. 22.

741 PEDRO PAIS VASCONCELOS, *Teoria geral do direito civil*, cit., p. 337.

742 PEDRO PAIS VASCONCELOS, *Teoria geral do direito civil*, cit., p. 338.

743 CARVALHO FERNANDES, *Teoria geral do direito civil*, cit., p. 650.

744 RITA CANAS DA SILVA, *Suspensão e interrupção da prescrição : estudo comparado dos direitos português e espanhol*, in Themis, Ano 10, n.º 18, Coimbra: Livraria Almedina, ano 10, nº 18, 2010, pp. 131-207 (pp. 142-145).

745 Menezes Cordeiro, *Tratado de direito civil,* V, 2.ª ed., Coimbra: Livraria Almedina, 2013, p. 201: "Em rigor, o simples decurso do prazo dá lugar ao aparecimento de um direito potestativo: o de invocar a prescrição".

746 Admitindo a invocabilidade tácita da prescrição, VAZ SERRA, *Prescrição extintiva e caducidade: estudo de direito civil português, de direito comparado e de política legislativa*, cit., p. 146; ANA FILIPA MORAIS ANTUNES, *Prescrição e caducidade - anotação aos artigos 296.º a 333.º do código civil ("o tempo e sua repercussão nas relações jurídicas"),* 2.ª ed., Coimbra: Coimbra Editora, 2014, p. 64; MENEZES CORDEIRO, *Tratado de direito civil,* V, cit., p. 207.

uma vez completado o prazo, baseia-se na reserva que o devedor possa ter em opor um tal meio de defesa ao seu credor, em vez de cumprir a obrigação a que se encontra adstrito[747].

Destarte, saliente-se que, presentemente, ao contrário daquilo que fazia a doutrina civilistica clássica, é redutor destrinçar a caducidade e prescrição, através da associação da segurança e certezas jurídicas à primeira e da penalização do titular do direito na segunda. Pelo contrário, é preferível tentar encontrar a diferença nas particularidades do regime jurídico quanto à operabilidade de ambas as figuras e susceptibilidade ou não de conhecimento oficioso, tendo igualmente presente a circunstância do legislador ter qualificado o prazo de direito civil como de prescrição ou caducidade.

Se na prescrição o prazo conta-se, em princípio, a partir do momento em que o direito pode ser exercido[748] na caducidade é pressuposto que o prazo esteja previamente fixado, por via legal ou convencional, sendo o decurso deste, sem que o direito tenha sido exercido, a causa determinante da sua extinção, pois, de acordo com a lei civil[749] "o prazo de caducidade, se a lei não fixar outra data, começa a correr no momento em que o direito puder legalmente ser exercido[750]".

Ora, cumpre referir que, se bem atentarmos na redação do CC[751] vemos que o mesmo contém a expressão "quando o direito puder ser exercido", o que poderia levar a alguma confusão com o CC quando diz[752]: "(…) no momento em que o direito puder legalmente ser exercido". Deste modo, a expressão quando o direito puder ser exercido tem de ser interpretada no sentido de a prescrição se iniciar quando o direito estiver em condições (objetivas) de o titular poder exercitá-lo, portanto, desde que seja possível exigir do devedor o cumprimento da obrigação. Neste contexto, deve, pois, entender-se que o critério consagrado é o da *exigibilidade* da obrigação.

Por outro lado, quando se fala de *exigibilidade*, tem-se em mente um direito insatisfeito; quando se fala em *exercício*, apenas se concebe a concretização ou definição de um direito, designadamente a criação, modificação ou extinção de relações jurídicas, *i.e.* a separação de pessoas e bens, o divórcio, a dissolução de uma sociedade, o despedimento.

---

747 Segundo VAZ SERRA, *Prescrição extintiva e caducidade: estudo de direito civil português, de direito comparado e de política legislativa*, cit., p. 146, a regra "baseia-se em que o interessado pode ter escrúpulo em se valer da prescrição, deixando, pois, a lei ao seu alvedrio o valer-se dela." No mesmo sentido, MENEZES CORDEIRO, *Tratado de direito civil,* V, cit., p. 201, "o comerciante preferirá pagar o que deve do que fazer constar, na praça, que recorreu à prescrição, com prejuízo para o seu credor legítimo".

748 Reportamo-nos ao art. 306.º, n.º 1, do CC.

749 Reportamo-nos ao art. art. 329.º, do CC.

750 MENEZES CORDEIRO, *Tratado de direito civil,* V, cit., p. 256.

751 Reportamo-nos ao art. 306.º, n.º 1, do CC.

752 Reportamo-nos ao art. 329.º, do CC.

Assim, a distinção entre caducidade e prescrição tem por fundamento a diversidade dos conceitos de *exercício do direito* e de *exigibilidade*. A caducidade extingue o exercício a prescrição paralisa o direito exigível por insatisfeito. O *exercício* perspetiva a realização do direito a modificar, extinguir ou constituir uma relação jurídica; a *exigibilidade* envolve o cumprimento de uma obrigação insatisfeita[753].

Por isso, o demandado, no exercício, suporta uma sujeição; enquanto que o demandado, na exigibilidade, é o sujeito passivo duma obrigação pré-existente[754].

Para finalizar este brevíssimo sumário, diríamos ainda que o problema da distinção entre caducidade e prescrição constitui uma questão importante no sistema português da repercussão do tempo nas situações jurídicas[755].

A prescrição e caducidade, embora conduzam ao mesmo resultado – extinção do direito –, obedecem, em grande medida, a regras distintas e inconciliáveis. Aliás, o próprio legislador, sem prejuízo das disposições gerais que lhes são aplicáveis, fixa as regras especiais que determinam o regime jurídico de cada uma delas. Assim, olhando para o regime fixado no Código Civil, que nesta matéria se aplica subsidiariamente aos demais ramos de direito, dada a diferença de regimes de cada uma das figuras, podemos assim concluir, que para cada caso concreto, podem aplicar-se as regras da prescrição ou da caducidade, mas não ambas simultaneamente[756].

---

753 Seguindo os ensinamentos de ALMEIDA COSTA, *Direito das obrigações*, cit., pp. 1048 e 1049, (i) sempre que, por força da lei ou da vontade das partes, exista determinado prazo especial para o exercício de um direito, imperam as regras da caducidade, salvo expressa referência ao regime da prescrição, que, nessa hipótese, se aplicará; (ii) não havendo um prazo especial, derivado da lei ou da vontade das partes, vigoram as normas da prescrição, designadamente no que respeita ao período ordinário de vinte anos, excepto se o direito em causa for insusceptível de extinção pelo não exercício, mercê da sua indisponibilidade ou imprescritibilidade".

754 Para mais afloramentos sobre o regime da caducidade, cfr., MENEZES CORDEIRO, *Tratado de direito civil português,* V, cit., p. 252.

755 No que toca ao fundamento jurídico da caducidade, este prende-se com a necessidade de certeza jurídica, que justifica a imposição de determinados prazos para o exercício de alguns direitos. No fundo, a ideia de que após o *terminus* do prazo previsto sem que o direito seja exercido, a situação deve estabilizar-se, cfr., CARVALHO FERNANDES, *Caducidade*, Polis - Enciclopédia Verbo da Sociedade e do Estado, Lisboa: Verbo, 1983, p. 667, segundo o qual, dominam aqui considerações de interesse público.

756 Como refere SARA MATOS, *Eficácia e caducidade no direito administrativo comum,* in AAVV, Comentários ao novo Código de Procedimento Administrativo, org. Carla Amado Gomes, Ana Neves, Tiago Serrão, 2.ª ed., Lisboa: ed. AAFDL, 2015, pp. 959-980 (p. 961), enquanto a doutrina e jurisprudência civilisticas se dedicam à discussão da distinção e fronteiras entre a caducidade e prescrição, o intérprete e aplicador de direito(s) administrativo(s) vê-se confrontado com um sem número de possibilidades.

2.2. Caracteristicas principais

Como referimos anteriormente o instituto da caducidade passou a ter assento legal com o CC vigente[757].

É de norma legal que se extrai a definição do seu conceito: "quando, por força da lei ou por vontade das partes, um direito deva ser exercido dentro de certo prazo, são aplicáveis as regras da caducidade, a menos que a lei se refira expressamente à prescrição[758]".

Daí CARVALHO FERNANDES dizer que "a caducidade, também dita preclusão, 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 seu não exercício durante esse prazo[759]".

Como refere MENEZES CORDEIRO, em sentido estrito, a caducidade é uma forma de repercussão do tempo nas situações jurídicas que, por lei ou por contrato, devem ser exercidas dentro de certo termo[760].

Note-se que, se expirado o respetivo prazo sem que se verifique o exercício, há "extinção".

Além disso, resulta que há prazos de caducidade fixados pela lei e por convenção das partes[761].

Esta figura advém muitas vezes da própria autonomia privada, podendo as partes, ao celebrarem negócios jurídicos, criarem casos especiais de caducidade, modificarem o regime legal ou renunciar-lhe, desde que não se trate de matéria subtraída à disponibilidade das partes ou de fraude às regras legais da prescrição[762].

No que tange à caducidade relativa a matéria disponível[763], as partes podem alterar o regime legal, e o reconhecimento do direito por parte daquele contra quem deva ser exercido aparece como um fato impeditivo[764].

---

757 Reportamo-nos aos arts. 328.º a 333.º, do CC.
758 Reportamo-nos ao art. 298.º, n.º 2, do CC.
759 CARVALHO FERNANDES, *Teoria geral do direito civil*, cit., p. 650.
760 MENEZES CORDEIRO, *Tratado de direito civil,* V, cit., p. 207.
761 Segundo DIAS MARQUES, *Noções elementares de direito civil*, 7.ª ed.º, Lisboa, 1992, p. 117, aos prazos impostos pela lei a certos direitos chamam-se prazos de caducidade ou peremptórios, sendo este último qualificativo derivado das palavras perempção e perimir que são sinónimos, respectivamente, de caducidade e caducar.
762 PEDRO PAIS VASCONCELOS, *Teoria geral do direito civil*, cit., p. 392. De acordo com o n.º2, do art. 331.º, do CC: "Quando, porém, se trate de prazo fixado por contrato ou disposição legal relativa a direito disponível, impede também a caducidade o reconhecimento do direito por parte daquele contra quem deva ser exercido".
763 Na esteira de MENEZES CORDEIRO, *Da caducidade no direito português*, cit., p. 833, "grosso modo, são indisponiveis as situações jurídicas de natureza não-patrimonial, nas áreas dos direitos de personalidade e da

Por outro lado, existem caducidades relativas a ações judiciais, com regras jurídicas próprias[765], quando se referem ao direito de propor certa ação em juízo ou relativas a atos substantivos e que precludem direitos extrajudiciais[766].

Concretamente, no que toca à caducidade convencional, discute-se na doutrina espanhola se esta se poderá considerar como uma verdadeira caducidade. Sucede que, parte da doutrina admite a possibilidade dos prazos de caducidade poderem estabelecer-se por vontade privada[767].

Por todo o exposto, julgamos não serem despiciendas as observações de GARCIA AMIGO, que aceita a caducidade convencional, considerando que esta se encontra sujeita aos limites gerais da autonomia da vontade[768].

No entanto, outro sector da doutrina mantém uma posição contrária, essencialmente por razões técnicas e institucionais. Com efeito, FEDERICO DE CASTRO Y BRAVO[769] entende que os prazos estabelecidos pelas partes não devem ser considerados como prazos de caducidade, em sentido técnico, sob pena de lhes serem aplicados os efeitos que a doutrina atribui à caducidade, em vez das regras próprias da autonomia da vontade. A talho de foice, é mister sublinhar que se deve reservar o termo caducidade para a chamada caducidade legal.

Ademais, como defensor desta segunda tese, encontramos ainda BERNARDO GOMEZ CORRALIZA[770], que entende que a expressão só pode ser considerada em sentido alegórico ou figurado, como uma simples metáfora, na medida em que considera que a "caducidade convencional" é um conceito tecnicamente inexistente.

Antes de se avançar com mais algumas carateristicas da caducidade no CC, convem fazer uma brevíssima referência ao não uso do direito.

---

família, são ainda indisponiveis as posições de tipo público que tenham a ver com o funcionamento dos Tribunais ou da Administração".

764 Reportamo-nos ao art. 330.º, n.º 1, do CC. Estatuí o n.º 2 ainda que: "São aplicáveis aos casos convencionais de caducidade, na dúvida acerca da vontade dos contraentes, as disposições relativas à suspensão da prescrição".

765 Reportamo-nos ao art. 332.º, do CC.

766 A este propósito, cfr., o Ac. do Supremo Tribunal Administrativo, de 15 de dezembro de 2009, Proc. n.º 0501/09 *(apud* http://www.dgsi.pt/).

767 Para uma exposição expressiva da evolução do sentido de diversos vocábulos atinentes ao tema, com especial realce para os termos *caducidad* e *prescripción*, ver, por todos, MANUEL ALBALADEJO GARCÍA, *Derecho civil*, Tomo I, vol. II, Barcelona: ed. Bosh, 1989, p. 13 e; PUIG BRUTAU, *Caducidad, prescripción extintiva y usucapión*, *Caducidad prescripción extintiva y usucapión*, 3.ª ed., Barcelona: Bosch Casa Editorial, 1996, p. 13.

768 MANUEL GARCÍA AMIGO, *Instituciones de derecho civil*, Tomo I, Parte General, 1979, p. 909.

769 FEDERICO DE CASTRO Y BRAVO, *Temas de derecho civil*, Madrid, 1972, p. 175.

770 BERNARDO GOMEZ CORRALIZA, *La caducidad*, cit., pp. 191 e 192.

Os direitos de propriedade, usufruto, uso e habitação, enfiteuse, superfície e servidão não prescrevem, mas podem extinguir-se pelo não uso nos casos especialmente previstos na lei, sendo aplicáveis nesses casos, na falta de disposição em contrário, as regras da caducidade[771].

Significa isto que o não uso do direito tem a mesma diferença de regime que tem a caducidade em relação à prescrição.

Dito isto, recorde-se quais são essas diferenças de regime em traços muitos grosseiros: (i) a prescrição não opera de pleno direito nem é de conhecimento oficioso, tendo que ser invocada por aquele a quem aproveita (art. 303.º do CC), pelo contrário, a caducidade e o não uso do direito (quando se lhe aplicarem as regras da caducidade) operam de pleno direito e são susceptiveis de conhecimento oficioso, salvo se for estabelecida em matéria não excluída da disponibilidade das partes (art. 333.º do CC); e (ii) o prazo de prescrição pode ser obecto de interrupção ou suspensão (art. 318.º e 323.º, ambos do CC) ao contrário do que sucede com a caducidade (art. 328.º do CC) e não uso do direito.

Outra caractaristica da caducidade no CC que deve ser enaltecida prende-se com a circunstância dos prazos começarem a correr a partir do momento em que o direito pode ser exercido.

É usual o legislador fixar a data a partir da qual começa a correr o prazo, sendo certo que o decurso do prazo não pode, em regra, ser suspenso ou interrompido[772].

Com efeito, a contagem do prazo é um dos aspetos mais significativos do regime da caducidade[773].

Concretizando um pouco mais, diremos que, relativamente ao início do prazo de caducidade, verificamos que este começa a correr, em regra, logo que o direito puder ser

[771] Reportamo-nos ao art. 298.º do CC.
[772] Reportamo-nos ao art. 287.º, n.º 1, do CC.
[773] CARVALHO FERNANDES, *Caducidade*, cit., p. 668; BERNARDO GOMEZ CORRALIZA, *La caducidad*, cit., p. 211, chama à atenção para a importância da fixação do momento inicial do cômputo do prazo.

exercido[774] e uma vez iniciado, contrariamente ao referido quanto à prescrição, o prazo não se suspende nem se interrompe senão nos casos em que a lei o determine[775].

Bem vistas as coisas, a lei determina-o como exceção ao assim determinado no CC[776] "em matéria de nulidade ou anulabilidade dos testamentos" e "quanto aos casos convencionais de caducidade[777], aliás, com carácter supletivo e relativo apenas à suspensão"[778].

Não obstante a lei civil consentir a caducidade por via convencional[779], há que ter em conta os limites impostos[780] que não permitem que a mesma disponha sobre matéria subtraída à disponibilidade das partes ou de fraude às regras legais da prescrição que, por força do CC[781], são de carácter imperativo[782].

Assim, afastadas as situações excecionais de suspensão ou interrupção da caducidade, temos de reconhecer que o prazo corre sempre sem interferências de qualquer ordem[783].

Merece referência o fato impeditivo da caducidade em que temos também "o reconhecimento do direito por parte daquele contra quem deve ser exercido[784]" e que determina encargos materiais, impele as pessoas de exercer determinados direitos, de modo

---

774 É necessária uma ponderação, caso a caso, para averiguar o momento em que o direito pode ser efectivamente exercido. A título de exemplo, o Ac. do Tribunal da Relação de Lisboa, de 18 de dezembro de 2002, determina que "o prazo de caducidade de acção de acidente de trabalho só começa a correr com a efectiva entrega do boletim de alta e não com o mero vencimento dessa alta". O Ac. do Tribunal da Relação de Coimbra, de 11 de março de 2003, acrescenta que "nos acidentes de trabalho, a instância inicia-se com o recebimento em juízo da participação do sinistro, pelo que o prazo de caducidade se conta desde essa data e não da petição inicial".

775 Reportamo-nos ao art. 328.º, do CC.

776 Reportamo-nos ao art. 328.º, n.º 3, do CC.

777 Reportamo-nos ao art. 330.º, n.º 2, do CC.

778 DEMOLOMBE, *Traité des donations entre-vifs et des testaments*, Broché, tomo V, n.º 364, Paris: Auguste Durand libraire, 1866, p. 310; MENEZES CORDEIRO, *Tratado de direito civil português,* V, cit., p. 254.

779 Reportamo-nos ao art. 298.º, n.º 2, do CC.

780 Reportamo-nos ao art. 330.º, n.º1, do CC.

781 Reportamo-nos ao art. 300.º, do CC

782 MENEZES CORDEIRO, *Tratado de direito civil português,* V, cit., p. 261.

783 Segundo o art. 331.º, do CC: "Só impede a caducidade a práctica, dentro do prazo legal ou convencional, do ato a que a lei ou convenção atribua efeito impeditivo".

784 A forma de impedir que a caducidade se verifique é o exercício do direito no prazo previsto. Existe uma excepção a esta regra, no que toca a direitos disponíveis, na medida em que se admite que a caducidade não opere se houver reconhecimento do direito por parte daquele contra quem possa ser exercido, cfr., a este propósito, o Ac. do Supremo Tribunal Administrativo, de 22 de outubro de 1998, Proc. n.º 43777/98 *(apud* http://www.dgsi.pt/). Nestes casos, a jurisprudência exige que o reconhecimento tenha o mesmo efeito do que a prática do ato sujeito a caducidade e, para que possa ter efeito impeditivo, deva ter lugar antes do direito ter caducado, cfr., Ac. do Tribunal da Relação de Lisboa, de 30 de novembro de 1977 (*apud* http://www.dgsi.pt/) e Ac. do Tribunal da Relação de Évora, de 15 de abril de 1993 (*apud* http://www.dgsi.pt/).

a que eles não subsistam pendentes na ordem jurídica com as sequelas de indefinição e incerteza[785].

Neste âmbito, rege o CC que se a caducidade versar sobre direitos indisponíveis é do conhecimento oficioso se o processo contiver os elementos necessários para o efeito, mesmo que a parte a não invoque[786]; caso se trate de matéria que esteja na disponibilidade das partes, a mesma não é conhecida *ex officio*, tornando-se necessária a sua invocação[787], a exemplo do que acontece com a prescrição.

Em nosso entender, a qualificação de uma norma como indisponível pressupõe que a mesma se dirige à tutela de interesses gerais tipicamente conexos com a satisfação de necessidades coletivas ou de ordem pública. Só assim será então possível avançar para a qualificação de um prazo de caducidade disponível a ser modificado por acordo das partes[788] insuscetível de conhecimento *ex officio*[789].

2.3. Natureza jurídica

A caducidade opera pelo mero decurso do tempo como consequência do não exercício de faculdades ou posições jurídicas ativas em determinado limite temporal[790].

Neste contexto, são fundamentalmente razões de certeza ou estabilidade das situações jurídicas que impõem que determinadas posições subjetivas ativas apenas possam ser exercidas dentro de determinados limites temporais.

O interesse geral exige a fixação de um prazo perentório para o exercício de direitos ou faculdades, sob pena de extinção, independentemente das causas do seu não exercício.

Pode dizer-se que o ordenamento jurídico sanciona os interessados que não atuem no prazo fixado impossibilitando-os de o fazer extemporaneamente.

---

785 MENEZES CORDEIRO, *Tratado de direito civil português,* V, cit., p. 263.
786 Reportamo-nos ao art. 333.º, do CC.
787 Reportamo-nos ao art. 303.º, do CC.
788 Reportamo-nos ao art. 330.º, do CC.
789 Reportamo-nos ao art. 333.º, n.º 2, do CC.
790 A propósito do direito administrativo, a doutrina espanhola fala em "caducidade-carga", em que a "carga" consiste na existência de um prazo perentório para o exercício de um direito, de tal modo que o ordenamento jurídico castiga o interessado que não atuou no prazo fixado com a impossibilidade de fazê-lo posteriormente, cfr., RAFAEL CABALLERO SÁNCHEZ, *Prescripcion y caducidad en el ordenamiento administrativo*, cit., pp. 99 e segs.

Tal não significa que o ordenamento jurídico obrigue, em bom rigor, o particular a atuar. Tratando-se da obtenção de um benefício próprio, ele é livre de exercer ou não o direito ou faculdade em causa, sendo certo que se ele quiser prevalecer-se das situações subjetivas de que é titular terá de atuar no prazo fixado. Neste sentido, a figura encontra-se de alguma forma associada a um dever no sentido de obrigação jurídica de adotar determinada conduta[791].

No entanto, o que a ordem jurídica sanciona é a não observação das prescrições de modo e tempo que limitam o exercício do direito, direito este estabelecido apenas em benefício do próprio titular[792].

Assim sendo, o não exercício de direitos ou faculdades não opera a lesão de outros interesses (públicos ou privados) nem determina a violação de normas jurídicas[793] ao contrário daquilo que se passa com a causa de caducidade do direito administrativo que denominaremos por "caducidade por incumprimento" cuja finalidade é punitiva.

A natureza jurídica da caducidade no direito civil não assume natureza sancionatória *tout court,* uma vez que a *ratio* da caducidade tem o condão de prosseguir a certeza e segurança jurídica e pretende que, por força de lei, o direito deva ser exercido dentro de certo prazo, sendo certo que tal desiderato é insuscetível de confusão com a natureza jurídica da prescrição que – reportando igualmente ao vencimento de prazo – apresenta, no entanto, requisitos de aplicação que se prendem com o repúdio da inércia do titular da ação pelo seu não exercício e, *per se*, aplicável mediante a ausência de fato legal impeditivo, suspensivo ou interruptivo do prazo.

A caducidade tem sido definida na doutrina civilística como a extinção não retroativa de um direito ou de um negócio jurídico por força da ocorrência de um determinado fato jurídico apto a produzir tais efeitos[794].

---

791 RAFAEL CABALLERO SÁNCHEZ, *Prescripcion y caducidad en el ordenamiento administrativo,* cit., p. 102.

792 Todavia, existe a prescrição de situações que envolvem prestações periódicas, i.e., aquelas em que as prestações representam o correspetivo de direitos de gozo das coisas alheias; aquelas que traduzem o correspetivo do aproveitamento de coisas fungíveis a restituir (mútuo) e aquelas em que as prestações podem depender de um titulo único que não tenha natureza de acessoriedade em relação a um direito principal (renda vitalícia), cfr., BIAGIO GRASSO, *Prescrizione* (diritto privato), ED XXX V, 1986, pp. 56-88.

793 No mesmo sentido, cfr., ALESSANDRA SANDULLI, *Decadenza, diritto amministrativo*, in Enciclopedia Giuridica, XI, Roma, 1989, p. 2.

794 Referimo-nos, em concreto, à origem histórica da caducidade, cfr., ISIDORO MODICA, *Teoria della decadenza nel diritto civile italiano*, cit., p. 87; no direito espanhol aparecem, amiúde, situações relacionadas com os efeitos da condição suspensiva ou resolutória colocadas em cláusulas acessórias da Administração Pública, que os autores não hesitam em caracterizar de *ipso iure* os efeitos automáticos da condição, cfr., RAFAEL ALVAREZ VIGARAY, *La retroactividad de la condición*, in ADC (Julho-Setembro), 1964, p. 840.

Deste modo, classicamente, o fato causador da caducidade é o decurso do tempo, combinado com o não exercício de determinado direito ou faculdade[795], pelo que, se tal exercício não ocorrer no prazo fixado, o direito ou a faculdade extinguir-se-ia por caducidade.

Outrossim, a complexificação da figura da caducidade deve-se, em boa parte, à atribuição de eficácia extintiva a outros fatos jurídicos que, consoante a sua natureza, vieram dar à figura configurações diversas e reclamar um tratamento específico[796].

Deste modo, o fundamento da caducidade reside na inércia do titular do direito[797].

Chegados até aqui, uma palavra final relativamente ao efeito extintivo da caducidade, para realçar que a caducidade no Código Civil é um instituto que opera automaticamente logo que verificado que esteja decorrido o prazo e que tem como fundamento principal a estabilidade jurídica[798].

Posto isto, diga-se que este carácter automático é uma das características que diferencia a caducidade do direito civil da caducidade do direito administrativo[799].

Não obstante o referido *supra*, o fenómeno jurídico que se pretende investigar é o da caducidade no direito administrativo, dado que até este momento o tema da nossa

---

795 ISIDORO MODICA, *Teoria della decadenza nel diritto civile italiano*, cit., p. 7, refere uma "prescrição" muito lata que predominaria no séc. XVIII.

796 FRANÇOIS TERRÉ/PHILIPPE SIMLER/YVES LEQUETTE, *Droit civil/les obligations*, cit., p. 1222, em francês jurídico, *caducité* aproxima-se da nossa caducidade em sentido amplo, mas expurgada da *déchéance*. Na esteira de YVAINE BUFFELAN LANDRE, *Essai sur la notion de caducité des actes juridiques en droit civil*, 1960, p. 161, o ato jurídico é caduco quando, antes de produzir os seus efeitos jurídicos, é privado de um elemento essencial à sua validade pela superveniência de um acontecimento posterior à sua formação e independentemente da vontade do seu autor.

797 MENEZES CORDEIRO, *Tratado de direito civil,* V, cit., p. 255.

798 PUIG BRUTAU, *Caducidad, prescripción extintiva y usucapión*, cit., pp. 13 e segs., considera que a justificação da caducidade se encontra na natureza do direito que caduca, que apresenta, *ab initio*, uma duração prefixada. Entende este autor que os direitos submetidos ao regime da caducidade são normalmente direitos potestativos, no sentido em que atribuem a uma pessoa a possibilidade de produzir, mediante uma declaração de vontade, a criação, modificação ou extinção de uma relação jurídica com eficácia em relação a outros sujeitos de direito. Nesse sentido, o exercicio de tais direitos tem de ter limites precisos para não invadir mais do que o necessário os justos interesses de todos os sujeitos. Na verdade certos direitos devem ser exercidos num determinado espaço temporal, de modo a que as situações jurídicas não sejam afectadas pela incerteza duma mobilidade prejudicial aos valores objectivos da segurança, cfr., NUNO CABRAL BASTO, *Caducidade*, cit., p. 60. Tais direitos estão associados a determinados prazos previstos na lei, devendo o seu titular exercê-los prontamente, sob pena de perder tal possibilidade, no mesmo sentido, cfr., MANUEL ALBALADEJO GARCÍA, *Derecho civil*, cit., p. 536. Em nosso entender, a causa que justifica a figura da caducidade no CC é sempre a necessidade de pôr fim a uma situação jurídica de dúvida ou incerteza, que é o mesmo que dizer a necessidade de proporcionar à comunidade segurança jurídica.

799 De acordo com a Sentencia del Tribunal Supremo, de 30 de março de 1983 *(apud* http://www.poderjudicial.es/): "Es doctrina general que la caducidad, como expresión del influjo del tiempo en las relaciones jurídicas, por su proprio carácter, a diferencia de la prescripción, opera de modo automático, por el mero transcurso del tiempo señalado por la ley".

investigação tem sido elaborado sob uma perspetiva puramente civilista, que ultrapassa a nossa formação juscientífica.

Não obstante, entendeu-se, numa investigação de cariz administrativo, procurar chamar esta matéria para outras disciplinas da enciclopédia jurídica, uma vez que a caducidade constitui um objeto de investigação que extravasa os limites do direito civil, fazendo parte da teoria geral do direito e da teoria da interpretação-aplicação jurídica.

Retornando à temática da caducidade no direito administrativo, constataremos que ela só opera automaticamente se a lei assim o determinar dado que o direito administrativo convoca um interesse público que lhe está subjacente e o fim que a caducidade visa[800].

No entanto, cumpre apurar a relação de forças que existe dentro da própria Administração Pública e a sua vinculação ao direito da caducidade nos capítulos subsequentes deste estudo.

Tendo em atenção as considerações expostas e antes de nos determos em exclusivo sobre o tema principal que nos move, a caducidade no direito administrativo, podemos agora ensaiar uma resposta ao enquadramento do instituto da caducidade no direito público, nomeadamente, através do estudo da repercussão do tempo no ambiente do direito público, a partir da caducidade das normas da Lei Fundamental.

Por fim, em síntese, refira-se que se impõe a análise da caducidade das normas constitucionais, de molde a compreender melhor a transição da caducidade neste *intermezzo* entre o direito privado e o direito público, dado que se trata de uma fonte de direito da caducidade que naturalmente extravaza as fontes do direito da caducidade estudadas no direito administrativo.

3. A caducidade das normas

Escolhemos tratar do tema concreto da caducidade de normas que parece não ter qualquer conexão com o tema da tese, ou ter uma conexão totalmente aparente, uma vez que se coloca num domínio e convoca problemas totalmente alheios ao tema da caducidade dos atos, contratos ou regulamentos previstos nas fontes de caducidade do direito administrativo.

[800] A questão do efeito automático da caducidade surge com bastante frequência na jurisprudência, cfr., Ac. de 18 de março de 2015, do STA, disponível no sitio da internet em http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/e26f8b65e85a6fc380257e12003a6e61?OpenDocument

Contudo, optamos por assumir o risco de uma certa dispersão temático-científica tendo em vista o estudo de uma realidade jurídica que chama à colação um interesse público mais abrangente que o interesse público das causas de caducidade científicas, (i) por não exercício do direito, (ii) por incumprimento ou por (iii) impossibilidade superveniente.

Quando se fala do problema da relação entre direito e tempo pode ter-se em vista dois problemas distintos: *prima facie*, o problema de saber se a norma cuja aplicação a um caso concreto que temos em vista está em vigor, ou se, pelo contrário, a sua vigência ou validade foi afastada por outra norma; *secondo facie*, o problema de saber se aquela norma é efectivamente aplicável ao caso, no sentido de este ser abrangido pelo seu âmbito de aplicação temporal[801]. No primeiro caso, estamos perante um problema de sucessão de normas e o que nos importa é essencialmente averiguar qual o efeito de uma norma sobre uma norma anterior com ela incompatível[802]; no segundo caso, estamos perante o problema de saber se um caso que entra em contato com duas normas que se sucedem no tempo[803] é regido apenas pela primeira ou por cada uma das duas em momentos sucessivos.

Sucede que, as constituições são produto do seu tempo[804] e muitas das suas normas tendem a oxidar à medida que se confrontam com fatos novos que conduzem ao seu desajustamento em relação à realidade política, económica e social[805].

Daí que a mutabilidade das constituições e das suas normas constitua uma realidade existencial que antes de ser jurídica é fundamentalmente política tal como sucede com a própria decisão constituinte[806].

---

801 Temos presente as palavras de RUI GUERRA DA FONSECA, *O tempo e as vicissitudes constitucionais: degradação da civilidade e perda do sentido normativo*, in AAVV, públicação feita pelo Instituto de Ciências Jurídico-Políticas, Lisboa, 2012, pp. 31-39 (p. 32), sobre as vicissitudes constitucionais, nomeadamente os momentos que se inscrevem numa passagem entre normas constitucionais ou, talvez melhor, determinantes da não produção de efeitos de certa ou certas normas constitucionais até à entrada em vigor de novas normas ou à retoma da vigência das mesmas normas constitucionais que entretanto não produziram efeitos.

802 Em qualquer caso, é mister referir que as vicissitudes constitucionais que implicam ruptura da ordem constitucional (como a revolução) têm sempre uma justificação normativa, cfr., RUI GUERRA DA FONSECA, *O tempo e as vicissitudes constitucionais: degradação da civilidade e perda do sentido normativo*, cit., p. 33.

803 Por outras palavras, uma situação que se prolonga no tempo e, por essa razão, cai sucessivamente no âmbito de vigência das duas normas.

804 Sucintamente, os textos constitucionais da Constituição de 1822 e da Carta Constitucional de 1826 aludiam à estrutura organizativa do país a nível local, cfr., RUY DE ALBUQUERQUE/MARTIM DE ALBUQUERQUE, *História do direito português,* vol. II, cit., p. 247; AAVV, *Textos de história do direito*, cit., pp. 153-165.

805 Outra das preocupações codificadoras do Séc. XIX foi a do direito administrativo traduzida em sucessivos códigos que postulavam uma atitude do poder central face ao local no sentido de oscilar entre o modelo francês centralizador e a tradicional autonomia municipal, cfr., RUY DE ALBUQUERQUE/MARTIM DE ALBUQUERQUE, *História do direito português,* vol. II, cit., p. 246.

806 O decreto n.º 23 procedeu a uma minuciosa organização administrativa do reino iniciando uma actividade legislativa que denotava uma clara aceitação do modelo francês centralizador, conhecido e divulgado na

Deste modo, a Constituição pode sofrer alterações tácitas ou implícitas suficientemente abrangentes para abarcar a realidade da alteração total da CRP que implica a substituição de uma constituição material por outra e também a da alteração parcial que envolve a modificação de um conjunto delimitado de disposições normativas da Lei Fundamental, sem prejuízo da subsistência da identidade substancial desta última[807].

Perante estes dados, cumpre salientar que podem ocorrer fenómenos como o da inconstitucionalidade superveniente que ditaria a caducidade das normas da CRP[808].

Com efeito, julgamos ser lícito afirmar que se podem abranger nas alterações tácitas ou implícitas da CRP as situações que implicam modificações relacionadas com a interpretação evolutiva do texto constitucional[809] e o fenómeno da mutação informal da CRP[810].

Europa durante as invasões napoleónicas, que determinou a divisão do território português em províncias, comarcas e concelhos, junto dos quais funcionariam representantes do governo central respectivamente designados perfeitos, sub-perfeitos e provedores, cfr., RUY DE ALBUQUERQUE/MARTIM DE ALBUQUERQUE, *História do direito português,* vol. II, cit., p. 248.

807 É o caso da inconstitucionalidade. No plano lógico e dogmático, a maioria da doutrina converge no sentido de considerar nula com eficácia *erga omnes* a norma declarada nula pelo Tribunal Constitucional. Ora, uma norma nula, depois de públicada a declaração da nulidade, é expulsa do ordenamento jurídico e não pode produzir qualquer efeito. Assim sendo, como permitir que uma norma nula se aplique transitoriamente no futuro como se fosse válida, depois de ter deixado de permanecer na ordem jurídica? GILMAR MENDES, *Jurisdição constitucional*, 6.ª ed., S. Paulo: ed. Saraiva, 2004, p. 363; foi a este propósito cuidadoso ao afirmar que no Brasil quando se permite a continuidade da produção dos efeitos da norma inconstitucional para o futuro não se pode falar em nulidade.

808 O excelso constitucionalista da Escola de Lisboa admite a inconstitucionalidade e caducidade da norma por efeito da inconstitucionalidade superveniente, cfr., JORGE MIRANDA, *Manual de direito constitucional*, tomo IV, 9.ª ed.º, Lisboa: Coimbra Editora, 2012, pp. 285-290.

809 A interpretação evolutiva implica o ajustamento do sentido de certos preceitos constitucionais a novas realidades políticas, económicas e sociais que o respectivo enunciado não abarcava expressamente, cfr., JORGE MIRANDA, *Manual de direito constitucional,* vol. II, Lisboa: Coimbra Editora, 2014, p. 179. O texto normativo subsiste mas com uma transformação material da sua relação de sentido a qual é determinada pelo intérprete autorizado. Ora, a definição e a identificação de uma mutação constitucional ensaiada por via interpretativa não é uma operação fácil, sob um ponto de vista dogmático.

810 É possível dissertar sobre a mutação informal da Constituição por via da interpretação jurisprudencial quando as jurisdições constitucionais, com ou sem conexão com o direito constitucional positivo, revelam critérios materiais de decisão de natureza inovadora que não defluem *prima facie* da semântica do texto da Lei Fundamental e que implicam alterações constitutivas no ordenamento constitucional. Existem, todavia, operações interpretativas que evoluindo em relação à mutação não constituem genuínas alterações tácitas da Constituição na medida em que defluem do preceituado constitucional por via de extenção, de subsunção, de atualização teleologicamente fundada, de concretização lógica e axiologicamente justificada ou de ponderação constitucionalmente orientada. No mesmo sentido, cfr., ERNST WOLFGANG BÖCKENFÖRDE, *La democracia como princípio constitucional* (trad. de *Demokratie als Verfassungsprinzip* por Rafael de Agapito Serrano), in Estúdios sobre el Estado de Derecho y la Democracia, Madrid: Editorial Trotta, 2000, p. 185, que considera não se inscreverem na figura das mutações situações como (i) as alterações no âmbito da realidade da vida regida pelas normas constitucionais que modifiquem a relação de significado destas últimas; (ii) a descodificação jurisprudencial de conceitos jurídicos indeterminados através da elucidação dos mesmos feita a partir do texto da Constituição; (iii) a concretização de conceitos extrajurídicos como os de ordem ética quando as normas constitucionais para eles explicitamente remetem; e, finalmente, (iv) a construção interpretativa jurisprudencial incidente sobre normas abertas que declaram e configuram direitos fundamentais sobre o qual é dificil, *a priori*, traçar critérios especialmente definidos.

Acrescente-se ainda que por razões de economia de exposição que nos parecem compreensiveis optámos por deixar fora desta nossa análise as alterações expressas da CRP como a revisão constitucional[811] e a derrogação constitucional[812].

3.1. Mutações no ambiente jurídico-constitucional. Alterações tácitas ou implícitas da Constituição?

Todavia, antes do mais, julgamos ser adequado tecer breves considerações sobre as alterações formais e informais. *Rectius*, cumpre salientar o fato de existirem na Constituição alterações formais que se traduzem em revisões textuais dos preceitos e alterações informais que se consubstanciam na desvitalização do seu sentido sem que os correspondentes preceitos experimentem qualquer modificação no respetivo texto[813].

Adicionalmente, à primeira vista, atendendo à latitude da mutação informal, podemos ser tentados a afirmar que é um fenómeno difícil de definir, de limitar e de qualificar quanto à sua natureza, pese o fato de, como realidade fática e jurídica, produzir impactos incontornáveis no plano da interpretação constitucional.

Neste particular, GOMES CANOTILHO entende que as mutações constitucionais, ou são endogenéticas e consistem num ato legítimo de interpretação, ou são exogenéticas envolvendo, fora do processo de revisão, a criação silenciosa de normas constitucionais que exorbitam o programa normativo e o compromisso constitucional provocando a derrocada das suas normas[814]. Trata-se de uma construção restritiva de mutação que, tendo a vantagem da sua simplicidade, não resolve muitos problemas: por um lado, em diversos casos típicos de mutação não se rompe gravemente com os princípios estruturantes da

[811] A revisão constitucional consiste numa alteração expressa e parcial de uma Constituição cuja subsistência intenta garantir e que opera com observância das regras estipuladas para o efeito na própria Lei Fundamental e com respeito pelo seu núcleo identitário, sobre o tema, cfr., JORGE MIRANDA, *Manual de Direito Constitucional*, vol. II, cit., p. 180.

[812] A derrogação constitucional é uma auto-ruptura constitucional e consiste numa quebra de um princípio ou regra geral estruturante da Constituição, para ou vários casos singulares, autorizada por uma disposição normativa da própria Lei fundamental, cfr., CARL SCHMITT, *Teoría de la constitución* (trad. de *Verfassungslehre* por Francisco Ayala), Madrid: Editorial Alianza, 2011, pp. 120-126.

[813] As alterações tácitas ou implícitas da Lei Fundamental em que o conteúdo das normas é modificado independentemente de a letra dos preceitos se manter intocadas são as designadas mutações informais da Constituição.

[814] GOMES CANOTILHO, *Direito constitucional e teoria da constituição*, 7. ed., Coimbra: Livraria Almedina, 2003. p. 1228.

identidade ou do comportamento constitucional; por outro lado, existem mutações que não se confundem com um processo linear de interpretação evolutiva.

Por seu turno, ANA CÂNDIDA FERRAZ alude a processos informais que alteram o significado e alcance do texto constitucional e que ocorrem à margem do poder reformador[815]. Observa-se, no entanto, que esta definição não logra traçar uma distinção perfeitamente cristalina entre mutação e interpretação constitucional evolutiva. Esta última, aceite por positivistas e suprapositivistas, envolve alterações no sentido dos preceitos.

Ora BOCKENFORDE refere, a este propósito, que fenómenos como modificações no âmbito da realidade da vida regida pelas normas geram uma criatividade normativa por via interpretativa que faz crescer a Constituição sem que se possa falar em mutação informal na medida em que se respeita o programa normativo da Constituição emanado do texto[816].

Temos, pois, que não havendo definições confortáveis em qualquer uma das posições da doutrina, em nossa opinião, cabe definir os atos de mutação informal como normas substanciais de conteúdo politicamente inovador, geradas e gradualmente consolidadas pelos poderes político e jurisdicional[817], à margem do poder formal de revisão e que se revelam aptas a operar efeitos materialmente derrogatórios das normas constitucionais surgindo como aditamentos ao texto constitucional[818].

Não obstante, há que entender que a tarefa de identificação de um fenómeno de mutação informal, no caso concreto, constitui por vezes um trabalho árduo porque reclama a necessidade de avaliar o grau de inovação política que rodeia a alteração do sentido de um preceito constitucional e traçar uma fronteira entre a mutação e o domínio constitucionalmente adequado de interpretação evolutiva[819], *rectius*, a mutação

---

815 ANA CÂNDIDA FERRAZ, *Processos informais de mudança da constituição*, São Paulo: ed. Max Limonad, 1986, p. 12.

816 ERNST WOLFGANG BÖCKENFÖRDE, *La democracia como princípio constitucional*, cit., p. 186.

817 No caso do direito constitucional importa não apenas avaliar o efeito de uma norma constitucional sobre a norma constitucional que a antecede, mas também sobre as normas infraconstitucionais que foram produzidas ao abrigo desta última, ou até sobre as normas de direito internacional a que o Estado se vinculou no âmbito de vigência de norma constitucional anterior, cfr., MIGUEL NOGUEIRA DE BRITO, *Lições de introdução à teoria da constituição*, 2.ª ed.º, Lisboa: ed. AAFDL, 2017, pp. 179 e 180.

818 Similarmente, cfr., KARL LARENZ, *Metodologia da ciência do direito,* cit., p. 283.

819 CRISTINA QUEIROZ, *Interpretação constitucional e poder judicial* (sobre a epistemologia da construção constitucional), Coimbra: Coimbra Editora, 2000, pp. 159 e 160, adotando o conceito de GOMES CANOTILHO, refere-se às mutações constitucionais tácitas ou silenciosas.

constitucional apresenta-se como um problema de interpretação constitucional e de relação de tensão entre o direito constitucional e a realidade[820].

Efetivamente, essa fronteira nunca logrou ser traçada com exatidão dado que é desafiada por situações híbridas e casos de transição em que a interpretação se transforma paulatinamente em mutação[821].

Por conseguinte, é mister realçar que DWORKIN dissertou sobre o chamado "construtivismo" em que a partir de precedentes judiciais cada juiz acrescenta um "capítulo" novo em sede de criação interpretativa feita a partir de um preceito ou de um princípio implícito, ilustrando bem, como a interpretação pode gerar, passo a passo, invisivelmente, uma mutação informal[822]. O que equivale a dizer que o texto de uma Constituição corre o risco de ser desfigurado à margem do povo e seus representantes[823].

---

[820] CRISTINA QUEIROZ, *Interpretação constitucional e poder judicial: sobre a epistemologia da construção constitucional*, cit., p. 160.

[821] A problemática e concreta realização normativa da Constituição não dispensa a mutação e esta não aparece como um simples acidente na vida da Constituição. Não se pode mais admitir a exclusão da mutação do processo de produção e aplicação das normas constitucionais porque a experiência da realização do direito constitucional será uma específica situação de diálogo com seu contexto. Para BRUCE ACKERMAN, *We the people: foundations*, Massachusetts: Harvard University Press, 1991, pp. 122 e segs., os três momentos de transformação constitucional da história americana ocorreram fora do processo formal de alteração da Constituição previsto no artigo V: o momento original de adoção da Constituição, do Bill of Rights e do New Deal foram momentos de política constitucional.

[822] Neste particular, veja-se o comentário sobre a afirmação de RONALD DWORKIN "every legal question there is a right answer", *rectius*, toda a questão-de-Direito que seja colocada ao intérprete tem solução no ordenamento, cfr., NEIL MACCORMICK, *Law and philosophy the rediscovery of practical reason*, in Legal Frontiers (edited by Philip A. Thomas), Aldershot: Dartmouth, 1996, pp. 41-65 (p. 48). Finalmente, a pós-interpretação visará satisfazer as concretas exigências, implicadas pelo processo interpretativo, tanto da justeza normativa como na natureza judicativa. Para uma apreciação do método Dworkiniano, entre nós, cfr. HUGO RAMOS ALVES, *Dworkin e a interpretação jurídica, uma leitura crítica*, in ROD, ano 141, 2009, III, pp. 637-664 (pp. 637-650).

[823] Há igualmente directrizes políticas com o valor de *soft law* que ordenam o poder, mas que se forem contrariadas não envolvem juridicamente uma violação da Constituição gerando antes uma censura política passível de afetar a legitimidade puramente política do decisor. Observe-se, a este respeito, na ordem jurídica portuguesa, o caso hipotético de um ato presidencial de demissão do Governo, o qual se deve fundar no pressuposto constitucional da garantia do "regular funcionamento das instituições democráticas" (n.º 2 do art.º 195.º da CRP). Sem prejuízo de se poder discutir se o preceito já terá perdido, ou não, efetividade (já que não foi convocado desde 1977, tempo em que o poder de demissão não estava sujeito ao referido pressuposto), a prática institucional ligada a esse não uso, sustentada por um amplo consenso doutrinal, consolidou a ideia (eventualmente ancorada numa norma implícita que se foi formando), de que, pese o fato de o Presidente da República ser único juiz da existência dessa necessidade de assegurar o regular funcionamento das instituições, o exercício dessa faculdade passou a situar-se no domínio dos poderes excecionais ou extraordinários do Chefe do Estado, incompatíveis com faltas de confiança política deste em relação ao Executivo ou com conflitos políticos comuns entre os dois órgãos. Assim sendo, se o Presidente demitir o Governo por razões de desconfiança política onde não esteja objetivamente em causa o regular funcionamento institucional, ele terá violado de algum modo a Constituição, mormente o critério que se consolidou com o tempo, por via de uma eventual mutação de efeito "integrativo" no sentido de proibição no uso dessa faculdade fora de situações extraordinárias de crise que envolvam bloqueamentos graves entre os órgãos de poder. Ainda assim, o ato presidencial em causa (que não é sujeito a controlo de constitucionalidade) produzirá os seus efeitos jurídicos, sendo a sanção presidencial por eventual ofensa a uma norma invisível de *soft law*, que se foi afirmando, remetida para um universo puramente político onde a

Ainda assim, cumpre salientar que uma mutação não é instantânea pois, tal como o costume, carece de uma prática reiterada e consistente, de um tempo de aceitação, bem como de interiorização na esfera jurídica[824].

A mutação informal foi apreendida nos Estados Unidos do Séc. XIX a propósito da noção de *Living Constitution* criada pela prática política e pela jurisprudência. A questão ganhou especial relevo desde o caso jurisprudencial em que o juiz defendeu um construtivismo constitucional com base na cláusula dos poderes implícitos, o qual não mereceu então especial relevância[825].

Como refere WHEARE[826]: "*constitutions are not made: they grow*" podendo, em tese, o crescimento resultar de vias formais e, em certos casos, de vias informais.

Acresce ainda que, no outro lado do mundo, o conceito de mutação constitucional foi idealizado pela doutrina alemã na mesma altura histórica ao constatar a existência de um problema relacionado com a ausência de coincidência entre a constituição material e a constituição formal[827]. Deste modo, a Escola alemã de Direito Público propugnava como ponto de partida metodológico a separação entre direito e política[828]. Alguns autores como

---

legitimidade presidencial poderá vir ou não, a ser questionada, tudo dependendo do acolhimento que o ato tiver na opinião pública e na comunidade jurídica e política. Tal como escreveu uma constitucionalista italiana, ANNA CIAMARICONI, *Ipotesi ricostruttive nella prospettiva dell'emersione di una "Constituição não oficial" in Portogallo*, in Diritto Pubblico Comparato ed europeo, vol. IV, 2009, pp. 1720-1735 (p. 1720), a matéria das mutações encontra-se muito pouco presente na doutrina portuguesa. A exceção radica em PAULO OTERO, *As instituições políticas e a emergência de uma "constituição não oficial"*, in Anuário Português de Direito Constitucional, vol. 2, 2002, pp. 83-116; que sustenta ter ocorrido com a Constituição de 1976 uma "transfiguração constitucional" gerada por uma normatividade não oficial e até subversiva do texto constitucional, a qual teria adormecido ou transformado um conjunto significativo de normas escritas.

824 Embora ainda não seja esta a situação de Portugal existe algum *fumus malus iuris* que por vezes ressalta de algumas sensibilidades que sustentam um paradigma de judiciário convertido no "supra ego" do sistema político indiferente ao legislador democrático e à Ciência do Direito. Aliás, segundo PABLO LUCAS VERDU, *Constitucion abierta y sus enemigos*, Madrid: ed. Facultad de Derecho, 1995, p. 90; a justiça constitucional teria por vezes a pretensão, segundo o Autor, de dizer e impor o que é a Constituição e transformar por arrasto a Ciência do Direito, fomentando a criação de um positivismo jurisprudencial através da revelação *ex cathedra* de verdadeiros critérios normativos.

825 Reportamo-nos ao caso McCulloch vs. Maryland (1819).

826 KENNETH WHEARE, *Modern constitutions*, Califórnia: Oxford University Press, 1961, p. 100.

827 Deste modo, a rigidez constitucional, ou seja, a existência de mecanismos agravados para a reforma da Constituição apresentava-se como uma garantia insuficiente para prevenir a sua modificação informal.

828 O direito público, segundo esta Escola, devia ser estudado de maneira isolada, sem levar em contra os fenómenos políticos. Com efeito, a inexistência de um mecanismo de controlo da constitucionalidade das leis e o carácter extremamente sucinto da Constituição de 1871 impediram que os conceitos de reforma e mutação constitucional fossem delimitados claramente pelos autores desta Escola, que se limitavam a mostrar a sua perplexidade perante as contradições entre a realidade de fato e aquilo que era estabelecido pela letra da Constituição. Os juristas da escola alemã de Direito Público foram os primeiros a tratar de forma directa este fenómeno. Esta Escola fundada por Gerber inicia uma tradição "científica" na Alemanha dentro da qual se inserem juristas como LABAND e JELLINEK, cfr., GEORG JELLINEK, *Teoría general del estado* (trad. de *Allgemeine Staatslehre* por Fernando de los Ríos), Buenos Aires, 1981, p. 463; ANA VICTORIA SÁNCHEZ URRUTIA, *Mutación constitucional y fuerza normativa de la constitución. Una aproximación al origen del concepto* in REDC, ano 20, n.º 58, 2000, Madrid, [pp. 105-135], p. 107.

HERMANN HELLER[829] e RUDOLF SMEND[830] procuram descrever a Constituição como um ente dinâmico, em constante movimento, que se retroalimenta continuamente da realidade política que a circunda.

Ademais, na Europa continental, a figura das alterações tácitas ou implícitas na Constituição foi originariamente conceptualizada na Alemanha Imperial por LABAND e depois JELLINEK, a propósito da Constituição alemã de 1871[831].

Aliás, LABAND constatou a existência dessas mudanças tácitas e assinalou que as mesmas representavam uma contradição entre a situação constitucional e a lei constitucional estabelecendo assim a diferença conceptual entre reforma e mutação constitucional[832]. Já JELLINEK esboçou uma tentativa de categorização das mutações, a qual foi criticada pelo fato de transportar alguma falta de sistematicidade[833] não deixando de assinalar a dificuldade em traçar limites jurídicos a essas transformações silenciosas, já que entendeu que as mutações se caracterizariam por ser um fato consumado, i.e., uma imposição fática de um fenómeno histórico e político[834].

Note-se, porém, que esta última explicação para as mutações informais careceu de reflexão ulterior, porquanto a Constituição não poderia quedar-se numa posição estável perante o Estado e uma sociedade em progressão, sendo as mutações informais o resultado natural de um imperativo do ajustamento elástico da Lei Fundamental à realidade em

---

829 O alemão parte de uma concepção de Constituição como organização material do Estado já que para este autor a Constituição no seu sentido material equipara-se à organização estatal enquanto cooperação entre individuos e grupos em que o Estado alcança unidade de ação, cfr., GARCÍA-PELAYO, MANUEL, *Derecho constitucional comparado*, Madrid: Alianza, 1993, p. 87.

830 De acordo com RUDOLF SMEND, *Constitución y derecho constitucional* (trad. de *Verfassung und Verfassungsrecht* por José Maria Beneyto), Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1985, p. 62, o Estado é integração e a Constituição é o ordenamento jurídico dessa integração sendo que a própria Constituição possui os elementos para a sua própria mutação.

831 GEORG JELLINEK, *Teoría general del estado* (trad. de *Allgemeine Staatslehre* por Fernando de los Ríos), cit., p. 465.

832ANA VICTORIA SÁNCHEZ URRUTIA, *Mutación constitucional y fuerza normativa de la constitución. aproximación al origen del concepto*, cit., p. 109.

833 GEORG JELLINEK, *Teoría general del estado* (trad. de *Allgemeine Staatslehre* por Fernando de los Ríos), cit., p. 490.

834 Na verdade, as normas dificilmente lograriam domar toda a realidade relativa ao exercício do poder, pelo que seriam as forças políticas reais a impor as suas regras à margem do direito pré-estabelecido, cfr., GEORG JELLINEK, *Teoría general del estado* (trad. de *Allgemeine Staatslehre* por Fernando de los Ríos), cit., p. 491; ANA VICTORIA SÁNCHEZ URRUTIA, *Mutación constitucional y fuerza normativa de la constitución. aproximación al origen del concepto*, cit., p. 113.

mudança[835]. Assim, uma importante reelaboração taxinómica sobre as espécies de mutação no respeitante à Constituição de Weimar foi realizada por HSU DAO LIN[836].

Centrando a nossa atenção no universo anglo-saxónico, as alterações informais da Constituição misturam-se com o direito costumeiro e com a interpretação judicial inerente à *common law* num processo que leva constitucionalistas do tempo presente, como LAWRENCE TRIBE, a assumirem que, a par de uma Constituição textual visível, existe uma normatividade constitucional invisível que desafia a linearidade da Lei Fundamental como produto acabado de uma decisão constituinte[837]. Para o entendimento exposto, a Constituição invisível estaria no centro de gravidade constitucional e muito do que se entende por Constituição não radicaria nas fórmulas do texto normativo.

A necessidade de identificar um tipo de ação que garanta equilíbrio entre os poderes do Estado foi uma experiência particularmente interessante para o papel que a *common law* exerceu enquanto característica do direito interno inglês[838]. Com efeito, a tipicidade dos *Torts* e, por outro lado, a figura das *Prerogative Orders*[839] regidas por convenções constitucionais[840], caracterizaram-se pelo princípio da supremacia do Parlamento[841] livre de obediência a qualquer Constituição escrita.

Aliás, a ausência de Constituição escrita tinha uma dupla ordem de consequências: (i) a falta de uma lei maior que pudesse refinar o programa processual de representação dos

---

835 A ideia central de HSÜ DAU-LIN, *Mutación de la constitución*, cit., p. 166, traduz a necessidade de entender o sentido e a natureza da Constituição para se compreender a natureza da mutação constitucional.

836 Para HSÜ DAU-LIN, *Mutación de la constitución*, (trad. de *Die Verfassungswandlung* por Pablo Lucas Verdú), Bilbau: Instituto Vasco de Administración Pública, 1998, p. 132, "(…) a mutação constitucional não é uma derrogação da Constituição nem uma regra convencional, mas de Direito. É Direito embora não esteja conforma o texto constitucional; é Direito, embora não possa ser compreendida e entendida mediante conceitos jurídicos formais e o seu funcionamento jurídico encontra-se na singularidade valorativa do direito constitucional, i.e., na chamada necessidade política e nas exigências da vitalidade que se realizam com o desenvolvimento do Estado" (tradução nossa do castelhano). O fundamento das mutações radicaria, assim, na necessidade política e na vitalidade de um Estado em evolução.

837 LAWRENCE TRIBE, *The invisible constitution*, Oxford: Oxford University Press, 2008, p. 22.

838 SANTI ROMANO, *Lo stato moderno e la sua crisi*, Milão: ed. Giuffrè, 1969, p. 31.

839 A *Magna Charta* de 1215 e o *Bill of Rights* de 1688, sem dúvida, marcou um recuo do poder absoluto do monarca e estabeleceu o papel gradual do Parlamento. Hoje em dia, controlar o exercício das competências de prerrogativa do parlamento é uma visão política e até mesmo os tribunais têm-se limitado a verificar a existência e a extensão desse poder. Além disso, o temor de que atrás da tela da *prerrogative powers*, os funcionários do Estado pudessem cometer atos ilicitos levou em algumas ocasiões os tribunais a aplicar os princípios da *common law* e reconhecer o direito à indemnização: Caso do Ac. *Burmach Oil Co. Ltd versus Lord Advocate* (1965), *apud* http://www.judiciary.gov.uk/.

840 As convenções constitucionais apesar de baseadas unicamente no acordo permitiram cristalizar práticas de ordenação: a nomeação do primeiro-ministro implicaria que cada ministro respondesse perante o parlamento. Na prática, estas convenções foram úteis para formar o poder legislativo e o poder executivo e garantir uma relação de confiança (*confidence*). As matérias reguladas por estas convenções não seriam juridicamente vinculativas, embora pudessem ser sujeitas ao escrutínio dos tribunais.

841 De acordo com a regra da *Parlamentary Supremacy*, o parlamento tem poderes para promulgar qualquer lei e nenhuma instituição ou pessoa, embora dotada de poderes legislativos, pode prevalecer contra ele.

interesses da Administração Pública na ação e; (ii) a falta de definição de direitos fundamentais que devessem prevalecer em face do interesse público[842].

Ora, este tipo de peculiaridades do sistema inglês impediram o surgimento de situações jurídicas de proteção de direitos contra o Estado no que respeita às posições jurídicas dos particulares a partir da perspetiva pré-estabelecida dos princípios do *civil law*.

Entre nós, a configuração identificativa da Constituição de 1976 tem passado por contínuas mudanças ao longo dos seus anos de vigência: a mudança da sua configuração inicial, adotando novos e sucessivos traços caracterizadores, consubstancia a ideia de alteração tácita na Constituição[843].

Todavia, cumpre referir que a extinção das normas constitucionais por ação do tempo pode assumir alterações expressivas ou explicitas[844] como a da adoção de uma nova Constituição, por revolução[845] ou transição[846], cujos objetivos, em ambos os casos, são o de restaurar uma nova ordem constitucional; ou alterações tácitas e implícitas que se traduzem nas figuras seguintes: (i) a rutura constitucional "não revolucionária", i.e., através do aparecimento de normas e princípios constitucionais em violação da Constituição mas que ganham efetividade nela se incorporando sem nunca ferir o seu núcleo identitário material; (ii) a exceção constitucional, que implica uma alteração temporária da Constituição nos seus aspetos fundamentais, com vista à preservação, *in extremis*, dessa mesma Constituição, em atenção a um padrão de normalidade constitucional que se pretende rapidamente recuperar; (iii) o costume constitucional, i.e., a produção espontânea de efeitos constitucionais normativos que afetam a Constituição em algumas das suas normas e, finalmente, (iv) a caducidade constitucional, que se traduz na extinção de normas constitucionais pré-existentes por ação de circunstâncias que alteram os termos anteriormente previstos e tornam absolutamente impossível a aplicação prática da norma constitucional.

---

842 É correto considerar esta Constituição como um instrumento para regular a distribuição do poder político ao invés de uma fonte de direito, cfr., MIKE RADFORD, *Mitigating the democratic deficit? Judicial review and ministerial accountability*, *Administrative Law Facing the Future: Old Constraints and New Horizons*, Blackstone, 1997, p. 47.

843 Ora, neste contexto, cumpre referir que se for efectuada uma comparação do texto da versão inicial da Constituição com os preceitos que hoje a integram – assim como se for efectuada uma comparação entre a letra das normas e a práctica ou vivência efectiva dessas mesmas normas – verificar-se-à que existem profundas diferenças, entre o passado e o presente, entre o texto escrito e o texto vivido, que permitem aferir quais são as normas que se extinguem por acção do tempo.

844 A expressão é nossa.

845 JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual de Direito Constitucional*, 5.ª ed., I, 2013, Lisboa: Livraria Almedina, p. 120.

846 JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual de Direito Constitucional*, cit., p. 121.

À partida, e pese embora a fórmula "caducidade constitucional" ser suscetível de exprimir os mais diversos significados, podemos assentar que, no que nos interessa, nesta modalidade da caducidade na Constituição, o interesse por esta figura passará por respaldar o exemplo típico da norma constitucional que prevê a faculdade de integrarem o Conselho de Estado todos os antigos presidentes da República eleitos na vigência da Constituição que não hajam sido destituídos do cargo. Saliente-se que a aplicação prática da norma constitucional é absolutamente impossível por ação de circunstância superveniente relacionada com a morte do antigo Presidente da República Mário Soares[847] que veio alterar os termos anteriormente previstos desta norma constitucional.

Outrossim, a caducidade não deve ser confundida com o desuso. Nesta situação, a falta de uso da norma constitucional provoca a alteração do seu significado e um veto à hipótese antes prevista[848]. Note-se que a mutação constitucional por desuso é decorrente de uma interpretação da sociedade não estatal, ou seja, é a prática social que gerará a lacuna constitucional e que irá preenchê-la[849].

Com efeito, a norma constitucional prevendo que Portugal é uma República soberana encontra-se em desuso[850]. Neste particular, o fator de transfiguração da identidade da Constituição reside na integração de Portugal no âmbito da União Europeia e no aprofundamento dessa mesma integração: a Constituição de 1976 deixou de ser, paulatinamente, a Lei Fundamental de um Estado dotado de uma soberania plena, passando antes a expressar o texto constitucional de um Estado-membro da União Europeia, i.e., de um Estado dotado de uma soberania europeizada[851].

---

847 Art. 142.º, da CRP: *"O Conselho de Estado é presidido pelo Presidente da República e composto pelos seguintes membros: al. f) Os antigos presidentes da República eleitos na vigência da Constituição que não hajam sido destituídos do cargo"*.

848 Como exemplo de mutação constitucional por desuso, temos o caso da reeleição para presente nos Estados Unidos da América. Primeiramente, a Constituição daquele país nada previa, contudo, a possibilidade nunca foi exercida por mais de uma vez, porém, quando o presidente Frank Roosevelt se candidatou à sua reeleição pela segunda vez, houve grande impato, pois existia um costume ou um consenso de que a reeleição seria disputada uma única vez. Assim houve uma mudança constitucional e, com essa, uma reforma formal, o que limitou a possibilidade de reeleição para apenas uma vez.

849 Fica evidente que, embora essa norma em desuso, que foi paralelamente expurgada da realidade social, venha a ser aplicada, incorrerá em quebra constitucional, pois é contrária à nova realidade constitucional que já alterou o significado do texto constitucional.

850 Art. 1.º, da CRP: *"Portugal é uma República soberana, baseada na dignidade da pessoa humana e na vontade popular e empenhada na construção de uma sociedade livre, justa e solidária"*.

851 A Constituição de 1976 perdeu o monopólio definidor do campo material dos órgãos do Estado, devendo procurar-se no Direito da União Europeia a extensão e a natureza dos poderes que restam ao legislador nacional e até o sentido vinculativo a conferir ao exercício interno dos poderes legislativo, administrativo e judicial.

De igual forma, o preâmbulo da Constituição também se encontra em desuso na parte que prevê que a Assembleia Constituinte afirma a decisão do povo português de defender a independência nacional (...) e de abrir caminho para uma sociedade socialista (...)[852]. Sucede que, nesta sede, a transfiguração progressiva da identidade da Constituição, distanciou-a do socialismo originário de um país isolado aproximando-a, cada vez mais, de uma europa liberal e de uma "constituição de tipo regional" ou, pelo menos, de uma Constituição típica de um Estado-membro de uma Associação de Estados[853].

Avançando um pouco mais, podemos dizer que, a aceitação do costume *contra legem* ou *contra constitutionem* revela-se algo difícil de aceitar tendo em conta que a força jurídica da Constituição formal o repele por princípio, uma vez que, obviamente, padece de um problema originário: o costume *contra legem* é, por natureza, anti-constituição[854]. No entanto, cumpre salientar que, o costume pode surgir por intermédio da não correspondência literal entre a letra do texto constitucional e o seu sentido sempre que algum dos seus destinatários lhe dê um entendimento inversamente proporcional a essa correspondência[855].

Cumpre, neste particular, referir que poderá também ocorrer um défice de fiscalização da constitucionalidade das leis cujo decurso do tempo conduza a uma prática

---

[852] Preâmbulo da CRP: "*A 25 de Abril de 1974, o Movimento das Forças Armadas, coroando a longa resistência do povo português e interpretando os seus sentimentos profundos, derrubou o regime fascista. Libertar Portugal da ditadura, da opressão e do colonialismo representou uma transformação revolucionária e o início de uma viragem histórica da sociedade portuguesa. A Revolução restituiu aos Portugueses os direitos e liberdades fundamentais. No exercício destes direitos e liberdades, os legítimos representantes do povo reúnem-se para elaborar uma Constituição que corresponde às aspirações do país. A Assembleia Constituinte afirma a decisão do povo português de defender a independência nacional, de garantir os direitos fundamentais dos cidadãos, de estabelecer os princípios basilares da democracia, de assegurar o primado do Estado de Direito democrático e de abrir caminho para uma sociedade socialista, no respeito da vontade do povo português, tendo em vista a construção de um país mais livre, mais justo e mais fraterno*".

[853] Neste contexto, cumpre referir que se apresentam os condicionalismos seguintes: (i) a cláusula de empenhamento na construção e aprofundamento da União Europeia ergue-se hoje como um novo princípio fundamental de 1976; (ii) por efeito da transferência ou delegação de poderes do Estado, os órgãos de soberania perderam competência decisória sobre diversas matérias, passando o seu exercício a ser comum com os restantes Estados-membros ou através das instituições da União Europeia; (iii) as próprias garantias constitucionais referentes à expulsão, extradição e direito de asilo mostram-se susceptíveis, por força do artigo 33.º, n.º 5, da CRP, de ser objecto de limitação por via do Direito da União Europeia; (iv) há mesmo uma prática reiterada de interpretação e aplicação dos preceitos da Constituição económica em conformidade com o Direito da União Europeia; (v) todo o Direito interno português passou, por força do primado do Direito da União Europeia, a ter de se pautar por uma regra de compatibilidade com a ordem jurídica comunitária e ainda a ter de ser interpretado em conformidade com o Direito da União Europeia: (vi) a revisão constitucional tornou-se um instrumento que visa harmonizar prévias vinculações políticas assumidas no âmbito da União Europeia com o texto da Constituição, surgindo o Direito da União Europeia como um verdadeiro limite heterónomo ao poder constituinte nacional já que é a Constituição que tem de ficar conforme com o Direito da União Europeia e não este último que é elaborado em conformidade com as opções constitucionais, de molde que a integração e o aprofundamento da União Europeia acabaram por transfigurar a identidade da Constituição de 1976.

[854] No mesmo sentido, JORGE MIRANDA, *Caducidade das normas constitucionais,* in ROD, ano 146, vol. II, Lisboa: Livraria Almedina, 2014, p. 285, em que é referido o fato de a Constituição se reger pelo processo político o qual tem de nascer, necessariamente, da violação das normas constitucionais escritas pelos órgãos de poder.

[855] JORGE MIRANDA, *Caducidade das normas constitucionais,* cit., p. 286.

reiterada com convicção de obrigatoriedade[856] e que o próprio órgão de controlo possa emitir um juízo de um comportamento desconforme a Constituição escrita que obste à efetividade do sentido normativo do texto constitucional[857].

Nesta sede, julgamos serem aplicáveis *in totó* dois parâmetros de referência a que chegámos sobre os limites jurídicos efetivos às alterações tácitas ou implícitas na Constituição: (i) o limite extremo sobre a própria figura das "mutações exogenéticas" que envolve a inconstitucionalidade das alterações informais da Constituição que implique o desrespeito pelos pilares do compromisso político fundamental em torno da identidade constitucional. Assim, somos do entendimento de que, trata-se de uma fraude mesmo que se lhe chame "transição constitucional" porque esta atenta contra a legitimidade do legislador constituinte que é o representante do povo[858]; (ii) a solução interpretativa da jurisprudência do Tribunal Constitucional que possa derrogar normas constitucionais que são direito positivo anterior a partir de princípios neutros criados a partir de um (hipotético) direito natural vigente que se encontra acima do direito constitucional em que todos os raciocínios jurídico-políticos possam defender tudo e o seu contrário[859].

Mais, precisamente, o direito jurisprudencial deve progredir a partir de norma constitucional positiva e democraticamente decidida, pelo que se impõe que a interpretação constitucional que envolva criatividade normativa não exorbite a sua função de desenvolvimento evolutivo *de iure constituto* que foi plasmado por um decisor democrático[860].

Para tanto, somos do entendimento que o sentido da letra da Lei Fundamental dado pela jurisdição constitucional ao longo da história dos vários ordenamentos jurídicos estrangeiros teve como finalidade constituir um poder independente e imparcial – pese

---

856 Segundo JORGE MIRANDA, *Caducidade das normas constitucionais,* cit., p. 287, para que o costume origine o desuso de uma norma constitucional tem de haver a consciência de que um novo sentido é adoptado para valer em situações futuras idênticas, sendo certo que quando isso acontecer não se estará perante uma situação de inconstitucionalidade, dando o exemplo, entre outros, do costume negativo proporcionado pela não recusa de ratificação de tratados pelo Presidente da República (art. 135.º, al. b), da CRP).

857 JORGE MIRANDA, *Caducidade das normas constitucionais,* cit., p. 286.

858 GOMES CANOTILHO, *Direito constitucional e teoria da constituição*, cit., p. 1229.

859 Por outras palavras, cfr., ERNST WOLFGANG BÖCKENFÖRDE, *La democracia como princípio constitucional*, cit., p. 193, entre nós, por essa razão, GOMES CANOTILHO, *Direito constitucional e teoria da constituição*, cit., p. 1230, não admite como legítima a interpretação constitucional criadora que pretenda constitucionalizar uma alteração constitucional em patente contradição com a Constituição escrita. Adverte, finalmente, que "entre uma mutação constitucional obtida por via interpretativa de desenvolvimento do direito constitucional e uma mutação constitucional inconstitucional há, por vezes, diferenças quase imperceptíveis, sobretudo quando se tem em conta o primado do legislador para a evolução constitucional (B. O. Bryde: Verfassungsentwicklungsprimat) e a impossibilidade de, através de qualquer teoria, captar as tensões entre a constituição e a realidade constitucional.

860 Não constituirá, igualmente, uma alteração da Constituição legítima a operação integrativa de lacunas fictícias da Constituição, através de normas jurisprudenciais inovadoras que não resultem de um recurso válido à analogia.

embora a sua natureza de jurisdição de cunho político – para defender a Constituição em relação a violações oriundas dos despotismos maioritários do legislador de onde proemanaram parte das mutações informais na Europa[861].

Indo um pouco mais longe, podemos alargar o nosso horizonte acrescentando que, enquanto poder soberano, a jurisdição constitucional está sujeita ao princípio da separação de poderes com relevo para o respeito pelo núcleo essencial de cada poder e a sua função consiste no exercício de uma atividade de controlo sendo a interpretação um simples instrumento desse mesmo controlo[862].

Em síntese, as mutações constitucionais tácitas consistem em critérios invisíveis de decisão oriundos de poderes do Estado e sedimentados junto do texto constitucional que são impostos no plano jurídico devido aos fatores seguintes, a saber: (i) a consolidação associada ao fator tempo; (ii) a não oposição relevante da comunidade jurídica e política; e, finalmente, (iii) a aquiescência, expressa ou tácita, da Constituição quanto à validade e subsistência dessas alterações na ordem jurídica[863].

Dando um passo mais, diremos que, o valor jurídico-normativo das normas geradas por mutação informal não é unívoco. O que equivale a dizer que há normas materiais cogentes e interiorizadas pela comunidade e normas cuja vinculatividade é precária e instável atentas as oscilações dos agentes que as produziram e o seu carácter recente ou o seu défice relativo de aceitação[864].

Antecipando conclusões, devemos sublinhar que, a caducidade das normas constitucionais se coaduna com a crescente afirmação e teorização dos deveres de proteção dos direitos fundamentais[865], i.e., deveres que têm como destinatário, não já os privados que põem em perigo os bens fundamentais nas relações entre privados, mas antes o próprio Estado que assume por esta via o papel de uma espécie de garante dos direitos

---

861 O professor da Universidade de Yale, ALEXANDER BICKEL, *The last dangerous branch: the supreme court at the bar of politics*, Yale University Press, 1986, p. 122, reproduz na sua obra aquilo que Alexander Hamilton considerou "The Last Dangerous" ("o ramo do direito estadual menos perigoso").

862 Seguimos, no essencial, o art. 111.º, da CRP.

863 CARLOS BLANCO DE MORAIS, *As mutações constitucionais implícitas e os seus limites jurídicos: autópsia de um acórdão controverso*, in Jurismat, n.º 3, Portimão, 2013, pp. 55-90 (p. 65).

864 CARLOS BLANCO DE MORAIS, *As mutações constitucionais implícitas e os seus limites jurídicos: autópsia de um acórdão controverso*, cit., p. 65.

865 Caso quiséssemos encarar a questão sob o prisma da teoria dos direitos fundamentais positivamente válidos, poderíamos dizer, acompanhando ROBERT ALEXY, *Teoría de los derechos fundamentales*, (trad. de *Theorie der Grundrechte* por ERNESTO GARZÓN VALDÈS), reimp., Madrid: Centro de Estudios Políticos e Constitucionales, 2002, p. 28, que existem teorias dos direitos fundamentais que vigoraram no passado (teorias histórico-jurídicas) e teorias sobre os direitos fundamentais em geral (teorias teórico-jurídicas).

fundamentais admitindo-se, inclusivamente, que o Estado proteja os particulares das agressões de terceiros[866].

Ora, como consequência deste traço fundamental, fica a questão magna de saber se, apesar de tudo, as normas que enfermam o instituto da caducidade se destinam a proteger a certeza e segurança jurídica de situações entre particulares ou, no caso da caducidade prevista no direito constitucional, de proteger o particular contra atuações ilegais da Administração Pública ou, *lato sensu*, de proteger o interesse público da comunidade acabando por beneficiar terceiros em termos mediatos[867].

Tendo presente o âmbito do direito constitucional inclinamo-nos para a última hipótese, uma vez que é a única que permite abranger a *ratio legis* de um sistema composto pelos princípios e normas que organizam o Estado, os poderes, os órgãos públicos, bem como os direitos individuais e coletivos.

Em qualquer caso, a caducidade no direito constitucional encontra um ambiente jurídico-público com um enquadramento político e social distinto daquele que estudaremos a propósito do direito civil que visa regular a repercussão do tempo nas relações jurídicas determinando a extinção preclusiva de direitos individuais não exercidos durante o prazo[868].

Summo rigore, é mister referir a bipartição seguinte: (i) no direito civil a caducidade consubstancia a hipótese de extinção do objeto ou a verificação de qualquer fato ou evento superveniente a que se atribui efeito extintivo de uma relação jurídica onde os particulares se encontram em paridade; (ii) no direito constitucional a caducidade visa a extinção de normas constitucionais pré-existentes por ação de circunstâncias que alteram os termos anteriormente previstos e tornam absolutamente impossível a aplicação prática da norma onde existe uma relação entre o particular e o Estado no quadro geral de um conjunto de

---

866 A doutrina discute o dualismo conceptual provocado pela efetividade da tutela de terceiro no contencioso administrativo, nomeadamente quando estamos perante uma posição substantiva em virtude do ordenamento ter atribuído uma específica vantagem a determinado sujeito (direito subjetivo) ou o beneficio alcançado por certo indivíduo não resulta senão de uma disposição destinada a tutelar o interesse geral da comunidade (interesse de fato), cfr., FRANCISCO PAES MARQUES, *A efetividade da tutela de terceiros no contencioso administrativo*, Coimbra: Livraria Almedina, 2007, pp. 79 e 80.

867 Cfr., entre outros autores, VIEIRA DE ANDRADE, *Justiça administrativa*, cit., p. 75. Sobre a natureza jurídica da caducidade no direito administrativo, nos referiremos mais adiante, no ponto 6., da Secção I, do cap.II, da parte IV deste estudo.

868 Quando falamos na repercussão do tempo sobre as normas constitucionais, cumpre salientar que não se trata do tempo cronológico, o tempo —*ex machina*. Nesse sentido, o tempo é um elemento neutro, sem qualquer efeito no *nomos jurídico*. Não bastou, por exemplo, o passar do tempo, de 1911 a 1974, para que os tribunais portugueses exercessem a fiscalização concreta da constitucionalidade, particularmente na matéria de direitos fundamentais. Faltou o ambiente, —*l'air du temps*, no dizer de PROSPER WEIL, *Le droit administratif*, 21.ª ed., (reimp.), Paris: ed. PUF, 2007, p. 22; tempo, que, em contrapartida, a partir de 1974, quase nos fez implodir, cfr., MANUEL AFONSO VAZ, *O tempo e a efetivação dos direitos fundamentais*, in AAVV, públicação feita pelo Instituto de Ciências Jurídico-Políticas, Lisboa, 2012, pp. 9-19 (p. 9).

normas jurídicas que regulam as atividades, as funções e organizações de poderes do Estado.

Concluindo, saliente-se que também no direito constitucional a caducidade aponta a razões que se prendem com a passagem do tempo cujo objetivo é a tutela do bem público geral na sociedade de risco[869] onde estão em causa os riscos da técnica[870], já que tal como no domínio do direito civil, se pode configurar uma situação de responsabilidade do Estado pela existência de uma permissão implícita no exercício da atividade administrativa[871]. Segundo ANTHONY GIDDENS, a sociedade de risco é aquela onde os riscos são voluntariamente corridos dados os constrangimentos que resultam do estilo de vida com que a sociedade está comprometida[872].

Ademais, como consequência deste traço subjacente ao âmago da caducidade – ora a certeza e segurança jurídica no direito civil, ora a adequação da Lei Fundamental ao tempo contemporâneo no direito constitucional – impendem sobre os destinatários visados os efeitos jurídicos provocados pela caducidade e que passaremos a examinar de forma sumária no capítulo seguinte quando tratarmos da análise da figura no contexto do direito administrativo.

4. A autonomia dogmática da caducidade no direito administrativo

O enorme desafio que se nos coloca prende-se essencialmente com uma situação concreta que merece da nossa parte uma afirmação liminar: o estudo da *caducidade no direito administrativo* pela doutrina tem um escasso desenvolvimento em Portugal.

Assim, começamos por afirmar taxativamente que o estudo da caducidade no direito administrativo implica ter presente que a Administração não exerce poderes de autoridade nem atua através de ato administrativo, contrato administrativo ou de

869 MARCELO REBELO DE SOUSA/ANDRÉ SALGADO MATOS, *Responsabilidade civil administrativa,* Direito Administrativo Geral*,* tomo III, Lisboa: Públicações Dom Quixote, 2008, p. 11.

870 Atente-se ao que dissemos a propósito desta questão no ponto 3, da Secção I, do cap. I, da Parte IV, do presente estudo.

871 É um truísmo afirmar que a Administração não opera descontextualizada por ser evidente que a Administração Pública, enquanto sistema social do tipo organização, se vê confrontada com o ambiente societal que, pese embora o fechamento autopoiético, influi sobre ela, cfr., no mesmo sentido, LUIS HELENO TERRINHA, *O direito administrativo na sociedade*, função, prestação e reflexão do sistema jurídico-administrativo, Porto: Universidade Católica Editora, 2017, p. 209.

872 ANTHONY GIDDENS, *Modernity and self-identity: self and society in the late modern age*, Califórnia: Stanford University Press, 1991, p. 137.

regulamento como se o Direito Administrativo fosse remetido para o limbo do direito privado[873].

Isto mesmo que venhamos a propor enquanto elemento científico três causas de caducidade que expressam uma manifestação do Poder Público face aos particulares.

Nem tão pouco se pretende encarar o direito administrativo como um conjunto de normas excecionais do direito civil numa perspetiva atocêntrica das formas de atuação administrativa[874].

Assim, em termos meramente perfunctórios, diremos que todas as atuações administrativas tendem a surgir unificadas em razão da ideia de função administrativa e não de regra do exercício do "poder" do Estado[875]. Em certos casos a relação jurídica administrativa que subjaz à caducidade tem como polo aglutinador a satisfação de necessidades coletivas (princípio da prossecução do interesse público) e mesmo que a atuação em si mesma não seja administrativa, nomeadamente por ser uma atividade de gestão privada, ainda se deveria entender que a respetiva ligação ao exercício da função administrativa transformaria a relação jurídica em causa, tornando-a administrativa, em

---

873 Com efeito, nascido para disciplinar o Poder Administrativo, o direito administrativo foi, na sua génese, concebido como o ramo do Direito dirigido a enquadrar as prerrogativas de poder público da Administração, fundando as relações jurídicas caracterizadas por um natural desnivelamento entre as partes, adveniente da circunstância de as entidades públicas não figurarem, no âmbito dessas relações, numa posição de paridade com os particulares, mas investidas numa posição de supremacia jurídica em relação a eles. O pressuposto em que assentou a génese do direito administrativo, tal como ele foi concebido na fase em que, nos ordenamentos jurídicos europeus continentais, começou a ser objecto de construção científica, foi, na verdade, o de que a adequada prossecução do interesse público exigia a instituição de um aparelho administrativo dotado de poderes jurídicos de autoridade que o investisse num estatuto de supremacia ao qual correspondesse um estatuto de sujeição dos particulares, cfr., MICHEL FROMONT, *Droit administratif des états européens*, Droit et Science politique, ed. Thémis, Paris: PUF, 2006, p. 297.

874 Na síntese de LUCA MANNORI/BERNARDO SORDI, *Storia del diritto amministrativo*, 5.ª ed.º, ed. Laterza, 2004, pp. 374 e segs., o processo de construção da autonomia disciplinar do direito administrativo no Séc. XIX individualiza a sua essência na desigualdade dos sujeitos. Segundo os autores: "o direito administrativo não constrói a sua parte geral de modo indutivo, elaborando os dados fornecidos pelo direito positivo. Parte, pelo contrário, de uma definição quase fideística de Administração; isola uma certa essência administrativa, que hipostasia como natural, e desta faz derivar princípios e critérios de construção sistemática; o modelo administrativo oitocentista consolida-se, de fato, de modo definitivo, na ausência de qualquer base codificada e sobre uma base legislativa modesta. Institutos e princípios gerais não são definidos pelo legislador: são, pelo contrário, o fruto do 'trabalho jurídico' dos juristas. E a tarefa dos juristas do Estado de Direito é a de juridicizar a Administração do Estado de Polícia, na plenitude dos seus poderes: "Porque se estrutura sobre uma estadualidade que, para os nossos juristas, já está historicamente adquirida, o Estado de Direito não belisca nem diminui a amplitude do poder. Antes substitui os antigos e específicos direitos de supremacia por um poder geral do Estado que age de modo autoritário", que se concretiza em dimensões – a supremacia, a imperatividade, a autotutela – "a que se associam míticas origens de antigo regime; aspectos que não são só considerados como "na-turais", pertencentes ao próprio conceito de Administração, como elevados a regra geral".

875 O nascimento do direito administrativo pressupõe a sujeição do poder público ao Direito, por contraposição à imunidade jurídica própria do Estado absoluto e pré-constitucional e é esta ideia que designa o Princípio da Legalidade, cfr. COLAÇO ANTUNES, *A ciência jurídica administrativa*, (com a colaboração de Juliana Furaz Coutinho), 3.ª Reimp., Coimbra: Livraria Almedina, 2016, p. 223.

virtude da existência de qualquer outro elemento de conexão, designadamente o de estar em causa a atuação de um sujeito público ou de qualquer outro índice de qualificação relacionado com a prossecução do interesse público[876].

Summo rigore, não se diga que o plano de trabalhos que esta tese propõe abordar está desenraizado por a caducidade ser, na origem, um instituto civil, carecendo de autonomia científica para ser enquadrada no direito administrativo.

Na verdade, o quadro dogmático da caducidade no direito administrativo visa colmatar o défice de regulação material do instituto sempre que se verifica uma qualquer causa extintiva prevista na relação jurídico-administrativa já que esta veio ampliar o objeto da caducidade[877].

Como teremos ocasião de verificar, o rol de causas de caducidade no direito administrativo que podem ocorrer extravasam muito a causa extintiva do "não exercício durante o prazo estabelecido" que é a formulação clássica da caducidade prevista no direito privado[878], como vimos a propósito da natureza jurídica da caducidade no Código Civil.

Antecipando conclusões, devemos sublinhar que hoje em dia qualquer fato extintivo tem origem em normas previstas no universo do direito administrativo[879].

Neste contexto, o problema não é o de estabelecer modalidades da caducidade dentro das atuações realizadas no âmbito da função administrativa, mas sim o de uniformizar o respetivo regime jurídico da caducidade no procedimento administrativo[880].

É atualmente indiscutível que a caducidade se presta a flutuações não apenas doutrinárias[881] mas também jurisprudenciais[882], importando estas últimas um grave prejuízo para a tutela jurisdicional efetiva dos cidadãos.

---

876 Sobretudo, porque, como diz o Autor, o espaço e o tempo do direito administrativo são heteronomamente determinados pelas normas da UE, CRP, Direito Internacional Público, leis ordinárias e regulamentos administrativos e daí que se possa também falar em Princípio da Juridicidade, cfr. COLAÇO ANTUNES, *A ciência jurídica administrativa*, cit., p. 224.

877 A talho de foice, é mister referir que, segundo a doutrina, em direito administrativo, há dois exemplos possíveis de caducidade associada à extinção do direito pelo decurso do tempo: A extinção do direito de impugnação de atos administrativos pelo esgotamento do prazo e a preclusão do poder da Administração revogar atos administrativos inválidos, cfr., LUIS FÁBRICA, *O tempo e a caducidade em direito administrativo,* cit., pp. 65-77 (p. 67); no mesmo sentido, conferir o estudo da senhora juiz-conselheira, MARIA FERNANDA MAÇÃS, *A caducidade no direito administrativo: breves considerações,* cit., pp. 126-129.

878 Reportamo-nos aos arts. 328.º e segs. do CC.

879 No mesmo sentido, cfr., RENATO ALESSI, *Principi di diritto amministrativo*, vol. II, 4.ª ed, Milão: ed. Giuffrè, 1978, p. 127.

880 Mau grado a figura da caducidade se encontrar prevista, entre outras situações, a propósito do regulamento administrativo, a verdade é que não existe ainda um regime que permita corresponder a caducidade a uma categoria tipológica unitária, nomeadamente a propósito da sua manifestação no ato administrativo.

881 Seguimos, no essencial, CARLA AMADO GOMES, *Da aceitação de um regime de modificação do ato administrativo por alteração superveniente dos pressupostos, e do controlo jurisdicional desta competência: pistas de reflexão*, ROA, ano 67, vol.

Trata-se, pois, de atender ao circunstancialismo específico de uma figura que está na origem da cessação de efeitos de uma situação jurídica pela verificação de uma causa extintiva prevista numa fonte da relação jurídica administrativa (regulamentos administrativos[883], contratos administrativos, normas administrativas, atuações informais e técnicas, operações materiais, procedimentos administrativos, negócios jurídico-administrativos ou qualquer outro ato jurídico-administrativo) que justifica um tratamento legislativo unitário, nomeadamente para os efeitos jurídicos da caducidade no direito administrativo[884].

Mas o mesmo vale para o regime da caducidade no direito civil[885]. Em primeiro lugar, mesmo no que respeita às próprias relações jurídico-privadas, o regime da caducidade

---

III, Dezembro, 2007, p. 84. Avançava a mesma autora uma explicação para semelhante quadro, apontando, incisivamente, que "[a] ausência de regulação mais detalhada deve-se, porventura, à deriva significante que a figura tem sofrido no direito administrativo".

[882] Note-se, p. ex., o Ac. do Tribunal Central Administrativo Sul, proferido no âmbito do processo n.º 03118/07, em que se discutia, em matéria de caducidade, a natureza e regime jurídico aplicáveis *in casu*: a caducidade de um ato autorizativo (licença de loteamento) de uma operação urbanística, com fundamento em incumprimento do prazo para a conclusão das obras de urbanização, tendo-se decidido que "[a] caducidade do ato administrativo que autoriza a operação urbanística carece de ser declarada, ou seja, opera *ex voluntate* do órgão administrativo competente em razão da valoração jurídica da situação concreta susceptível de preencher o pressuposto legal que enforma a causa de caducidade". Esta decisão jurisprudencial foi, inclusivamente, objeto de recurso extraordinário de revista para o Supremo Tribunal Administrativo.

[883] Sobre a questão da caducidade de regulamentos administrativos em sede de direito do trabalho, cfr., O estudo de COUTINHO DE ABREU, *Os regulamentos administrativos em direito do trabalho,* in AAVV, Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Afonso Rodrigues Queiró, I, Coimbra: Universidade de Coimbra, Boletim da Faculdade de Direito, 1984, pp. 37-59 (p. 37).

[884] No mesmo sentido, cfr., PAREJO ALFONSO, *Lecciomes de derecho administrativo*, in AAVV, 6.ª ed., Orden Económico y Sectores de Referência, Madrid: Editorial Tirant Lo Blanch, 2015, p. 33.

[885] Dispõe o art. 296.º do CC: "Sempre que, por força de lei ou da vontade das partes, exista determinado prazo especial para o exercício de um direito, imperam as regras da caducidade, salvo expressa referência ao regime da prescrição. Segundo MÁRIO JÚLIO DE ALMEIDA COSTA, *Noções de direito civil*, 7ª ed.º, Coimbra: Livraria Almedina, 2018, pp. 265-268, a prescrição consiste no instituto por virtude do qual a contraparte pode opor-se ao exercício de um direito, quando este não se verifique durante certo tempo indicado na lei e que varia consoante os casos (artigo 304º, nº 1), não havendo um prazo especial, derivado da lei ou da vontade das partes, vigoram as normas da prescrição, designadamente no que respeita ao período ordinário de vinte anos (artigo 309º), excepto se o direito em causa for insusceptível de extinção pelo não exercício, mercê da sua indisponibilidade ou imprescritibilidade (artigo 298º, nº 1). Estas duas normas demonstram a dispersão de prazos que existe no Código Civil. Em geral, o prazo de prescrição de dívidas é de 20 anos, tal como o prazo de prescrição de todos os outros direitos. É o chamado prazo ordinário de prescrição. Porém, há certo tipo de dívidas que se prescrevem no prazo de 5 anos. É o caso das rendas do inquilino no contrato de arrendamento, das dívidas resultantes das pensões de alimentos, das dívidas relativas aos juros (tanto os estipulados pelas partes como os que estão definidos na Lei). Por outro lado, há também situações em que o prazo de prescrição de dívidas é de 2 anos. É o que acontece com as dívidas dos espaços que concedem hospedagem e/ou alimentação a jovens ou com as dívidas das escolas e hospitais em relação aos serviços prestados. É também o caso das dívidas dos consumidores finais aos comerciantes pelos bens alienados, bem como àqueles que exercem uma certa atividade (como p. ex., os mecânicos, os carpinteiros) em relação ao serviço que prestam, às dívidas dos clientes àqueles que exercem profissões liberais, como, p. ex., os advogados. Por via de regra, é de 8 anos o prazo de prescrição de dívidas fiscais. Também é outro o prazo de prescrição de dívidas à Segurança Social. De referir ainda que é de 6 meses o período de prescrição de dívidas dos consumidores aos espaços comerciais que concedem hospedagem e/ou alimentação em relação aos serviços e bens de consumo prestados ou adquiridos.

parece necessitar de ser repensado em função das novas realidades sociais e jurídicas[886]. Basta observar que a maior parte das regras jurídicas aplicáveis à caducidade não se encontram contidas no Código Civil, mas fora dele, em numerosos diplomas avulsos[887].

Não é, por isso, de admirar que, em resultado de todas as transformações que se têm verificado ao nível do direito da caducidade, seja cada vez mais sentida a necessidade de reconstruir a parte geral e de reorganizar as partes especiais deste domínio jurídico[888].

Não é concebível pretender resolver os problemas que se colocam à aplicação da caducidade no NCPA, com base nas disposições aplicáveis do Código Civil, em grande parte, projetadas para o direito romano[889]. Como justificação desta tomada de posição temos o fato de considerarmos as regras do direito privado da caducidade totalmente inadequadas para o domínio das relações jurídico-administrativas[890], já que delas não consta, o tratamento de questões que são essenciais do ponto de vista jurídico-público, como é, designadamente, o caso das especificidades da caducidade da delegação de poderes, caducidade da declaração de utilidade pública, caducidade do âmbito urbanístico,

---

886 Estas duas normas demonstram a dispersão de prazos que existe no Código Civil. Em geral, o prazo de prescrição de dívidas é de 20 anos, tal como o prazo de prescrição de todos os outros direitos. É o chamado prazo ordinário de prescrição. Porém, há certo tipo de dívidas que se prescrevem no prazo de 5 anos. É o caso das rendas do inquilino no contrato de arrendamento, das dívidas resultantes das pensões de alimentos, das dívidas relativas aos juros (tanto os estipulados pelas partes como os que estão definidos na Lei). Por outro lado, há também situações em que o prazo de prescrição de dívidas é de 2 anos. É o que acontece com as dívidas dos espaços que concedem hospedagem e/ou alimentação a jovens ou com as dívidas das escolas e hospitais em relação aos serviços prestados. É também o caso das dívidas dos consumidores finais aos comerciantes pelos bens alienados, bem como àqueles que exercem uma certa atividade (como p. ex., os mecânicos, os carpinteiros) em relação ao serviço que prestam, às dívidas dos clientes àqueles que exercem profissões liberais, como, p. ex., os Advogados. Por via de regra, é de 8 anos o prazo de prescrição de dívidas fiscais. Também é outro o prazo de prescrição de dívidas à Segurança Social. De referir ainda que é de 6 meses o período de prescrição de dívidas dos consumidores aos espaços comerciais que concedem hospedagem e/ou alimentação em relação aos serviços e bens de consumo prestados ou adquiridos.

887 Para além da dispersão de prazos no CC há que contar com a aplicação dos prazos de caducidade do Direito Comercial, nomeadamente se alguma das partes for comerciante e se aplicar o Código Comercial ou qualquer uma das sua leis extravagantes em matérias como a caducidade dos títulos de crédito (letras, livranças, cheques), seguros, lei dos consumidores, transportes aéreos, transportes marítimos, comércio electrónico, investimento estrangeiro, sector cooperativo, propriedade industrial, recuperação da empresa e falência, direito penal económico, direito bancário, entre muitos outros diplomas avulsos do direito privado.

888 Temos presente a necessidade de o legislador prever um regime que permita corresponder a caducidade a uma categoria tipológica unitária, nomeadamente a propósito da sua manifestação com o ato administrativo.

889 Atento o escopo da presente dissertação, não nos poderemos pronunciar sobre a caducidade tratada pelos atos preparatórios do Código Civil de forma aprofundada. No entanto, remetemos este assunto para o ponto 2, Secção I, cap. I,., da Parte IV, deste estudo.

890 No âmbito do direito civil, a caducidade é entendida no seu sentido mais estrito e rigoroso, segundo o qual, os direitos que, por força de lei ou convenção, devam ser exercidos dentro de certo prazo, extinguem-se pelo não exercicio durante esse prazo e essa lógica tem uma ligação umbilical à prescrição extintiva que encontra dificuldades de transposição para o direito público, cfr., no mesmo sentido, entre outros, CARVALHO FERNANDES, *Caducidade*, cit., p. 666; JOSÉ PUIG BRUTAU, cit., p. 17; JOSÉ BAYONA JIMÉNEZ, *La caducidad en ordenamiento tributario español,* Aranzadi Editorial, 1999, p. 34; ALBERTO ROMANO, *Note in tema de decadenza*, in RTDPC, ano 18, 1964, pp. 171 e segs.; FEDERICO ROSELLI, *Decadenza*, in Enciclopedia Giuridica, vol. 10, Roma: Treccani, 1988, pp. 1 e segs.

caducidade do ato de nomeação, caducidade do ato de adjudicação, caducidade das medidas provisórias nos procedimentos administrativos, entre outras formas de caducidade, sempre que estão em causa relações jurídicas administrativas constituídas na sequência de comportamentos dos destinatários ou alteração de situações que lhes digam respeito[891]. *Rectius*, daqui resulta que não é justificável a remissão para o direito privado para aplicação de um regime jurídico de caducidade que não tem a realidade das relações jurídico-administrativas (como o são, indiscutivelmente, as respeitantes à caducidade ocasionada por atos jurídicos praticados no exercício da função administrativa) e que só muito dificilmente é compatibilizável com a natureza e função daquelas[892]. Tanto mais que a matéria da caducidade se coloca não raramente em situações onde se divisam interesses multipolares, pense-se, p. ex., no contexto de operações urbanísticas, nos interesses quer de entidades públicas a quem cabe, por hipótese, competências de licenciamento, quer de particulares que requerem a prática de um ato autorizativo, quer de terceiros[893].

Em nosso entender, é mister avaliar a relação da vida social que, *prima facie,* seja juridicamente relevante, i.e., a que o direito atribua os efeitos da caducidade, para só *a posteriori* identificar a respetiva fonte da relação jurídica que a irá desencadear: lei, regulamento, ato jurídico, contrato ou simples fatos jurídicos. Efetivamente, é de realçar que o efeito extintivo da caducidade comum tem sempre origem legal enquanto no direito administrativo a Administração pode também fixar pressupostos de extinção no âmbito do ato administrativo e do contrato[894].

Indo um pouco mais longe, podemos alargar o nosso horizonte constatando que o tema científico da caducidade no direito administrativo terá de ser individualizado numa cascata de situações relacionadas com as suas causas, o objecto da sua determinação que se consubstanciará nos efeitos e eficácia sem nunca perder de vista o modo como o instituto

---

[891] No direito administrativo as situações de caducidade revelam um crescimento quantitativo e uma progressiva diversidade, surgindo em contextos muito variados e cada vez mais distantes do paradigma civilístico da "preclusão de um direito pelo seu não exercício tempestivo", cfr., LUIS FÁBRICA, *O tempo e a caducidade em direito administrativo,* cit., p. 65; Sobre o "desaparecimento" da utilidade pública analisada pela doutrina clássica no direito francês, cfr., MAURICE HAURIOU, *Précis élementaire de droit administratif*, 4.ª ed.º, Paris: ed. Recueil Sirey,1938, pp. 33 a 37.

[892] A diversidade de regimes jurídicos e figurações envolve realidades que exigem um tratamento dogmático diverso porque nem tudo será caducidade já que sob a capa desta designação unitária escondem-se figuras heterogéneas, cfr., LUIS FÁBRICA, *O tempo e a caducidade em direito administrativo,* cit., p. 66.

[893] Sobre os diferentes tipos e causas de caducidade, cfr., SANTANIELLO, *Decadenza, diritto amministrativo*, in Enciclopedia del Diritto, vol. XI, Milão: ed. Giuffrè, 1962, pp. 800 e 801 e ALESSANDRA SANDULLI, *Decadenza, diritto amministrativo*, cit., pp. 1 segs.

[894] Para uma resenha das diferenças entre a caducidade no direito civil e no direito administrativo, cfr., FRANCISCO VALASCO CABALLERO, *Las clausulas accesorias del ato administrativo*, Madrid: Tecnos, 1996, p. 93; entre nós, cfr., MARIA FERNANDA MAÇÃS, *A caducidade no direito administrativo: breves considerações,* cit., p. 172.

se revela no ramo do direito administrativo, isto é, o modo de formação e manifestação do direito da caducidade no direito administrativo que culminará na sua faceta mais visivel, ou seja, na natureza jurídica que assume a sua manifestação no capítulo que dedicaremos aos «Elementos Científicos» da caducidade (cap.II).

A heterogeneidade de fontes legais de caducidade no direito administrativo, designadamente em leis administrativas avulsas, não deve esmorecer o seu tratamento dogmático mas, pelo contrário, estimular a sua autonomização.

Não obstante, as dificuldades são inúmeras, a começar pela enorme lacuna no regime jurídico do procedimento administrativo que não refere expressamente a caducidade por actos administrativos[895] ou no regime jurídico dos contratos públicos que não se detém sobre a extinção do contrato administrativo por caducidade[896].

O tratamento que a figura da caducidade reclama implica o seu recorte no direito civil e a identificação de uma unidade sistemática que permita harmonizar uma solução para todas as necessidades que se adequem à complexidade da relação jurídica administrativa. Para tanto, propomo-nos identificar um fenómeno de destrinça da caducidade face a figuras similares como a da prescrição (direito civil) ou a da revogação (direito administrativo) para, *a final*, identificar causas de caducidade que permitam aplicar ao escopo do direito administrativo nas suas diversas fontes normativas (lei, acto, regulamento e contrato).

Comecemos então por abordar as «fontes de caducidade no direito administrativo» identificando as situações lacunares do direito constituido para numa fase subsequente nos determos em torno do seu «reconhecimento e efectividade a propósito das causas, efeitos e eficácia da caducidade» do direito constituendo.

Fechando este parêntesis, antes do mais, convém referir, desde já, que a exposição levada a efeito mostra-nos, em última análise, que no âmbito da caducidade, o regime tem de ser determinado na situação concreta[897]. Tudo depende dos termos em que esteja regulada do ponto de vista substancial e procedimental, bem como da matéria em que se

---

[895] Salvo uma referência indireta do legislador à caducidade dos atos administrativos a propósito de atos insuscetiveis de revogação ou anulação administrativa quanto a atos cujos efeitos tenham caducado ou se encontrem esgotados, que só podem ser objeto de anulação administrativa ou de revogação com eficácia retroativa (art. 166.º, do NCPA).

[896] O art. 330.º, do CCP, limita-se a remeter a extinção do contrato para a lei civil.

[897] Note-se, a título de exemplo, que iremos aprofundar a condição resolutiva no âmbito da caducidade no direito administrativo, embora a mesma já apresentasse algumas dificuldades de aprofundamento dogmático no direito civil, devido à complexidade da sua origem histórica. Sobre a explicação da evolução e dificuldades de admissibilidade já desde o direito romano, cfr., FLUME, *El negocio jurídico*. Parte general de derecho civil, tomo II, Madrid, 1998, pp. 791 e segs.

inscreve a relação jurídica, relevando designadamente o grau de disponibilidade legal que a lei, ato ou contrato confira à Administração, no que respeita à vida dessa relação jurídica, quanto a prazos, faculdades de apreciação e decisão e interesses em jogo no apuramento das causas de caducidade[898].

4.1. O metadiscurso científico: as consequências da repercussão do tempo

Sob um pano de fundo de insensibilidade ao tempo, o direito administrativo tem, todavia, de atentar nalgumas das suas consequências mais visíveis[899]. Desde logo, o ato administrativo adquire diversas características com a passagem do tempo. E assim encontramos regras do procedimento administrativo sobre a validade[900] e eficácia do ato[901].

O procedimento administrativo, pelo menos no tocante à prática do ato, é transitório[902].

O direito administrativo adotou uma visão atemporal do problema porque se ocupa da estabilidade das situações jurídicas.

Neste contexto, embora regulando os prazos, a extinção do procedimento e a repercussão do tempo sobre as situações jurídico-administrativas, faz-se apenas sentir a questão temporal, p. ex., a propósito da validade ou eficácia do ato administrativo ou do regulamento administrativo.

---

898 Sobre esta matéria, iremos deter-nos no ponto 2, da Secção I, do Cap. I, da Parte IV, do nosso estudo.

899 Permitimo-nos referir ao não exercício de direitos durante certo lapso de tempo que pode ser susceptivel de determinar a sua extinção e ocorrer em resultado da prescrição ou da caducidade. Trata-se, com efeito, de um desaparecimento do direito que se justifica pela inércia do seu titular consubstanciada no desinteresse em exercitá-lo bem como por razões de certeza e segurança jurídica que impõem que ao fim de determinado lapso de tempo as situações jurídicas fiquem inalteravelmente definidas. Entre outros, cfr., MANUEL DE ANDRADE, *Teoria geral da relação jurídica*, vol. II, cit., p. 464; MOTA PINTO, *Teoria geral do direito civil*, cit., pp. 375 e 376.

900 A (in) validade do ato administrativo é a sua desconformidade com a legalidade aplicável e distingue-se claramente da (in) eficácia que não pressupõe qualquer situação de desconformidade mas apenas a não produção dos efeitos próprios do tipo legal de ato. Reportamo-nos ao regime legal dos arts. 161.º e segs., do NCPA.

901 A regra geral quanto à eficácia do ato é a de que a eficácia do ato se gera desde a data em que é praticado, ou seja, a eficácia é imediata desde a prática do ato e simultânea da mesma, salvo se a lei determinar outra data para o início dos efeitos do ato, seja ela retroactiva, diferida (adiada) para o futuro ou condicionada por cláusula aposta ao ato administrativo. Note-se que apesar desta regra a realidade é que a eficácia do ato só se gera em momento posterior ao da sua prática tendo em atenção as fornalidades essenciais da públicação obrigatória do ato e da sua adequada notificação aos destinatários, cfr., art. 155.º, do NCPA.

902 A distinção entre a validade do ato e a sua eficácia é, em geral, fácil de entender. A primeira reporta-se aos requisitos que são anteriores ou simultâneos à prática do ato ao passo que a segunda se reporta a requisitos posteriores à prática do ato alheios à validade do mesmo e que apenas desbloqueiam a produção dos seus efeitos ou a oponibilidade respectiva ao seu destinatário.

Relativamente ao procedimento administrativo, cumpre salientar que o fenómeno da decisão final abrangida pelo interesse público torna as situações jurídicas virtualmente imortais.

O tempo não terá, assim e à partida, influência no campo das realidades jurídicas. Deste modo, a eventual precariedade do ato administrativo é transcendida, i.e., as vicissitudes jurídicas podem ser ratificadas, reformadas ou convertidas[903]; pelo menos, dita-o o princípio do aproveitamento do ato administrativo para que potencialmente este vigore *ad aeternum*[904].

Porém, os valores económicos atribuídos pelo Direito devem concretizar-se. Trata-se de adotar, por essa via, regras sobre os prazos no procedimento administrativo[905]. Contudo, noutros casos, a distribuição desses valores é efetuada de acordo com coordenadas temporárias, *rectius*, a extinção do procedimento[906].

Numa segunda área de repercussão o tempo age sobre as fontes do Direito. Desta feita impõe-se o fenómeno da sua sucessão: a lei nova substitui a velha, obrigando a estabelecer normas de conflito, para enquadrar situações que, com ambas, convivam.

A talho de foice, permitimo-nos referir que o tempo não age antes se verificam modificações sucessivas nas fontes que apelam à ideia de transitoriedade e de sequência.

Ainda na mesma linha poderemos situar as modificações normativas independentes da sucessão das leis. Desta feita, trata-se do normal progresso da Ciência do Direito que permite, perante fontes aparentemente inalteradas, proceder a uma diversa realização do Direito. No fundo, assistir-se-á aqui a uma manifestação particularmente substantiva da evolução da própria Ciência do Direito.

---

903 Reportamo-nos ao art. 164.º, do NCPA.

904 O Princípio do Aproveitamento dos Atos Administrativos não se encontra expressamente previsto numa norma escrita no ordenamento jurídico português. Contudo, é possível demonstrar afloramentos do Principio em causa dispersos no nosso sistema jurídico bem como o percurso a realizar para a respectiva aplicação. Desde logo, a partir da Constituição de República Portuguesa (CRP): aqui poderá encontrar-se justificação legal para a aplicação do Princípio do Aproveitamento dos Atos (inválidos) praticados pela Administração Pública, a partir das normas constitucionais que a vinculam à prossecução de uma actividade baseada na racionalidade, eficiência e celeridade (artigo 267.º da CRP), inerentes à realização do interesse público (n.º 1 do artigo 266.º da CRP). Com efeito, as atribuições a prosseguir pela Administração Pública, em última ratio, a prossecução do interesse público, nem sempre se compadecem ou permitem a reformulação de determinados trâmites e/ou requisitos para esse efeito: assim, e em honra aos Princípios da Racionalidade, Eficiência e Desburocratização e até mesmo do próprio Princípio da Proporcionalidade, a Lei determina mecanismos aptos a suprimir e/ou corrigir erros, irregularidades e ilegalidades, na medida em que previnem a exigência de reinício do procedimento e /ou da nova prática do próprio ato administrativo, com a inerente poupança de tempo e outros custos (quer para a própria Administração Pública quer para o Particular).

905 Reportamo-nos ao art. 86.º e segs., do NCPA.

906 Reportamo-nos ao art. 93.º e segs., do NCPA.

Destarte, todas as ocorrências traduzem uma resistência do Direito ao tempo. Note-se que, ontologicamente, o Direito implicará sempre o vetor humano que consiste em segurar – ou tentar segurar –, em função de determinadas coordenadas e de acordo com uma ideia de Justiça, uma realidade em permanente mutação. P. ex., o particular conserva-se como tal porque, em determinada ocasião, logrou reunir as condições necessárias para a atribuição de uma licença administrativa ou o contrato deve ser cumprido porque, num certo momento temporalmente limitado, se assistiu a uma contratação. Outrossim, o Direito "segura" o que, de outro modo, seria transitório e efémero.

Todavia, em certas circunstâncias, o Direito reconhece um papel ao tempo: as situações jurídicas são atingidas, independentemente da realidade subjacente, pelo decurso do tempo. Surge, neste ponto, o instituto que vamos considerar: a caducidade.

No campo da repercussão do tempo nas situações jurídicas, torna-se fundamental o tema dos prazos e da sua contagem[907].

De um modo sintético, podemos afirmar que o prazo designa sempre um período de tempo[908], ou seja, o tempo é contado de acordo com as unidades próprias, derivadas de constantes cósmicas: o ano (translação terrestre), o dia (rotação terrestre), o mês[909] (translação lunar) ou a semana (fase lunar)[910]. Na verdade, a necessidade de conciliar essas constantes entre si conduz a distorções; p. ex.: o mês não pode equivaler rigorosamente à transladação lunar (um pouco mais de 28 dias), para ser conciliável com o ano[911] e o dia conhece subdivisões, designadamente em horas[912].

---

907 Reportamo-nos ao art. 87.º e segs., do NCPA.

908 A regra do procedimento administrativo é a da contagem dos prazos apenas em dias úteis diferentemente dos prazos observados nos tribunais judiciais e dos prazos substantivos que são contínuos. O prazo conta-se em dias úteis salvo se for superior a 6 meses. A continuidade da contagem dos prazos só se verifica se forem fixados por lei, não pela Administração, em mais de 6 meses, de acordo com a al. d), do art. 87.º, do NCPA. É o caso do prazo de 5 anos previsto no n.º 4 do art. 168.º. A lei é imperativa pelo que fora destes últimos casos os prazos não são contínuos, não devendo ser aplicadas disposições avulsas em sentido contrário. O encerramento dos serviços pode resultar da respectiva suspensão aos sábados, domingos e feriados ou da não abertura ao público no caso de ser concedida tolerância de ponto, de acordo com as als. c) e g). Em ambos os casos o prazo é transferido para o primeiro dia útil seguinte. Note-se que a lei considera que o serviço está encerrado ao público com a consequência daquela transferência do prazo mesmo que a tolerância de ponto seja apenas parcial.

909 Resulta da lei que quando a contagem dos prazos se faz em (mais de 6) meses que os prazos devem ser convertidos em dias porque só assim se podem contabilizar meses. A lei estipula agora na al. f), do art. 87.º, do NCPA, uma regra de transferência da contagem do prazo também para o primeiro dia útil seguinte quando o serviço perante o qual deva ser praticado o ato não funcione durante o periodo normal. Cobre casos de greve, entre outros.

910 Em sentido similar, é o que acontece com a designação dos dias da semana nos diversos idiomas europeus (salvo no português) testemunha-o, com eloquência.

911 Não conta para o prazo o dia em que ocorra o evento a partir do qual o prazo começa a correr, de acordo com a al. b), e fica explícito que, como dantes, o prazo começa a correr independentemente de quaisquer formalidades. Significa isto que o prazo começa a correr desde o evento que o determina. O prazo começa a

O prazo corre entre dois extremos, ou seja, entre o ponto que marca o início da sua contagem e o ponto que traduz o seu termo, a sua conclusão ou a sua expiração[913]. Perante um prazo em dias, fala-se em *dies a quo* para o início em *dies a quem*, para a sua expiração.

4.2. Pontos de contato: observação da figura na teoria geral do direito público

Uma vez gizado, nos seus traços essenciais, o quadro da caducidade e os termos em que a mesma deverá ser admitida no direito pátrio, mormente nos ramos de direito civil, constitucional e administrativo, é chegada a hora de procurarmos indagar acerca dos pontos de contato da caducidade com a teoria geral do direito público.

Para o efeito, partiremos do estudo já realizado da caducidade no CC para, sem grandes delongas, demonstrarmos que, por insuficiência de regime, a caducidade não está regulada - em termos unitários e sistemáticos - no direito administrativo, mas é uma figura que é da teoria geral do direito e pode ser aplicada nesse âmbito ainda antes de se recorrer ao direito civil onde encontra uma regulação jurídica abundante[914], como vimos nos pontos anteriores, embora se refira que, em abono da verdade, nem sequer no direito privado do CC se encontra uma noção jurídica de caducidade[915].

Assim, julgamos ser pacífico afirmar que da análise que fizemos da figura da caducidade no direito civil e o seu confronto relativamente ao instituto da prescrição, apercebemo-nos da complexidade jurídica que lhe está implícita, e que se sente ainda com maior veemência no direito administrativo atendendo à atipicidade das suas manifestações

---

contar desde o requerimento particular ou do despacho oficioso que dá início ao procedimento. Corre independentemente de formalidades, ou seja, não é necessária qualquer notificação ao particular sobre o prazo.

912 Muito importante é ter ficado esclarecido no art. 87.º que o prazo se conta em dias e não em horas. Era vulgar que a Administração não aceitasse ato procedimental do interessado a practicar em 24 ou 48 horas quando se verificava que, tendo-lhe sido o mesmo notificado às 10 horas de determinado dia, não praticava o ato necessário até às 10 horas do dia ou dos dois dias seguintes [descontado o dia em que foi notificado pois que não conta, de acordo com a al. b)], praticando-o apenas, p. ex., às 16 horas. Agora fica claro que o prazo nunca termina às 10 horas e que o interessado pode praticar tempestivamente o ato até às 24 horas desse dia se por via electrónica ou até ao encerramento do serviço se por outra via. A contagem em dias em vez de em horas releva especialmente para prazos curtos de 24 ou 48 horas.

913 Veja-se o Ac. do Supremo Tribunal Administrativo, de 17 de junho de 2004, Proc. n.º 0707/02 *(apud* http://www.dgsi.pt/), onde se considera que a tolerância de ponto não suspende o prazo.

914 A caducidade é um instituto que não é regulado específicamente no NCPA, sendo certo que há apenas uma pontual alusão a ela no artigo 166º, nº 1, al a) e nº 2, do NCPA, no mesmo sentido, cfr., CARLA AMADO GOMES, *Da aceitação de um regime de modificação do ato administrativo por alteração superveniente dos pressupostos, e do controlo jurisdicional desta competência: pistas de reflexão*, cit., p.84.

915 A figura contemplada no CC no cap. relativo ao «tempo e suas repercussões nas relações jurídicas» reporta a um instituto que prevê a extinção de direitos que não sejam exercidos durante determinado prazo, cfr., CARVALHO FERNANDES, *Caducidade*, cit., p. 666.

concretas. *Rectius*, o pressuposto fundamental de recurso à caducidade é a de que ela seja compatível com as exigências do direito administrativo[916].

A caducidade civil e a administrativa têm em comum o fato de ambas se encontrarem associadas ao não exercício de um direito no prazo legal, podendo, no entanto, apresentar finalidades e regimes bastante distintos.

Normalmente na caducidade administrativa, é a lei que opera como título jurídico que há-de ser aplicado por um ato da Administração a que se ligam os efeitos daquela.

A simples presença da Administração Pública provoca uma alteração importante, já que a tutela do interesse coletivo supõe modificações substanciais nesta matéria. Desde logo, a caducidade no direito administrativo não é automática porque a própria Administração, servidora de interesses coletivos, deve, caso a caso, estudar a incidência de incumprimento ou extinção da relação jurídico-administrativa, tendo em conta a utilidade pública que subjaz a todo o negócio jurídico[917]. Neste caso, a Administração não cria o título, nem a caducidade, apenas a declara.

Este carácter não automático que acompanha a caducidade no direito público verifica-se em termos gerais em todas as suas manifestações[918].

É vasta a doutrina que tem vindo a estudar a relevante problemática da transposição dogmática e reelaboração da figura em face do direito público[919].

Ademais, como observava MARCELLO CAETANO a caducidade é enquadrável na teoria do tempo como fato jurídico-administrativo, concretamente, enquanto fato natural que constitui, modifica ou extingue relações jurídico-administrativas[920].

No fundo, a lei fixa prazos para os particulares exercerem ou reivindicarem os seus direitos perante a Administração, atendendo ao interesse público da segurança, direitos

---

916 Para mais pormenores sobre a obra da ilustre Professora da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa que trata especificamente da matéria da caducidade, nomeadamente sobre o fato da ausência de regulação mais detalhada se dever, porventura, à deriva significante que a figura tem sofrido no direito administrativo, cfr., CARLA AMADO GOMES, *Da aceitação de um regime de modificação do ato administrativo por alteração superveniente dos pressupostos, e do controlo jurisdicional desta competência: pistas de reflexão*, cit., p. 85.

917 Neste sentido, e para uma análise mais atenta à matéria da caducidade no direito administrativo espanhol, cfr., RODRIGUEZ-ARANA MUÑOZ, *La caducidad en el derecho administrativo español*, cit., p. 15.

918 O carácter automático da figura não é extensível ao direito administrativo dado que gera insegurança jurídica pois fica-se sem se saber se o ato administrativo se extinguiu e contraria as exigências do interesse público, cfr., a perspectiva clássica da caducidade do ato administrativo no ordenamento jurídico italiano em SANTI ROMANO, *Principii di diritto amministrativo italiano*, cit., pp. 48 e segs.

919 Para mais desenvolvimentos, cfr., ITALIA VITTORIO/LANDI GUIDO/GIUSEPPE POTENZA, *Manuale di diritto amministrativo*, cit., pp. 165 e segs.

920 MARCELLO CAETANO, *Manual de direito administrativo,* vol. I, Reimp., Lisboa: Livraria Almedina, 2016*,* p. 420.

esses que têm de ser exercidos ou reivindicados dentro do prazo determinado, sob pena de caducidade[921].

Nestes casos específicos em que se atende apenas ao interesse público, não estão previstos mecanismos de interrupção ou suspensão dos prazos[922].

Na doutrina italiana[923], GUIDO ZANOBINI insere o tempo na teoria geral dos fatos jurídicos objetivos[924], realçando que ao lado deste se encontram outros clementos do mundo exterior, tais como, o espaço, a extensão, o volume e o peso[925].

Apesar deste Autor reconhecer que existe uma analogia entre as figuras da caducidade e da prescrição extinta, destaca, no entanto, inúmeras diferenças, não só em termos de fundamento como também de regime[926]. Especificamente no que concerne à caducidade dos direitos públicos e na esteira da doutrina comum, este não postula quaisquer especialidades de regime[927].

Da análise efetuada, podemos concluir que, no âmbito do direito administrativo é impossível estabelecer princípios gerais que se possam aplicar invariavelmente a toda as

---

921 A este propósito, MARCELLO CAETANO, *Manual de direito administrativo,* vol. I, cit., pp. 420 e 421, chamava à atenção para alguns exemplos de casos de caducidade no direito administrativo português clássico que ainda hoje são actuais, a saber: (i) a fixação por lei de prazos de reclamação ou de recurso; (ii) os prazos de propositura de acções administrativas; (iii) os prazos que a lei estabelece para a Administração decidir uma petição sob pena de à inércia ser dado um sentido presumido denominado ato tácito; (iv) o prazo para impugnar o ato de investidura na situação de agente, viciado por simples anulabilidade (em que a lei determina que decorrido o prazo em que era possível o recurso contencioso desse ato, sem que alguém o interpusesse, caduca o direito à impugnação e fica sanado o vício do ato do titular) e ainda, (v) os casos de direitos temporários emergentes de concessões, autorizações e licenças que a Administração outorga a particulares para estes exercerem direitos pertencentes a pessoas colectivas de direito público ou poderem pôr em acção direitos seus.

922 Existem, no entanto, casos em que os prazos atendem ainda ao comportamento e à intenção dos interessados, prazos esses de prescrição extintiva, que admitem a possibilidade de suspensão e de interrupção.

923 Em Itália o legislador utiliza, amiúde, a expressão "revogação" quando na realidade se quer referir à caducidade.

924 GUIDO ZANOBINI, *Corso di diritto amministrativo*, 8.ª ed., I, Milão: ed. Giuffrè, 1958, pp. 212 e segs.

925 Acrescenta ainda GUIDO ZANOBINI, *Corso di diritto amministrativo*, cit., p. 213, que, em todas as relações de troca e de prestações entre os indivíduos, e entre estes e a Administração Pública, os elementos mencionados podem assumir uma influência decisiva.

926 Desde logo, a diferente amplitude do termo do prazo nos dois institutos, já que na caducidade este é normalmente muito mais breve do que na prescrição; também o fato de na prescrição se interpretar a inércia do titular do direito como demonstrando o intuito de abandono, enquanto a caducidade está apenas associada à ideia de limitação temporal do exercício de um direito, sem atender àquele tipo de considerações. Outra diferença assenta no fato da prescrição estar associada a um interesse geral superior para ambos os lados da relação, e a caducidade tender a tutelar o interesse particular de um deles. Salienta ainda GUIDO ZANOBINI, *Corso di diritto amministrativo*, cit., p. 215, que a possibilidade de suspensão e interrupção do prazo no âmbito da prescrição, situação essa que não se verifica por regra no instituto da caducidade.

927 Pronunciando-se sobre a figura da *decadenza* no direito administrativo, SANTANIELLO, *Decadenza, diritto amministrativo*, cit., pp. 800 e segs; ALDO SANDULLI, *Manuale di dirito amministrativo*, vol. I, 10.ª ed., Nápoles: Casa Editrice Dott. Eugenio Jovene, 1969, pp. 166 e segs., acaba por concluir que a *decadenza* ocorre quando o exercício do poder ou da faculdade inerente a um direito é por lei admitido somente por determinado tempo (não muito longo) e que o decurso de tal prazo sem que exista qualquer exercício faz com que o direito se extinga.

matérias, já que esta figura funciona de forma diferente consoante o tipo de caducidade em causa.

Destarte, o conceito de caducidade no direito administrativo corresponde a diferentes categorias tipológicas. Inevitavelmente, como teremos oportunidade de verificar, a caducidade das licenças funcionará de forma distinta da caducidade dos contratos de concessão, o que se compreende desde logo atendendo a que a própria natureza jurídica das licenças ou dos contratos de concessão é bastante distinta e, nessa medida, o próprio regime da caducidade também não poderia ser o mesmo[928].

Nas palavras de MARIA ALESSANDRA SANDULLI, o termo *decadenza* é usado em direito administrativo para designar, com dúbio rigor hermenêutico, uma série não homogénea de fenómenos, que não correspondem a uma categoria tipológica unitária[929].

Deste modo, a figura da caducidade deve ser estudada e entendida em função da categoria sobre a qual a mesma se aplique. A atipicidade das manifestações concretas do instituto da caducidade dificulta a sua inserção dogmática e a caracterização do seu regime. Ademais, para além da complexidade da sua inserção, a lei nem sempre faz um uso claro do termo caducidade.

Etimologicamente, a caducidade deriva de caduco, latim *caducus* (cair[930]): o que cai, o fraco, o transitório e o caduco[931]. A expressão foi introduzida na linguagem jurídica portuguesa apenas no início do séc. XX para designar a supressão de determinadas situações[932]. Assumiu, todavia, nas leis e na prática dos autores, dois sentidos diferentes: lato e restrito[933].

Mais simplesmente, somos do entendimento de que, em sentido lato, a caducidade corresponde a um esquema geral de cessação de situações jurídicas devido à superveniência de um fato a que a lei ou outras fontes atribuam esse efeito[934]. Ou, se se quiser: ela traduz a

---

928 RODRIGUEZ-ARANA MUÑOZ, *Reflexiones sobre la caducidad en el derecho público*, cit., pp. 341-356 (p. 346).
929 ALESSANDRA SANDULLI, *Decadenza, diritto amministrativo*, cit., p. 1.
930 De acordo com BERNARDO GOMEZ CORRALIZA, *La caducidad*, cit., p. 21; a palavra caducidade provém do latim *caducus-a-um* que significa o seguinte: "que cai, que há-de cair, caduco, frágil, destinado à morte".
931 Se procurarmos a origem etimológica da palavra "caducidade" verificamos que esta deriva de caduco, em latim *caducus*, que significa antigo, decrépito. Hoje, tal como se encontra previsto no Dicionário, significa tornar-se caduco, envelhecer. Segundo YVAINE BUFFELAN-LANORE, *Essai sur la notion de caducité des actes juridiques en droit civil*, cit., p. 7; a caducidade deriva de "caducus", que significa "sujet a tomber". Vide ainda, entre nós, ANIBAL DE CASTRO, *A caducidade no doutrina, na lei e na jurisprudência*, cit., p. 17; e ANA PRATA, *Dicionário juridico*, vol. I., Reimp., Coimbra: Livraria Almedina, 2016, p. 116.
932 ANA PRATA, *Dicionário juridico*, vol. I, cit., p. 117.
933 ANA PRATA, *Dicionário juridico*, vol. I., cit., 2016, p. 116; ANTÓNIO MENEZES CORDEIRO, *Tratado de direito civil português*, I, tomo IV, cit., p. 207.
934 No mesmo sentido, cfr. ANA PRATA, *Dicionário juridico*, vol. I., cit., p. 116.

extinção de uma posição jurídica pela verificação de um fato *stricto sensu* dotado de eficácia extintiva[935].

Acresce ainda que, em sentido restrito, a caducidade é uma forma de repercussão do tempo nas situações jurídicas que, por lei ou contrato, devam ser exercidas dentro de certo termo[936], sendo certo que, logo que expirado o respetivo prazo sem que se verifique o exercício há extinção[937].

A caducidade tem sido definida na doutrina civilística como a extinção não retroativa de um direito ou negócio jurídico por força da ocorrência de um determinado fato jurídico apto a produzir tais efeitos[938].

Como tivemos oportunidade de verificar no desenvolvimento deste estudo, classicamente, o fato causador da caducidade era o decurso do tempo, combinado com o não exercício de determinado direito ou faculdade[939], ou seja, se tal exercício não ocorresse no prazo fixado, o direito ou a faculdade extinguir-se-ia por caducidade[940].

As notas do regime da caducidade regulada pelo direito comum que encontram paralelo no direito administrativo são as seguintes, a saber: (i) o início da caducidade, se a lei não fixar outra data, começa a contar a partir do momento em que o direito puder ser legalmente exercido[941]; (ii) o regime de suspensão e interrupção que vigora se a lei civil o determinar[942] não tem aplicação no direito administrativo; (iii) o conhecimento oficioso da caducidade é efetuado não pelos tribunais[943] mas pela própria Administração.

Com efeito, no direito civil, a caducidade deve ser exercida dentro de certo prazo perentório, sob pena de precludir a possibilidade da sua utilização[944], sendo a extinção do direito, por força da caducidade, decretada como definitiva e retroativa.

---

935 ANA PRATA, *Dicionário jurídico*, vol. I., cit., 2016, p. 116.
936 ANA PRATA, *Dicionário jurídico*, vol. I., cit., p. 116.
937 ANA PRATA, *Dicionário jurídico*, vol. I., cit., p. 117.
938 VAZ SERRA, *Prescrição extintiva e caducidade: estudo de direito civil português, de direito comparado e de política legislativa*, cit., p. 486.
939 VAZ SERRA, *Prescrição extintiva e caducidade: estudo de direito civil português, de direito comparado e de política legislativa*, cit., p. 487; PEDRO PAIS VASCONCELOS, *Teoria geral do direito civil*, cit., p. 338.
940 CARVALHO FERNANDES, Teoria geral do direito civil, vol. II, cit., p. 661; CARLOS MOTA PINTO, *Teoria geral do direito civil*, cit., p. 660; HEINRICH EWALD HÖRSTER, *A parte geral do código civil português - teoria geral do direito civil* (reimp.), Coimbra: Livraria Almedina, 2016, p. 333;
941 Reportamo-nos ao art. 329.º, do Código Civil.
942 Reportamo-nos ao art. 328.º, do Código Civil.
943 Reportamo-nos ao art. 333.º, do Código Civil.
944 O direito de acção caduca pelo decurso do respectivo prazo sem que tenha sido exercido pelo seu titular. Segundo CASTRO MENDES, *Direito processual civil*, III, Lisboa, 1980, p. 111; a caducidade do direito de acção constitui uma excepção dilatória, opinião em que este autor diverge da maioria da doutrina que a classifica como excepção perentória, cfr. JOSÉ ALBERTO DOS REIS, *Código do processo civil anotado*, vol. III, Coimbra, 1950, p. 89. Sobre as excepções dilatórias e perentórias, cfr., M. TEIXEIRA DE SOUSA, *Estudos sobre o novo processo civil*,

Ora, as duas formas fundamentais de funcionamento da Administração Pública, por atos e regulamentos, encontram um vazio quase absoluto, dado que, como veremos no ponto seguinte, o NCPA é omisso quanto à caducidade de atos administrativos e direitos que lhe estejam associados fazendo uma referência breve à caducidade de regulamentos administrativos[945].

Tudo se resume, pois, a constatar que a insuficiência sistemática e científica da caducidade é geral e transversal a todo o ramo do direito administrativo criando muitas dificuldades à jurisprudência[946].

Nos contratos com objeto passível de ato administrativo e demais contratos sobre o exercício de poderes públicos, as partes têm a faculdade de fixar livremente o respetivo prazo de vigência e os pressupostos da sua modificação e caducidade, salvo quando se trate de direitos ou interesses legalmente protegidos indisponíveis, ou quando outra coisa resultar da lei ou da natureza do poder exercido através do contrato[947].

O problema que aqui se coloca é o de saber se a Administração tem o poder de, através de atos unilaterais, interpretar unilateralmente os contratos administrativos. Ora, é mister salientar que deste poder autónomo de interpretação costuma a doutrina distinguir a atividade de interpretação que está implícita e é pressuposto de qualquer ato de execução do contrato[948].

A maioria dos autores aceita, assim, pacificamente a existência dessa atividade interpretativa subjacente a qualquer ato da Administração, mas recusa a possibilidade de a mesma poder impor unilateralmente ao contraente particular o sentido a atribuir a certa cláusula contratual, em caso de dúvida ou conflito, pelo que, um prazo de caducidade não poderá ser objeto de alteração unilateral pela Administração[949].

Em certos casos, as partes podem acordar que a Administração tem a faculdade de interpretar unilateralmente o contrato, pelo que, no caso de alteração de um prazo de caducidade, poderá a Administração modificá-lo, desde que resulte do contrato e, bem

---

Lex, 1997, p. 289 e M. TEIXEIRA DE SOUSA, *As partes, o objecto e a prova na acção declarativa*, Lisboa, Lex, 1995, pp. 160 e segs. Mais recentemente, outros autores lhes fazem referência, cfr., PAULO PIMENTA, *Processo civil declarativo*, Reimp., Coimbra: Livraria Almedina, 2016, pp. 169-175.

945 Reportamo-nos ao art. 145.º, do NCPA; ver ainda o estudo de COUTINHO DE ABREU, *Sobre os regulamentos administrativos e o princípio da legalidade*, Coimbra: Livraria Almedina, 1987, p. 35.

946 Temos em vista as fontes de direito da caducidade que merecerá desenvolvimento na Secção III, do presente Capítulo.

947 Art. 336.º, do CCP.

948 LAUBADÈRE/MODERNE/DEVOLVE, *Traité des contrats administratifs*, I, 2.ª ed., Paris: ed. LGDJ, 1984, p. 710.

949 Cfr., FREITAS DO AMARAL, *Caso do tamariz,* in ROD, 1964, p. 39, no sentido de que as eventuais decisões da Administração, tendo por objeto a interpretação de cláusulas contratuais, não valem como atos administrativos, no entanto, isso não significa que essa possibilidade tenha sido sempre excluída por lei.

assim, como os casos em que se incluem no contrato cláusulas com prazos de caducidade que se considera não terem natureza contratual mas sim regulamentar[950].

Em nosso entender, o poder de interpretação das cláusulas contratuais ou de modificação unilateral não é admitido porque não é dotado de autonomia e acaba por se diluir no exercício da atividade administrativa, p. ex., a Administração altera o prazo de caducidade do contrato mas essa alteração acaba por não ter efeitos porque o particular não se ressente disso.

Com efeito, refira-se, quanto à possibilidade de interpretação autónoma de uma cláusula contratual, começa hoje a reconhecer-se que a especificidade estará, não na própria natureza da faculdade de interpretar, mas, quando muito, na forma como a Administração a pode utilizar[951].

No direito administrativo os acordos modificativos da caducidade encontram regulação no CCP, que é naturalmente menos sensível ao exercício da autonomia privada, pelo que, esse exercício não é absoluto e deve respeitar dois limites[952].

Prima facie, só cabe admitir a eficácia das estipulações em matéria não subtraída à disponibilidade das partes, como tal, regulada por preceitos de natureza dispositiva suscetíveis de alteração por vontade das partes. Exemplificando, não são válidas as convenções das partes dirigidas à modificação dos prazos legais para as ações relativas ao estado de pessoas[953]).

Secondo facie, o exercício da autonomia negocial não pode determinar uma fraude às regras legais da prescrição, concretamente, ao princípio da inderrogabilidade do respetivo regime[954], que está construído na base de normas de ordem pública, insuscetíveis de afastamento pelas partes[955].

Em face do exposto, no direito civil a caducidade apresenta uma formulação gramatical ("as partes têm a faculdade de fixar livremente o respetivo prazo de vigência e os

---

950 No mesmo sentido, cfr., GALLEGO ANABITARTE, *La acción concertada: nuevas y viejas técnicas jurídicas de la administración*, en "Homenaje al Professor Juan Galvañ Escutia", Valencia: Universidad de Valencia, 1980, p. 238.

951 GALLEGO ANABITARTE, *La acción concertada: nuevas y viejas técnicas jurídicas de la administración*, cit., p. 239.

952 Reportamo-nos ao art. 336.º, do CCP.

953 Assim, não podem as partes, p. ex., numa ação de divórcio, estabelecer um prazo de caducidade mais dilatado ou mais reduzido. De igual forma, não se reconhece validade à estipulação de prazos distintos dos legais para o exercício do direito de propor uma acção de impugnação da paternidade (art.º 1842.º, do CC), Cfr., CARVALHO FERNANDES, *Teoria geral do direito civil*, vol.II, cit., p. 707.

954 Seguimos, no essencial, o art. 300.º, do CC. Assim, não podem as partes, p. ex., estipular um prazo de caducidade mais lato do que o da prescrição concretamente aplicável já que nessas circunstâncias o negócio seria nulo por aplicação do art. 330.º, do CC.

955 Reportamo-nos ao art. 331.º, do CC.

pressupostos da sua modificação") que constitui o suporte normativo para alargar ou reduzir o prazo legal de caducidade, na medida em que esteja em causa matéria não subtraída à disponibilidade das partes, portanto, regulada por preceitos de natureza dispositiva e, desde que essa modificação não tenha o efeito de contornar, por via fraudulenta, o regime prescricional[956].

A faculdade de introduzir modificações ao regime legal da caducidade, autoriza, pois, com os limites assinalados, o alargamento e o encurtamento convencional dos prazos legais de caducidade de um direito[957]. Deste modo, em abono desta interpretação pode invocar-se o elemento histórico, cristalizado nos trabalhos preparatórios do CC[958].

Summo rigore, cumpre salientar que, a principal dificuldade em torno da aplicação do comando normativo reside na necessidade de demonstrar que a matéria em causa não está subtraída à disponibilidade das partes.

Adicionalmente, refira-se que em nenhuma norma se precisa o alcance da expressão "matéria subtraída à disponibilidade das partes", uma vez que essa tarefa está relegada para o intérprete e aplicador do Direito. Na esteira da orientação dominante, integram a matéria indisponível pelas partes, designadamente, os direitos de natureza pessoal, em particular, os direitos de personalidade[959] e os fundados em relações jurídico-familiares, desde que ditados por motivos de ordem pública[960].

---

956 Reportamo-nos ao art. 331.º, do CC.

957 Em nossa opinião, a referida fórmula gramatical não pode, no entanto, ser invocada como suporte normativo para introduzir, por acordo, causas de suspensão do prazo legal de caducidade. Na verdade, a aceitar-se essa interpretação, ficaria esvaziada de conteúdo útil a proibição consagrada no art. 328.º, do CC: o legislador foi perentório ao excluir o relevo de causas suspensivas (e interruptivas) do prazo de caducidade, salvo se a lei o determinar.

958 Refira-se, a título de curiosidade, os exemplos dados pelo Autor dos trabalhos preparatórios do CC sobre as obrigações que corresponderiam a direitos inalianáveis ou que não estariam sujeitas a limitação de tempo, indicando, como tais, a obrigação de prestar aliementos *iure sanguinis*, de reconhecer um filho legítimo ou de revogar uma doação por superveniência de filhos, cfr., VAZ SERRA, *Prescrição extintiva e caducidade: estudo de direito civil português, de direito comparado e de política legislativa*, in BMJ n.º 105, cit., pp. 63 e segs.

959 Nos termos legais assiste-se já, de idêntica forma, à separação técnica de subtipos de direitos, a saber: (i) o direito sobre o próprio corpo; (ii) o direito sobre a própria imagem; (iii) o direito ao nome; (iv) o direito à integridade física; e (v) o direito à honra, entre outros, que constituem atributos essenciais e insuprimiveis da personalidade, não podendo, portanto, ser perdidos sem diminuição da pessoa humana no aspecto essencial do direito ao respeito da esfera privada, cfr., Z. ALGARDI, *Considerazioni sul diritto alla riservatezza della vita privata*, in IDA, 1959, pp. 530 e segs.; LUCIEN MARTIN, *Le secret de la vie privée*, Paris: ed. Sirey, 1959, pp. 22 e segs; entre nós, VAZ SERRA, *Prescrição extintiva e caducidade: estudo de direito civil português, de direito comparado e de política legislativa*, cit., p. 59.

960 Se os direitos familiares forem ditados por motivos de ordem pública são indisponíveis e imprescritíveis, p. ex., o poder paternal, o poder marital, assim acontece também com os direitos que tenham conteúdo patrimonial, p. ex., direito de usufruto legal dos pais ou o direito legal de alimentos, cfr., VAZ SERRA, *Prescrição extintiva e caducidade: estudo de direito civil português, de direito comparado e de política legislativa*, in BMJ n.º 105, cit., pp. 63 e segs.

Os vetores mais salientes a assinalar, para além dos já indicados relativamente aos direitos indisponíveis, *de jure condito,* ou através de interpretação da sua finalidade e razão de ser[961], são os que reportam aos direitos pertencentes ao domínio público[962].

Uma vez que o domínio público se destina a satisfazer fins de interesse público, não podem perder-se por caducidade direitos compreendidos nesse domínio[963]. Assim, os direitos reais pertencentes ao Estado ou às autarquias locais sobre bens de outras pessoas, quando tais direitos forem constituídos para a utilidade de alguns dos bens do domínio público ou para a realização de fins de interesse público que correspondam àqueles que estes bens servem[964].

Concluindo, saliente-se que, escalpelizado que foi o regime jurídico da caducidade e os aspetos do regime jurídico que se entrelaçam na teoria geral do direito público, cumpre agora proceder ao seu enquadramento nas fontes de caducidade do direito administrativo, de molde a que seja defensável destacar a sua autonomia dogmática no direito administrativo.

Tendo como pano de fundo este desiderato, seguir-se-á, sem mais delongas, a análise das caracteristicas do decurso de tempo relativas ao *factum principis* e ao princípio do interesse público.

5. O decurso do tempo no *factum principis* e o princípio do interesse público

A caducidade no ambiente do *factum principis* concretiza-se de circunstâncias que decorrem de medidas adotadas no exercício de poderes públicos cujo alcance transcende o da concreta relação individual ou contratual em causa e que só indiretamente se repercutem sobre ela, por não a terem diretamente em vista[965].

---

961 Segundo MARCELLO CAETANO, *Manual de direito administrativo*, vol. II, cit., pp. 218 e segs., o conjunto das coisas públicas e dos direitos públicos que à Administração competem sobre os espaços inapropriáveis e sobre as coisas particulares, forma o domínio público objectivamente considerado.

962 VAZ SERRA, *Prescrição extintiva e caducidade: estudo de direito civil português, de direito comparado e de política legislativa*, cit., pp. 64 e segs.

963 Seguimos, no essencial, GUILHERME ALVES MOREIRA, *Instituições de direito civil português*, vol. I, cit., p. 360, que considera que o carácter de coisa pública resulta de esta ser destinada ao uso de todos.

964 Reportamo-nos aos arts. 1304.º e segs., do CC.

965 A nosso ver, faz todo o sentido distinguir o exercício do poder de modificação unilateral do chamado *fait du prince, factum principis* ou *fato do príncipe:* com efeito, enquanto o exercício do poder de modificação unilateral envolve a prática de um ato administrativo que tem o contrato por objecto, determinando a introdução de alterações ao seu clausulado, o *fato do príncipe* concretiza-se numa alteração de circunstâncias decorrente de medidas adoptadas no exercício de poderes públicos cujo alcance transcende o da concreta relação contratual

O *factum principis* pode resultar, como sucede com maior frequência nos contratos administrativos[966], através da adoção de uma medida de carácter geral, sendo exigido que essa medida se projete especificamente sobre o objeto do contrato evitando atingir o contraente privado apenas enquanto membro indiferenciado da comunidade. Em qualquer caso, também pode suceder no ato administrativo da Administração e resultar da adoção de medidas concretas, hipótese na qual o nexo específico entre a medida e a situação contratual do privado afetado, é mais fácil de estabelecer[967].

Cumpre, porém, notar que, ao contrário do que sucede no direito civil, estas situações não têm, no direito administrativo português, de ser tributadas no domínio de aplicação do instituto da alteração anormal e imprevisível de circunstâncias, mas no da impossibilidade superveniente[968]. Nesta perspetiva, é evidente que elas poderiam ser ali enquadradas, sendo certo que, no contexto específico a que nos reportamos, estão, porém, em causa alterações de circunstâncias imputáveis a uma das partes no contrato, em que o prejuízo para o contraente privado é imputável à conduta do contraente público, na

---

em causa e que só indirectamente se repercutem sobre ela, por não a terem directamente em vista, pelo que só eventualmente poderá exigir uma alteração do clausulado do contrato em conformidade, cfr., RENÉ CHAPUS, *Droit administratif général*, t. I, 15.ª ed., Paris: Montchrestien, 2001*,* pp. 1209-1211. No direito espanhol, a doutrina circunscreve o instituto do *factum principis* às situações que não se enquadram no exercício do poder de modificação unilateral propriamente dito: cfr., por todos, GARCIA DE ENTERRIA/TOMÁS-RAMÓN FERNANDEZ, *Curso de derecho administrativo*, vol. I, 18.ª ed., Madrid: Editorial Civitas, 2017, pp. 723 e segs. Num novo sentido, que parece negar a autonomia do *fato do príncipe,* quando imputável ao próprio contraente público, que parece assimilar a uma modificação unilateral *lato sensu,* por contraposição à teoria da imprevisão, correspondente às alterações imputáveis a alteração legislativa, cfr., CARLA AMADO GOMES, *A conformação da relação contratual no código dos contratos públicos*, in *Estudos de Contratação Pública* (coord. de Pedro Gonçalves), vol. I, Coimbra: Coimbra Editora, 2008, pp. 533 segs.; pp. 546 e 547.

966 A jurisprudência e doutrina são partidárias em impor ao contraente público o dever de restabelecer o equilíbrio financeiro do contrato no caso do exercício do poder de modificação unilateral e no de alteração de circunstâncias decorrente de *fato do príncipe*. Entre nós, tem sido, contudo, afirmada a existência desse dever em toda e qualquer hipótese de *fato do príncipe,* independentemente da questão de saber se a actuação em causa é imputável ao contraente público ou a outra entidade, neste sentido, cfr., em particular, a circunstanciada explicação de MARCELLO CAETANO, *Manual de direito administrativo,* vol. I, cit*.,* pp. 620-622, cfr., também MARCELO REBELO DE SOUSA/ANDRÉ SALGADO MATOS, *Responsabilidade civil administrativa,* Direito Administrativo Geral*,* tomo III, cit., p. 359; Para a descrição das flutuações que, quanto a este ponto, se podem, no entanto, descortinar no panorama francês, cfr., LAURENT RICHIER, *Príncipes de droit civil français,* pp. 288 e 289.

967 Neste sentido, cfr., ANDRÉ DE LAUBADÈRE/VENEZIA/GAUDEMET, *Traité de droit administratif,* tomo 1, 15ª ed., Paris, 1999, p. 837, que escrevem: "Quando se trata de *medidas de alcance particular,* intervem a teoria [*do fato do príncipe*] e o co-contratante tem direito à indemnização. Será, por exemplo, o caso de uma prescrição individual ou de uma operação material tornando mais onerosa a situação do co-contratante" (Tradução nossa do caso jurisprudencial do Conseil d' État, 28 de Abril de 1948, caso *Ville d' Ajaccio,* in *Revue du Droit Public* de 1948, p. 608).

968 A este propósito, cumpre salientar que teremos o condão de aprofundar com detalhe as numerosas situações em que o direito se extingue por caducidade não apresentando qualquer especificidade dessa natureza e não se vislumbrando os fundamentos para considerá-lo *ab initio* como temporário, *rectius*, os casos de caducidade por desaparecimento dos pressupostos ou de caducidade por morte ou por impossibilidade definitiva, entre outros, quando abordarmos as causas da caducidade no que tange à modalidade da impossibilidade superveniente, no ponto 2.3, secção I, capítulo II, da parte IV, deste estudo.

prossecução de interesses que lhe são próprios[969]. Ora, este fato justifica a imposição ao contraente público do dever de gerir a coisa pública ou repor o equilíbrio financeiro do contrato e, portanto, um enquadramento diferente daquele que decorre do instituto da alteração anormal e imprevisível de circunstâncias*,* em que, como a alteração de circunstância não é imputável a qualquer das partes, mas a fatos objetivos ou à eventual atuação de entidades terceiras, apenas há lugar à eventual modificação do contrato ou a uma compensação financeira, segundo critérios de equidade[970].

Assim, tendo este ponto de partida, afigura-se-nos lícito afirmar que é corrente, na doutrina francesa[971], a afirmação de que, enquanto, no âmbito das relações jurídicas privadas, os contratos seriam sagrados, não podendo a relevância de circunstâncias supervenientes sobrepor-se ao princípio *pacta sunt servanda,* o mesmo não sucederia no âmbito das relações jurídicas administrativas, na medida em que os contratos administrativos, como são celebrados em ordem à prossecução da satisfação de interesses públicos que devem ser, a todo o custo, salvaguardados, devem ter a capacidade de se adaptarem, quando necessário, à eventual evolução das circunstâncias.

Destarte, isso explica, em todo o caso, os termos restritos em que, no direito administrativo francês, foi configurada a chamada *teoria da imprevisão,* cujo âmbito de intervenção foi limitado a situações extremas de convulsão, de elevado alcance económico ou social, em que a manutenção do contrato nos termos acordados conduziria à ruína do contraente privado e, por via disso, colocaria em causa o próprio princípio da continuidade dos serviços públicos[972].

---

969 Para uma panorâmica da situação no direito espanhol, cfr., MORENO MORALES, *El error en los contratos*, Madrid: ed. Ceura, 1988, pp. 88-90.

970 Por conseguinte, quando uma alteração anormal e imprevisível das circunstâncias, não imputável a qualquer das partes puser em causa a base negocial do contrato em termos tais que a exigência da execução do contrato, nos termos em que tinha sido celebrado, se torne contrária ao princípio da boa fé, justifica-se que se possa proceder à modificação do contrato segundo critérios de equidade. Cumpre, em todo o caso, recordar que, neste domínio, não assiste ao contraente privado um direito ao reequilíbrio financeiro do contrato: como apenas estão em causa situações em que uma das partes se vê confrontada com graves dificuldades decorrentes de circunstâncias supervenientes que a nenhuma das partes pode ser imputada, só é de admitir a partilha entre as partes, segundo critérios de equidade, do anormal agravamento dos custos envolvidos no cumprimento do contrato por parte do contraente privado. Neste sentido, para a contraposição entre as situações de *fato do príncipe,* que dão direito ao reequilíbrio financeiro do contrato, e as situações de alteração objectiva de circunstâncias*,* que não asseguram esse direito, mas apenas a partilha entre as partes dos novos encargos, cfr., por todos, ANDRÉ DE LAUBADÈRE/VENEZIA/GAUDEMET, *Traité de droit administratif,* tomo 1, cit.*,* pp. 836 e 842; e, entre nós, MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *Contratos administrativos e regime de modificação no novo código dos contratos públicos*, in AAVV*,* Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Sérvulo Correia, II, BFDUC, Coimbra: Coimbra Editora, 2010, pp. 811-846, (p. 813).

971 Cfr., por todos, RENÉ CHAPUS, *Droit administratif général*, vol. I, cit.*,* p. 1209.

972 CARLA AMADO GOMES, *Da aceitação de um regime de modificação do ato administrativo por alteração superveniente dos pressupostos, e do controlo jurisdicional desta competência: pistas de reflexão*, cit., pp. 688 segs., e a síntese de MENEZES

Neste âmbito, de harmonia com as construções doutrinais que, com formulações diversificadas e, entre si, controvertidas, fazem apelo ao conceito da *base negocial dos contratos*[973], cumpre reconhecer que o equilíbrio financeiro dos contratos administrativos, atenta a relevância que, para diversos efeitos, o próprio ordenamento jurídico positivo atribui ao conceito, é um dado objetivo que é assumido pelas partes como determinante da decisão de contratarem nos termos em que o fazem, exprimindo, assim, a base de valoração contratual correspondente ao projeto inicial de que partem.

Ora, não enjeitamos este entendimento. Pelo contrário, limitamo-nos a extrair as devidas consequências dele e, consequentemente, concluímos que, salvo melhor opinião, e, mesmo reconhecendo a bondade das construções doutrinais sobre a *base negocial dos contratos*, os fatos essenciais em que assenta o equilíbrio financeiro do contrato não podem deixar, portanto, de ser reconhecidos como a *base negocial* em que, objetivamente, se fundou a celebração do contrato, no sentido de que se trata do conjunto das circunstâncias cuja existência ou manutenção é necessária para a salvaguarda do sentido contratual e do seu escopo e, portanto, cuja alteração imprevista pode conduzir à perturbação da equivalência das prestações (relação de valor existente entre prestação e contraprestação) para além do risco próprio do contrato[974].

Neste momento, limitamo-nos a introduzir a ideia de que o tratamento da caducidade no ambiente do princípio do interesse público reporta a um *habitat* natural do direito administrativo que apresenta um risco natural de propensão para a ocorrência de situações de caducidade que tem a ver com a multiplicidade de causas jurídicas que fazem operar a caducidade e que levam doutrina e jurisprudência a enveredar grandes esforços para encontrar uma aplicação da caducidade que seja uniforme neste ramo do direito[975].

Como é facilmente percetível, enquanto a aplicação da figura da revogação no direito administrativo apresenta um modelo pacífico assente em causas jurídicas de mérito,

---

CORDEIRO, *Subsídios para a dogmática administrativa, com exemplo no princípio do equilíbrio financeiro,* in Cadernos O Direito*,* nº 2, Coimbra: ed. Almedina, Fevereiro, 2007, pp. 83-85.

[973] Cfr., a propósito, ANTUNES VARELA, *Das obrigações em geral,* vol. II, cit., p. 282, com outras referências. Para a circunstanciada apreciação crítica destas teorias, cfr., MENEZES CORDEIRO, *Subsídios para a dogmática administrativa, com exemplo no princípio do equilíbrio financeiro,* cit., pp. 60-62.

[974] No mesmo sentido, cfr., MARCELLO CAETANO, *Princípios fundamentais do direito administrativo*, Rio de Janeiro: Forense, 1977*,* p. 203.

[975] Conforme refere SARA MATOS, *Eficácia e caducidade no direito administrativo comum*, cit., p. 967, no que respeita à regulação da caducidade no NCPA, forçoso será reconhecer que o legislador deu com uma mão e tirou com a outra, na medida em que a caducidade tem assento no regime substantivo do regulamento administrativo (arts. 135 e segs.), mas já não o tem no regime jurídico do ato administrativo (arts. 148.º e segs.); mesmo tendo assento no regime do regulamento administrativo a norma do art. 145.º do NCPA deixa os regulamentos independentes de fora.

oportunidade e conveniência da Administração na aplicação da figura, dado que, no limite, subsistirá sempre uma causa objetiva de interesse público que convoca a revogação[976]. Por outra banda, na caducidade, em primeiro lugar, a multiplicidade de causas jurídicas[977] e, em segundo lugar, a própria natureza jurídica do instituto[978], dificultam muito o chamamento de princípios gerais de direito administrativo que justifiquem a aplicação ao caso concreto e levem à extinção de atos administrativos e direitos que se encontrem associados.

Temos que, a caducidade é um dos temas mais problemáticos do direito administrativo clássico e sendo um tema nuclear mantém algumas particularidades relevantes no direito nacional e internacional.

Numa primeira aproximação, diremos que o desafio arriscado do tratamento dogmático da caducidade no direito administrativo começa com uma tentativa de recortar a figura no direito civil e identificar uma unidade sistemática que permita harmonizar esta figura na resolução de todas as necessidades que a multiplicidade de relações e sujeitos de direito administrativo impõem[979].

Por outro lado, o método relevante para estudar a caducidade passa por encontrar fenómenos de destrinça face à revogação e que deste confronto surja uma autonomização dogmática da figura da caducidade que integre o escopo do direito administrativo[980].

Efetivamente, a caducidade no direito administrativo aparece, *mutatis mutandis*, associada à caducidade de atos administrativos e de contratos administrativos, nomeadamente de contratos administrativos de poderes públicos[981].

---

976 Reportamo-nos ao art. 165.º, n.º 1, do NCPA: "A revogação é o ato administrativo que determina a cessação dos efeitos de outro ato, por razões de mérito, conveniência ou oportunidade".

977 Atente-se ao desenvolvimento desta questão no ponto 2., secção I, cap. II, da parte IV, do presente estudo.

978 Atente-se ao desenvolvimento desta questão no ponto 4., secção I, cap. II, da parte IV, do presente estudo.

979 FERNANDA MAÇÃS, *A caducidade no direito administrativo: breves considerações,* cit., p. 124.

980 No mesmo sentido, cfr., Parecer do Conselho Consultivo da Procuradoria Geral da República (n. 6246/01), de 26 de dezembro, p. 34.

981 A este propósito, veja-se o caso do direito à compensação pela caducidade do contrato de trabalho em funções públicas a termo certo que foi introduzido pela Lei nº 59/2008, de 11 de setembro, que aprova o Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas. Com efeito, veio o acórdão do Tribunal Central Administrativo do Norte determinar que "a compensação decorrente da caducidade do contrato de trabalho em funções públicas a termo certo foi no âmbito da Administração Pública, introduzida pelo RCTFP, o qual entrou em vigor em 1 de Janeiro de 2009, em face do que não faria sentido fazer retroagir a sua vigência a períodos anteriores e a relações contratuais diversas, tanto mais que até então a caducidade do contrato administrativo de provimento não determinava o pagamento de qualquer compensação. Assim, os precedentes contratos administrativos de provimento estão excluídos do período relevante para a atribuição de uma compensação resultante da caducidade do contrato. A não ser assim, tal determinaria uma potencial e lesiva injustiça relativa, face àqueles contratados que tivessem exclusivamente exercido funções ao abrigo do precedente contrato administrativo de provimento, que tendo cessado antes da transição operada, não

Com efeito, nestes últimos contratos, importa realçar que a caducidade dos contratos administrativos com objeto passível de ato administrativo se extinguem por força da verificação dos fatos determinantes da caducidade dos atos administrativos que aqueles substituem. Deste modo, o legislador faz aqui uma remissão da causa de caducidade dos contratos sobre o exercício de poderes públicos para as causas de extinção dos atos administrativos cumprindo-se o princípio da equivalência do regime[982]. É pois no terreno da existência de causa de caducidade para o ato que ela se torna suscetível de se transmitir para a causa de extinção do contrato.

Constitui, decerto, um lugar-comum afirmar que, nas últimas décadas, se assistiu a uma complexificação crescente da realidade social, a qual originou um verdadeiro estado de incerteza sobre a evolução futura da sociedade e até agora sobre o momento presente. E daí que, após o paradigma progressista da sociedade industrial se convoque agora a ideia de uma sociedade de risco (do direito administrativo) justamente associada à insegurança, incerteza e imprevisibilidade[983].

Um dos traços fundamentais da sociedade vem a ser, precisamente, a mudança constante e vertiginosa, a alterabilidade permanente das situações e das relações que se liga ao desaparecimento das relações de causalidade direta explicado pelas ideias de «multicausalidade», de «concausalidade» ou de «multifuncionalidade»[984].

Procurando concretizar e aplicar o quadro descrito à problemática da decisão administrativa, poderá dizer-se que, atualmente, o agente administrativo já não está apenas atormentado com a evolução futura das situações e relações jurídicas que o obrigava, amiúde, a confiar em projeções de probabilidade e arriscar juízos de prognose *postum*.

Neste contexto, hoje em dia, o agente dá-se conta de uma dificuldade crescente em captar ou fixar a realidade que lhe é presente na sua atividade quotidiana. Na verdade, amiudadas vezes, a decisão a tomar é função de múltiplas variáveis, nem todas

---

tiveram direito a qualquer compensação resultante da caducidade contratual", cfr., Ac. do Tribunal Central Administrativo do Norte, de 27 de janeiro de 2017, Proc. n.º 00855/15.4 (apud http://www.dgsi.pt/).

[982] Reportamo-nos ao art. 337.º, do CCP.

[983] No mesmo sentido, cfr., GOMES CANOTILHO, *Privatismo, associativismo e publicismo na justiça administrativa do ambiente*, in RLJ, ano 128, n.º 3857 (Abril), 1996, pp. 354-360, (pp. 354 e segs).

[984] Na mesma linha de pensamento, o filósofo norueguês JON ELSTER, *A plea for mechanism*, in P. Hedstrom & R. Swedberg (Eds.), Social Mechanisms: An Analytical Approach to Social Theory, Nova Iorque: CUP, 1998, pp. 45-73, (pp. 47 e 48), referindo-se, *in casu*, ao estudo da sociologia chama à atenção para a subjugação da Ciência ao império da heremenêutica devido a explicações estatistícas que apelida de *Black Box,* ou seja, a um conjunto de retóricas vagas que desenbocam em soluções dispersas que, em termos hodiernos, se define por "multicausalidade".

determinadas ou conhecidas[985]. Ao que acresce que, outras vezes, mesmo quando o decisor conhece por completo o conteúdo da decisão pode ignorar a globalidade das implicações e impacto da mesma sobre o meio envolvente. Outrossim, retomando as palavras iniciais, significa que hoje não há uma incerteza apenas quanto ao futuro, *tout court*, mas vive-se uma incerteza quanto ao presente e futuro próximo ou imediato. É por demais claro que esta nova contextualização da Administração Pública não pode deixar de ter repercussões sobre a construção do ato administrativo levando à sua "velhice prematura".

Neste contexto argumentativo, o ato administrativo vem pronunciado e acusado de excessiva rigidez, de manifesta incapacidade para resolver adequadamente as situações novas da sociedade de risco[986]. Sucede que, a prática do ato administrativo postula um conhecimento seguro e certo das respetivas circunstâncias justificativas e implica a produção de uma estatuição que se caracteriza pela sua estabilidade e consistência relativas.

Todavia, no quadro daquele jogo de incertezas, a Administração é agora chamada a resolver situações que não são totalmente conhecidas ou cognoscíveis pelo agente num certo momento ou, então, situações que, sendo efectivamente conhecidas, estão sujeitas a alterações no curto prazo.

Trata-se de, *prima facie*, muito embora se imponha um qualquer gesto administrativo, não estarem verificadas as circunstâncias legalmente exigidas. E, *secondo facie*, os interesses que, em dada altura, ditam uma certa solução nada têm de perene, pelo que a providência a tomar com base nesses interesses será tudo menos estável. *Rectius*, poderia ser-se tentado a considerar que a figura tradicional do ato administrativo não possuiria quaisquer virtualidades para lidar com as situações de incerteza que identificámos e que são, digamos assim, típicas da sociedade de risco[987].

Summo rigore, é frequentemente sublinhado o carácter difuso da expressão "sociedade de risco", na aceção cunhada por ULRICH BECK[988], de molde que,

---

985 Na esteira de FRANCISCO PAES MARQUES, *As relações jurídicas administrativas multipolares*, contributo para a sua solução substantiva, Coimbra: Livraria Almedina, 2011, p. 47, as relações jurídicas administrativas podem ser multipolares, o mesmo é dizer que se confrontam dois ou mais interesses privados em cuja conformação do respetivo exercício cabe à Administração Pública a adopção de um ato jurídico-público.

986 No actual contexto social, cumpre sublinhar que este problema coloca-se mesmo quando, como sucede frequentemente numa sociedade de risco, estão em causa os riscos da técnica, já que também neste domínio se pode configurar uma situação de responsabilidade do Estado pela existência de uma permissão implícita no exercício da actividade administrativa, cfr., MARCELO REBELO DE SOUSA/ANDRÉ SALGADO MATOS, *Responsabilidade civil administrativa,* Direito Administrativo Geral*,* tomo III, cit., p.11.

987 Segundo ANTHONY GIDDENS, *Modernity and self-Identity: self and society in the late modern age*, cit., p. 137., a sociedade de risco é aquela onde os riscos são voluntariamente corridos dados os constrangimentos que resultam do estilo de vida com que a sociedade está comprometida.

988 ULRICH BECK, *Worls risk society* (trad. de *Risikogesellschaft*), Cambridge: Policy Press, 2000.

esquematicamente, o Autor introduziu na arena sociológica alemã a ideia de que vivemos numa sociedade de risco – um salto qualitativo teria transformado a "clássica sociedade industrial" numa verdadeira *Risikogesellschaft*, tal como anteriormente se havia passado, mediante ruturas assumidas, da "sociedade pré-industrial" para aquela primeira. O que fundamentalmente, segundo ULRICH BECK, caracteriza a "sociedade de risco", é a globalização – *hoc sensu*, a extensão universal – dos perigos ligados às indústrias química e atómica e à manipulação genética, e a total inadequação dos métodos tradicionais para remediar, controlar ou impedir: individualmente nada se consegue (desde logo porque, na "sociedade de risco" – em que as "condições de vida" são radicalmente determinadas pelos "processos de produção" – os sujeitos-agentes e as vítimas das ações se identificam), a burocracia e a tecnocracia (tão importantes no tempo da "clássica sociedade industrial") enredaram-se nas suas próprias contradições e falharam definitivamente, de modo que só de um genuíno diálogo aberto, em que todos participem sem constrangimentos, poderá vir algum sinal de esperança[989].

É lapidar ULRICH BECK, quando introduz o risco como prática nuclear das científico-tecnicamente polarizadas e económico-institucionalmente complexas sociedades contemporâneas integradas no nosso arco civilizacional. E são já inúmeros os estudos que, entretanto, o utilizaram como lupa analítica, nos mais variados âmbitos jurídico-dogmáticos, quer do direito público (com particular destaque para o direito penal, o direito administrativo e o direito do ambiente), quer do direito privado.

Nesta lógica, a categoria risco é sinal de perspetiva e escolha de perigo, desafio, angústia, ousadia, atenção e cuidado, prestando-se a múltiplos usos.

Sucede que, no particular "jogo de linguagem" justificadamente privilegiado – na esfera do pensamento jurídico metodologicamente comprometido – as argumentativamente radicadas "decisões judicativas[990]" envolvem-no sempre[991]: do lado da decisão, atenta a contingente, mas impositiva subjetividade da *voluntas* que a tipifica; do lado do juízo, em virtude da prudente, mas dispersiva objetividade da *ratio* que o predica.

Por outras palavras, como adiante melhor veremos, a decisão administrativa – ainda que, desejavelmente, em grau mínimo – como sempre concorrerá para definir a opção por uma de entre as várias soluções judicativamente sustentáveis; e o juízo – ainda que,

---

989 ANTHONY GIDDENS, *Modernity and self-Identity: self and society in the late modern age*, cit., pp. 138 e segs.
990 CASTANHEIRA NEVES, *Metodologia jurídica*, cit., pp. 30 e segs.
991 Seguimos aqui os ensinamentos da dissertação de doutoramento de FERNANDO BRONZE, *A metodonomologia entre a semelhança e a diferença: reflexão problematizante dos pólos da radical matriz analógica do discurso jurídico*, cit., 1994, pp. 118 e segs.

desejavelmente, em grau máximo – nunca disponibilizará, nas ponderações prudenciais que como tal o constituem, o fundamento esgotante da opção acabada de referir. O que é só mais uma manifestação da (natural) circularidade discursiva, que do mesmo passo evidencia a insuperável margem de indeterminação *en avance* e, portanto, de risco do exercício.

Em qualquer caso, não nos parece que o instituto do ato administrativo deva ser relegado para os manuais de história do direito administrativo. Se ele já não é hoje a forma única de atuação administrativa, nem por isso deixou de ser a mais importante, exibindo, como se demonstrará, potencialidades para se afirmar como um instrumento flexível, lá onde a sua funcionalidade o imponha[992]. Ou seja, um instrumento capaz de absorver a incerteza das situações e relações que visa regular e de acompanhar a evolução das mesmas, bem como do interesse público que nelas se patenteia. Com efeito, como refere o ilustre administrativista da Escola de Coimbra[993], a teoria do ato administrativo tem revelado uma capacidade notável de adaptação às novas realidades, seja no domínio da Administração de prestações, seja em áreas modernas como as do planeamento, do ambiente ou da ordenação do território. Tudo está, portanto, em encontrar formas de atuação administrativa que, sem porem em crise os momentos fundamentais da ideia de ato administrativo, sejam capazes de competir, em termos de flexibilidade, de adaptabilidade e de rapidez, com os atos informais.

Assim, p. ex., se se aceita que o agente não está em condições de conhecer por completo a situação que lhe é presente, então isso há-de implicar com a matéria dos *pressupostos*. E, desta feita, não para discutir a questão de saber se os pressupostos hipotéticos imprecisos concedem ou não verdadeira discricionariedade, mas antes para certificar a momentânea impossibilidade de decidir da verificação de um pressuposto de fato (corresponda ele a uma exigência legal de carácter indeterminado ou não)[994]. No entanto, sendo embora impossível efetuar uma tal verificação, impõe-se a prática de um ato administrativo que pacifique o interesse público já latente no momento e que, do mesmo passo, salvaguarde o efeito útil de uma decisão ulterior tomada com base num conhecimento completo das circunstâncias relevantes. Trata-se, no fundo e sem

---

992 A responsabilidade pelo risco é uma consequência da natureza intervencionista do Estado social atual. O Estado ensina, cura, produz, distribui e presta serviços gerando assim situações eventuais de excecional risco para os particulares, cfr., TIAGO VIANA BARRA, A *responsabilidade civil administrativa do estado*, in ROA, Ano 71, Jan./Mar., Lisboa, 2011, pp. 111-206 (p. 154).

993 VIEIRA DE ANDRADE, *O dever de fundamentação expressa de atos administrativos*, Reimp., Coimbra: Livraria Almedina, 2007, p. 19.

994 Sobre o disposto na doutrina espanhola em torno desta matéria, cfr., ANTONIO MOZO SEOANE*, La discrecionalidad de la administración pública en España*, Madrid: ed. Montecorvo, 1985, pp. 393, 395 e 396.

economizar palavras, de encontrar instrumentos de redução da complexidade da decisão, senão mesmo de redução da incerteza (e consequente absorção do risco que lhe é inerente).

Pode também dar-se o caso de haver uma certeza suficiente sobre os interesses que, em certa situação, levaram o agente a tomar uma dada decisão, mas, ao mesmo tempo, não haver uma certeza quanto à manutenção ou cristalização dessa constelação de interesses.

Na verdade, a aludida alterabilidade das situações e das relações faz com que, muitas vezes, quando o agente pratica o ato administrativo, tenha já de contar com a possibilidade razoável (ou mesmo a probabilidade) da sua superação próxima[995]. E, por isso mesmo, o agente ficará colocado no dilema de praticar o ato, contando expressamente com a possibilidade do seu afastamento, ou de pura e simplesmente não o praticar, aguardando a emergência das referidas alterações. Postas as coisas nestes termos, logo se intui que estão aqui implicadas as questões tão problemáticas como as levantadas pelo regime da revogação e caducidade dos atos administrativos ou pela aposição de cláusulas acessórias, como veremos[996]. Na verdade, trata-se agora de perguntar se, no quadro de situações de incerteza futura, logo diagnosticáveis no momento da tomada da decisão, estará o agente amarrado aos termos apertados em que se permite a prática de atos de segundo grau. Com isto não se pretende negar por completo a estabilidade e a segurança jurídica. Simplesmente, a dinâmica e a eficiência da atividade administrativa não se compadecem sempre com um congelamento de decisões administrativas[997]. Isso mesmo demonstra JEAN RIVERO quando, a propósito do regime da revogação dos atos administrativos, afirma que «se a Administração pudesse com toda a liberdade pôr fim em qualquer momento às situações que criou, os particulares estariam privados da segurança necessária à vida social. Inversamente, não se concebe uma Administração perpetuamente vinculada pelas suas

[995] Trata-se, pois, de atender ao circunstancialismo específico da relação jurídica administrativa que implica atender a várias fontes, a saber: regulamentos, contratos, normas, actuações informais e técnicas, operações materiais, procedimentos administrativos, negócios jurídico-administrativos ou até, como é referido pela ilustre professora na sua dissertação de mestrado, CARLA AMADO GOMES, *Contributo para o estudo das operações materiais da administração pública e do seu controlo jurisdicional*, Coimbra: Coimbra Editora, 1999, p. 535, a todos os atos que se destinam a produzir alterações na realidade fisica (operações materiais) no âmbito da organização administativa ou no âmbito da relação jurídica administrativa entre a Administração e os sujeitos.

[996] Desenvolveremos esta questão mais adiante, no ponto 6.4., da secção I, cap. II, da parte IV, deste estudo.

[997] A observação de uma realidade administrativa em mudança vibrátil reclama naturalmente uma análise da história que ajude a compreender o sentido das complexas transformações que se registaram, cfr., FRANÇOIS BURDEAU, *Histoire du droit administratif* (De la Révolution au début des années 1970), Paris: ed. PUF, 1995, p. 123.

decisões nos danos que provocam aos particulares, i.e., o interesse geral exige uma adaptação constante a realidades que se modificam[998].

O foro administrativo está hoje muito próximo do jurisdicional comum pelas leis que aplica e pelo processo. Contudo, alguns reflexos podem conservar-se, nomeadamente na especial atenção à forma; na sensibilidade acrescida para a necessidade de leis estritas; e na tendência ancestral para defender o Estado enquanto suporte visível do interesse público[999].

Ademais, a teoria do interesse público apresenta algumas vantagens quanto ao estabelecimento de um elemento comum às normas que, tradicionalmente, se consideram integradas no exercício da função administrativa[1000]. Deste modo, o acento tónico no exercício da função administrativa enquanto objeto funcional do próprio ramo do direito, permite avançar a tese segundo a qual as normas de direito público regulam, na sua totalidade, o exercício das funções do Estado, designadamente a função politico-legislativa, a função administrativa e a função jurisdicional[1001]. Assim, de acordo com PEDRO MONIZ LOPES, pode supor-se que (i) o direito constitucional regula a função político-legislativa, (ii) o direito administrativo regula a função administrativa e (iii) o direito processual administrativo regula a função jurisdicional[1002].

O critério mais operativo para a ordenação das normas de direito público será, exatamente, a função do Estado prosseguida de acordo com essas mesmas normas, que é o

---

998 No nosso estudo sobre esta matéria, houve oportunidade de desenvolver, em termos de danos possíveis da Administração, o caso de culpa do serviço, que é a culpa anónima e coletiva de uma Administração Pública desorganizada no seu conjunto, de tal forma que é difícil descobrir os seus verdadeiros autores; ou, a segunda situação, perante um caso de culpa de serviço, cfr., TIAGO VIANA BARRA, *Nótula sobre a faute du service na responsabilidade civil do Estado*, in ROD, vol. IV, Lisboa: Livraria Almedina, 2013, pp. 979-1047 (1028); Trata-se da noção de *faut personelle* avançada por ANDRÉ DE LAUBADÈRE/VENEZIA/GAUDEMET, *Traité de Droit Administratif,* tomo 1, cit., p. 770, provocada por um agente nitidamente individualizado, A culpa de serviço é imputada a um funcionário que revela o seu lado humano com todas as falhas, paixões e imprudências, cfr. YVES GAUDEMET, *Droit administratif*, 21.ª ed., Paris: LGDJ, p. 156. Alguma doutrina francesa afirmava que tendo em conta que tanto num caso como noutro, a pessoa dos agentes é totalmente alheia ao debate jurídico da responsabilidade, esta distinção perderia relevância, JEAN RIVERO, *Direito administrativo (*trad. de *Droit Administratif* por ROGÉRIO EHRHARDT SOARES), Coimbra: Livraria Almedina, 1982, p. 320.

999 Com efeito, pensemos, a título de exemplo, no plano da estrutura e organização dos poderes públicos que se incluem na vinculação das entidades públicas aos direitos fundamentais. Neste particular, somos tributários de incluir todos os órgãos e agentes do Estado, das regiões autónomas, das autarquias locais e das pessoas privadas que exerçam poderes públicos (concessionários de serviços públicos), cfr., TIAGO VIANA BARRA, *Mecanismos de tutela pela violação de direitos fundamentais pelos poderes públicos*", in Revista de Direito Público, vol. 6, 2012, pp. 197-238 (p. 216).

1000 No mesmo sentido, cfr., PEDRO MONIZ LOPES, *Principio da boa fé e decisão administrativa*, Coimbra: Livraria Almedina, 2011, pp. 103 e segs.

1001 PEDRO MONIZ LOPES, *Princípio da boa fé e decisão administrativa*, cit., p. 104.

1002 PEDRO MONIZ LOPES, *Princípio da boa fé e decisão administrativa*, cit., p. 104.

mesmo que dizer a função do Estado regulada pelas normas que se pretende ordenar[1003]. Na verdade, o conceito de interesse público para balizar a função estadual é um conceito eminentemente descritivo e não normativo que serve o propósito exclusivo de sistematizar todas as condutas estaduais hipotizáveis. Por essa razão, em sentido divergente, as antinomias entre normas seriam resolvidas de modo completamente distinto[1004].

Neste contexto, cumpre referir que quando se reporta o exercício da função administrativa torna-se útil determinar o conceito normativo de interesse público. Todavia, o interesse público não é o que possa ser tido como o bem comum ou o interesse geral da comunidade, na medida em que essa definição não cabe, em primeira linha, no âmbito das tarefas a exercer pela função administrativa, como é comummente sabido e admitido[1005].

Porém, certa doutrina italiana aponta o significado de interesse público nos objetivos ou fins que, como tal, são estabelecidos no exercício das funções estaduais primárias, pelo que, é o que constitui uma finalidade normativamente estabelecida e justificativa da realização de uma conduta administrativa[1006].

Note-se que a natureza formal do conceito de interesse público reportado ao exercício da função administrativa deve ser bastante matizada[1007], dado que, se é certo que nem sempre as normas reguladoras da atividade administrativa permitem apreender qual é esse interesse, é também certo que o exercício da função administrativa compreende cada vez mais espaços de atuação em que, só de forma espúria[1008], se verifica uma qualificação normativa prévia dos objetivos da ação administrativa globalmente considerada[1009].

1003 Existe divergência sobre o significado da unidade da lei e acerca das consequências práticas que resultam da sua aplicação.

1004 CHAÏM PERELMAN, *La lógica jurídica e la nueva retórica* (trad. de Luís Diez), Madrid: Editorial Civitas, 1988, p. 57.

1005 Neste sentido, FILORETO D' AGOSTINO, *Manuale de diritto amministrativo*, Milão: ed. Giuffrè, 2000, p. 43; DAVID FOULKES, *Administrative law*, 8.ª ed. Londres: Oxford University Press, 1995, p. 55; e, ainda, PIERRE MOOR, *Droit administratif: les fondements généraux*, vol. I, Berna: ed. Staempfli, 1994, pp. 333 e segs.

1006 Acrescenta ELIO CASETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, cit., pp. 59 e 60, que o interesse público configura uma norma de funcionamento das restantes normas.

1007 Deve evitar-se o risco dos órgãos da Administração tenderem a privilegiar os critérios de eficiência na prossecução do interesse público em detrimento do rigoroso respeito pela proteção dos direitos subjetivos e interesses legítimos dos particulares.

1008 Segundo CATARINA SANTOS BOTELHO, *Introdução ao direito público*, Coimbra: Livraria Almedina, 2011, p. 88, a função administrativa consiste na satisfação das necessidades públicas, p.ex., a defesa nacional, a educação de crianças e jovens, o saneamento básico, sendo certo que a seleção natural das necessidades que hão-de ser satisfeitas pela função administrativa é tarefa que deve ser desempenhada pela função política.

1009 Esta situação é particularmente visível em certos setores de atividade que passam por atos de planificação territorial onde o interesse público é particulamente formulado de forma autónoma, cfr., JOÃO MIRANDA, *A dinâmica jurídica do planeamento territorial*, Coimbra: Coimbra Editora, 2002, pp. 83 e segs.

As deficiências da determinação legislativa leva o interesse público a ser visto como um objetivo legítimo dentro das atribuições do sujeito administrativo, pois são estes que podem determinar a razão de ser da conduta[1010].

A Administração Pública constitui o objeto principal das normas administrativas, suscitando-se, naturalmente, a preocupação de a visualizar em dois sentidos[1011]: (i) orgânico (ou subjetivo)[1012] e (ii) material (ou objetivo)[1013].

Embora a Administração Pública seja regida por um conjunto de normas próprias de direito administrativo, verifica-se a submissão de alguns domínios da sua atuação ao direito privado, sendo ainda digna de registo a criação *ex-novo* ou a transformação de pessoas coletivas públicas em pessoas coletivas de direito privado[1014].

É assaz comum afirmar-se que todas as pessoas coletivas públicas que integram a Administração Pública (Estado, Regiões Autónomas, autarquias locais) desenvolvem a atividade administrativa. Há, porém, algumas que, além da função administrativa, exercem a função política, legislativa e jurisdicional[1015]. O governo pode atuar como órgão político, legislativo ou administrativo[1016].

A competência conferida por Lei aos órgãos das pessoas coletivas públicas para a prossecução das suas atribuições destina-se ao exercício da sua atividade, a qual, naturalmente, traduz-se na prática de atos administrativos[1017].

[1010] Como sublinha ELIO CASETTA, *Manuale di diritto amministrativo,* cit., p. 64, a democracia implica que se protejam os sujeitos porque é assim que se revela a limitação do poder político.

[1011] Sobre a identificação da Administração Pública como entidade composta de elementos diversos que podem ser materiais ou orgânicos, cfr., entre nós, AFONSO QUEIRÓ, *Administração pública*, in DJAP, vol. I, Lisboa, 1990; ROGÉRIO EHRHARDT SOARES, *Administração pública*, in "Polis", vol. I, Lisboa, 1983 e FERNANDO ALVES CORREIA, *Alguns conceitos de direito administrativo*, Coimbra: Livraria Almedina, 1998.

[1012] Em sentido *orgânico* ou *subjetivo*, a Administração Pública é o conjunto de pessoas coletivas públicas, seus órgãos e serviços, que desenvolvem uma função ou atividade.

[1013] Em sentido material ou objetivo, a Administração Pública consiste na atividade administrativa.

[1014] A título de exemplo, veja-se a responsabilidade civil extracontratual das pessoas coletivas de direito privado (concessionários, sociedades de capitais públicos) e seus trabalhadores, titulares de órgãos sociais ou representantes por acções ou omissões que pratiquem no exercício de prerrogativas de poder público, ou seja, quando foram reguladas por normas ou princípios de direito administrativo (art. 1.º, n.º 5, da LRCEE). Sobre os pressupostos da responsabilidade dos administradores devido à preterição de deveres contratuais e legais (art. 72.º, do Código das Sociedades Comerciais), cfr., FILIPE BARREIROS, *Responsabilidade civil dos administradores: os deveres gerais e a corporate governance*, Coimbra: Coimbra Editora, 2011, pp. 81-83.

[1015] Na função jurisdicional define-se o *juris dictio* perante situações da vida (litígios entre particulares e entidades públicas) e, em abstrato, na apreciação da constitucionalidade e legalidade de atos jurídicos, *maxime*, de atos normativos, cfr., JORGE MIRANDA, *Manual de direito constitucional*, tomo V, cit., p. 30.

[1016] A este respeito, veja-se o Ac. do Tribunal Constitucional n.º 24/98, Proc. N.º 621/97 (*apud* http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/19980024.html).

[1017] Conforme precisam CATARINA SANTOS BOTELHO/MANUEL FONTAINE CAMPOS/FILIPA CALVÃO, *Introdução ao direito público*, cit., p. 88, a competência legal dos órgãos das pessoas coletivas públicas está associada aos interesses prioritários, pelo que, cabe à Administração Pública criar os serviços públicos necessários (Forças Armadas, serviços municipais e de saneamento, etc), dotando-os de meios humanos e

Os órgãos das pessoas coletivas têm existência jurídica que se destina a exprimir uma vontade imputável à pessoa coletiva[1018] e, portanto, em princípio, o ato do órgão obriga sempre a pessoa coletiva[1019]. Não há diferença entre atuação do órgão e atuação da pessoa porque a pessoa só procede juridicamente por intermédio do órgão[1020].

Mas o órgão tem um titular (se for singular) ou uma pluralidade de titulares (se for plural). O problema estará agora em apurar se não haverá casos em que a responsabilidade decorrente de um ato administrativo ilegal é imputável, não à pessoa coletiva, mas ao titular do órgão que o praticou.[1021] Sabe-se que a vontade manifestada pelo órgão é uma vontade normativa, *scilicet*, os titulares do órgão devem conformar-se com as normas jurídicas que regulam os fins da pessoa coletiva, a competência dos seus órgãos, as formalidades exigidas para se poder validamente emitir uma decisão imputável à pessoa coletiva, e as regras reguladoras da matéria dessa decisão[1022]. Para que a vontade manifestada por um indivíduo possa ser considerada decisão do órgão de certa pessoa coletiva é preciso que esse

---

materiais, designando os órgãos dirigentes e, finalmente, fornecendo os bens e prestando os serviços que satisfaçam as necessidades da população.

1018 A propósito da personalidade jurídica da pessoa coletiva nas sociedades comerciais, como sublinha JOÃO ESPÍRITO SANTO NORONHA, *Sociedades por quotas e anónimas – vinculação: objecto social e representação plural*, Coimbra: Livraria Almedina, 2000, pp. 11 e 12, o essencial do problema da pessoa colectiva é o de dar resposta satisfatória à perplexidade que suscita o fato de se haverem concebido núcleos de referência de direitos e obrigações que não correspondem aos conteúdos ontológicos que esperaríamos encontrar, como salienta o autor, a pessoa humana é substrato idóneo a funcionar e ela possui qualidades naturais que a tornam apta a funcionar como núcleo de imputação normativa e, portanto, de direitos e deveres jurídicos.

1019 Sobre a evolução histórica do conceito jus-filosófico de pessoa, cfr., entre outros, SÉRGIO COTTA, *Persona*, in Diritto/Persona/Mondo Umano, Colecção Recta Ratio (Testi e Studi di Filosofia del Diritto/5), Turim: G. Giappichelli Editore, 1989; JEAN-MARC TRIGEAUD, *La personne juridique dans la philosophie européenne*, in Categorie Europee, 16, Philosophie juridique européenne. Les Institutions, Sezione II, Studi Critici, AAVV, Japadre Editore, L'Aquila-Roma, 1988 (La personne Juridique dans la Philosophie Européenne, in Philosophie Juridique Européene, Bibliothèque de Philosophie Comparée, Philosophie du Droit, 6, Bordéus: Editions Biere, 1990; GARCIA MÁYNEZ, *Filosofía del Derecho*, 16.ª ed., Cidade do México: Editorial Porrúa, S.A., 2007, pp. 139 e segs.; FRANCESCO DAL POZO, *Soggetività naturale e cognitivismo etico-giuridico*, *Appunti per una riflessione sulla giustizia come problema della persona*, Turim: G. Giappichelli Editore, 1991, pp. 10 e segs.

1020 A justaposição entre homem e pessoa jurídica é o produto da aliança da tradição cristã com a filosofia kantiana e alguns dos resultados da Revolução Francesa (o ideal de igualdade dos cidadãos perante a lei e o desmoronamento da sociedade estratificada do Antigo Regime), que pode sintetizar-se na expressão de personalismo ético. Sobre o personalismo ético, cfr., entre outros, LARENZ, *Derecho civil, parte general* (trad. de *Allgemeiner Teil des deutschen bürgerlichen Rechts* por Miguel Izquierdo y Macias-Picavea), C.H. Beck'sche, Munique: Editorial Revista de Derecho Privado, 1978, pp. 44 e segs.; PAIS DE VASCONCELOS, *Teoria geral do direito civil,* 6.ªed., Lisboa: Livraria Almedina, 2010, pp. 25 e 26.

1021 Note-se que as orientações sobre o problema da pessoa colectiva, i.e., a *summa divisio* que entre ela se estabelece, permite identificar (i) as teorias que negam a personificação jurídica colectiva, ou seja, que rejeitam a susceptibilidade sofrer uma integração dogmática no quadro dos núcleos de imputação normativa (teorias ficcionistas) e (ii) as teorias que reconhecem como autónomo o fenómeno da imputação normativa (teorias realistas ou *Realitätstheorien*), cfr., JOÃO ESPÍRITO SANTO NORONHA, *Sociedades por quotas e anónimas – vinculação: objecto social e representação plural*, cit., p. 15.

1022 Cumpre referir que estas normas jurídicas que regulam os fins da pessoa colectiva são normas injuntivas, *rectius*, normas que se aplicam independentemente da vontade dos seus destinatários, cfr., TEIXEIRA DE SOUSA, *Introdução ao direito*, Coimbra: Livraria Almedina, 2012, pp. 228 e 229.

indivíduo seja titular de órgão; que proceda nos termos legal ou estatutariamente estabelecidos quanto ao funcionamento desse órgão; que a decisão se mantenha dentro da especialidade da pessoa coletiva, i.e., de harmonia com os respetivos fins ou atribuições e caiba nos poderes do órgão (competência)[1023].

Neste particular, o ato administrativo será imputável à pessoa coletiva se for proveniente de um órgão no exercício regular das funções, i.e., se couber dentro da competência deste e não exorbitar as atribuições ou fins da pessoa coletiva[1024].

Com efeito, pode no seu conteúdo haver qualquer divergência legal, mas essa violação irá afetar a legalidade do ato administrativo, não impedindo que ele seja imputável à pessoa coletiva e envolva responsabilidade desta. P. ex., suponha-se que existe um órgão colegial e a deliberação é tomada independentemente de reunião ou é tomada na rua ou em qualquer outro local público estranho à sede do órgão colegial.

Mas em que se traduz a função administrativa, i.e. quais os atos que podemos distinguir no exercício da função administrativa? A este respeito, aparecer-nos-ão como atos principais o regulamento administrativo[1025], o ato administrativo e o contrato administrativo. Há, pois, que estabelecer a distinção entre regulamento administrativo, ato administrativo e contrato administrativo, sem deixar também de evidenciar os aspetos que lhes são comuns[1026].

Os traços fundamentais do regime administrativo consagrados na CRP podem ser, simultaneamente, de natureza substancial, organizativa, e material[1027].

[1023] Sobre a a responsabilidade para com a sociedade com expressa ligação aos deveres de cuidado (duty of care) e deveres de lealdade (duty of loyality), cfr., FILIPE BARREIROS, *Responsabilidade civil dos administradores: os deveres gerais e a corporate governance*, cit., p. 90.

[1024] Note-se que MAFALDA CARMONA, *O ato administrativo conformador das relações de vizinhança*, Lisboa: Livraria Almedina, 2011, p. 370, aponta o caso concreto da desnecessidade de haver uma actividade iniciada pela Administração para responsabilizar esta pelo ato administrativo conformador das relações de vizinhança e conclui que o essencial para haver responsabilidade é que se tenha verificado um prejuízo pela simples emissão do ato administrativo, caso em que não se poderá afirmar a proximidade da (inexistente) actividade em relação ao dano e em que, paralelamente, será de afirmar a responsabilidade da Administração. E dá um exemplo: Imagine-se um ato nulo emitido pela Administração pelo qual se produz um prejuízo desproporcionado para o vizinho, ora, mesmo que a actividade administrativa ainda não tenha iniciado pode, p. ex., uma mera autorização da Administração provocar a diminuição do valor de mercado de um imóvel.

[1025] O regulamento constitui uma das fontes do direito administrativo que representa uma emanação da atividade ou função administrativa.

[1026] O ato administrativo e o contrato administrativo são elementos da relação jurídica administrativa.

[1027] De acordo com MARCELO REBELO DE SOUSA, *Legislação administrativa fundamental (explicação prévia)* Lisboa: LEX, 2000, pp. 8-9, existem três tipos de princípios, (i) o princípio do Estado Social de Direito, que se pode qualificar simultaneamente como tendo natureza substancial e organizativa; (ii) o princípio da boa fé, que é, predominantemente, material ou substancial, sendo que essa dimensão dá especial acuidade à sua influência no procedimento administrativo e, mais amplamente, na atividade administrativa; e (iii) os princípios da desburocratização, descentralização ou desconcentração que se caracterizam pela componente organizativa.

Numa síntese intercalar, diremos que a lei substantiva é para a Administração, tal como para os particulares, norma de comportamento: ao decidir, a Administração age como parte interessada e está subordinada às mesmas normas que vinculam os particulares afetados; e, tanto aquela, como estes, ficam submetidos às consequências jurídicas da decisão administrativa[1028].

As decisões unilaterais – atos administrativos – não são decisões de aplicação da lei, mas declarações de vontade legalmente previstas e condicionadoras de consequências jurídicas estatuídas por Lei.

Na verdade, a Administração não é nem uma colaboradora da Lei nem, essencialmente, uma instância decisória, relativamente à qual, o direito substantivo funcione como norma de juízo; ela é, isso sim, um sujeito de direito que atua no quadro de relações jurídicas determinadas pelas normas aplicáveis, por igual, a ela e aos particulares a quem se dirige.

Quanto à possibilidade de praticar atos administrativos, a mesma significa a disponibilidade de um instrumento de conformação de relações jurídicas em que a Administração é uma das partes interessadas. Deste modo, este tipo de atos corresponde ao exercício de posições jurídicas subjetivas de natureza potestativa no quadro de relações jurídicas preexistentes, porquanto tal faculdade de conformação jurídica unilateral é, ela própria, concedida pela ordem jurídica e os efeitos jurídicos determinados pela mesma faculdade apenas se produzem no âmbito delimitado pela disciplina normativa aplicável e nos termos por ela admitidos[1029].

Neste contexto, a faculdade potestativa em causa não releva de uma superioridade ou supraordenação jurídica da Administração, mas de uma diferente capacidade jurídica no

[1028] As relações entre Administração e administrados são concebidas sobre um modelo igualitário, no que numerosas prerrogativas da Administração são contestadas e progressivamente limitadas, em termos tais que os administrados se transformam em cidadãos, cfr., FABRICE MELLERAY, *L' exorbitance du droit administratif en question (s)*, in AJDA, de 3 de Novembro de 2003, p. 1963. Ver também o texto de DELPHINE COSTA, *Regard sur les evolutions du droit administratif italien. A propos du traité de droit administratif dirigé par Sabino Cassese*, in AJDA, n.º 37/2004, de 1 de novembro de 2004, p. 2031.

[1029] Julgamos que se revela conveniente trazer à colacção o problema da personalidade jurídica da pessoa colectiva de direito público enquanto colectividade de pessoas ou complexos patrimoniais organizados em vista de um fim comum ou colectivo a que o ordenamento jurídico atribui a qualidade de sujeito de direitos. Neste particular, a pessoa colectiva torna-se centro de uma esfera jurídica própria, autónoma em relação ao conjunto de direitos e deveres emcabeçados pelos seus membros ou serventuários, cfr., MOTA PINTO, *Teoria geral de direito civil*, cit., pp. 138 e 139.

âmbito de certa relação; tal faculdade não põe em causa a paridade com a posição jurídica dos particulares decorrente da igual subordinação à lei[1030].

Posto isto, cabe indagar se, no plano constitucional, a relação jurídica geral se baseia na igualdade estrutural das posições jurídicas de cada um: no seu relacionamento recíproco, o Estado e os cidadãos gozam de posições jurídicas ativas e estão sujeitos a vinculações[1031]. As posições ativas ou passivas na relação jurídica são entre si estruturalmente idênticas; as primeiras correspondem à previsão de uma norma que habilita a exigir de outrem determinado comportamento, positivo ou negativo, ou a sujeitá-lo a determinada consequência jurídica; as segundas concretizam a consequência jurídica estatuída pela mesma norma.

Porém, igualdade estrutural não significa identidade de conteúdo, o qual pode ser diferente relativamente às entidades públicas e aos particulares[1032]. Daí falar-se em paridade estrutural-formal de posições jurídicas por oposição à ideia de uma igualdade material das mesmas. Os poderes públicos são, tal como os particulares, sujeitos de direito que exercem posições jurídicas; todavia, não têm necessariamente um conteúdo idêntico às posições jurídicas dos particulares, dependendo da lei que rege a relação jurídica em causa[1033]. Por outras palavras, a eventual supremacia de uma entidade pública numa dada relação jurídica não releva de uma natureza ou personalidade jurídica superior de tal entidade[1034], mas da

---

1030 A situação já é diferente no procedimento administrativo visto que está em causa a formação e manifestação de vontade da Administração. Compreende-se, por isso, que o mesmo seja dominado pelo princípio do inquisitório e dirigido pela própria Administração (cfr., respetivamente, os arts. 56.º e 86.º, n.º 1, do NCPA).

1031 Identificando a relação jurídica como novo conceito central do direito administrativo, cfr., VASCO PEREIRA DA SILVA, *Em busca do ato administrativo perdido*, cit., p. 149.

1032 Neste particular, como refere LUIS S. CABRAL DE MONCADA, *A relação jurídica administrativa*, Coimbra: Coimbra Editora, 2009, p. 410, o direito administrativo também visou tutelar a multilateralidade das relações engendradas pelo serviço da Administração Pública.

1033 A personalidade colectiva do Estado é pois como a personalidade singular do cidadão uma realidade do mundo jurídico, mas tendo subjacente uma realidade extrajurídica. Só que tal realidade é assaz diferente da que intervem nas pessoas singulares (cidadãos). Enquanto nestas últimas a personalidade jurídica tem como pedestal um ente corpóreo provido de individualidade físico-psiquica natural, nas pessoas colectivas (Estado), o substrato da personalidade jurídica é formado por organizações de homens dirigidas à realização de interesses comuns e com um carácter de permanência mais ou menos acentuado, cfr., MOTA PINTO, *Teoria geral de direito civil*, cit., p. 142. Recorde-se aqui o estudo de RABINDRANATH CAPELO DE SOUSA, O direito *geral de personalidade*, Coimbra: Coimbra Editora, 2011, pp. 71 e segs., sobre o direito de personalidade onde determina e caracteriza os bens protegidos integrantes da personalidade humana como a vida, a integridade física, a saúde, a honra, a existência, a igualdade, a segurança, a identidade, a intimidade da vida privada, o sigilo, os sentimentos, as capacidades anímicas e criadoras, a autoria moral, a imagem, o ambiente e o desenvolvimento da personalidade pré-natal bem como a do cadáver e a da memória do falecido.

1034 Um exemplo da utilização crescente dos direitos fundamentais enquanto direitos subjectivos que levantam questões normativas, empíricas e analíticas pode ver-se em ROBERT ALEXY, *Teoría de los derechos fundamentales*, cit., pp. 173-178.

distribuição de posições jurídicas ativas e passivas realizada pela norma que disciplina aquela relação[1035].

Em jeito de conclusão, podemos avançar que neste contexto de predomínio do princípio do interesse público existe um número crescente de casos em que o legislador vê necessidade de recorrer à figura da caducidade para regular matérias de direito administrativo, *maxime* a fixação de prazos de caducidade e atribuição de efeitos análogos a outros fatos para lá do decurso do tempo[1036].

Em contextos demasiado variados a caducidade nas áreas administrativas tem sido acompanhada por uma multiplicação de configurações e de regimes jurídicos que merecem um tratamento eficaz.

Existe, porém, a consciência crescente de que a caducidade jurídico-administrativa é uma realidade plural que envolve realidades que exigem um tratamento dogmático diverso.

6. A caducidade no quadro da atuação informal da Administração Pública

A caducidade chegou com tardança ao mundo do direito administrativo mas impôs-se de forma repentina pela sua aptidão para proteger eficazmente interesses tipicamente publicísticos[1037].

Ademais, sabe-se como o prolongamento de situações de pendência se revela aqui particularmente nocivo, assim como também é reconhecido a premência de garantir que bens ou posições jurídico-públicas não utilizadas devidamente por um administrado possam ser de forma expedita disponibilizadas para outros.

[1035] A relação jurídica administrativa tem de se conformar com determinabilidade da ligação, pelo que isso contrasta com a mera existência de uma ligação pautada pelas características da generalidade e abstracção, de modo que as relações jurídicas administrativas carecem de um fato jurídico criador que pode passar por um ato administrativo, um contrato administrativo ou qualquer outro ato real que se encontre na conduta legalmente prevista de um particular, cfr., FRANCISCO PAES MARQUES, *As relações jurídicas administrativas multipolares*, cit., p. 49.

[1036] Segundo ALESSANDRA SANDULLI, *Decadenza, diritto amministrativo*, cit., p. 1, o termo caducidade é utilizado no direito administrativo para designar, com duvidoso rigor hermenêutico, uma série não homogénea de fenómenos, não enquadráveis numa categoria tipológica unitária.

[1037] Não se ocupará este estudo *ex professo* dos problemas relacionados com a reabilitação do direito na caducidade, mas uma das características assinaladas à caducidade no direito administrativo é a possibilidade de a Administração poder decidir-se pela reabilitação do direito, assegurando a manutenção da relação jurídica em causa por razões de interesse público, sendo que a caducidade no direito civil produz a extinção radical e definitiva do direito em causa, cfr., a propósito da reabilitação do direito nas concessões, MARIA MERCEDES LAFUENTE BENANCHES, *La concession de domínio público* cit., pp. 155 e segs.

Enquanto a doutrina civilística distingue no objeto da caducidade os direitos, *maxime* os direitos potestativos e os negócios jurídicos, unilaterais ou bilaterais[1038]; a doutrina administrativa diversifica o objeto da caducidade para direitos e posições subjetivas[1039], normas jurídicas[1040], atos jurídicos unilaterais[1041], contratos administrativos[1042] e procedimentos administrativos[1043].

Na jurisprudência portuguesa as situações mais frequentes sucedem, quanto a particulares, visando a caducidade do direito de impugnação de atos administrativos e, quanto à Administração, visando a caducidade do direito de liquidar impostos[1044].

Estas duas situações correspondem à variante preclusiva da figura no sentido da extinção de uma posição jurídica por força do seu não exercício pelo prazo taxativamente disposto para o efeito que tivemos o condão de denominar «*a causa de caducidade pelo não exercício do direito durante o prazo*».

1038 Temos presente a caducidade do mandato e da procuração, disposições testamentárias, convenções ante-nupciais, doações, patos sucessórios, contratos de locação, entre outros.

1039 A caducidade do direito de impugnação administrativa ou contenciosa pelo decurso do respetivo prazo e a caducidade do direto de ação em geral; a caducidade do direito de liquidar impostos (art. 45.º, da LGT); a caducidade da faculdade de declarar a nulidade de atos de licenciamento e análogos por parte da Administração e de propor a correspondente ação (art. 69.º, n.º 4, do RJUE); a caducidade do mandato para órgão eletivo em consequência do trânsito em julgado da aplicação de penas disciplinares (art. 18.º, do EOA); a caducidade do direito do empreiteiro à reposição do equilíbrio contratual por agravamento dos custos (art. 354.º, do CCP); e, finalmente, a caducidade do direito à reversão do bem expropriado (art. 5.º, do CE).

1040 A caducidade do regulamento pelo decurso do prazo de vigência, ou pela cessação da vigência da lei habilitante, ou pela extinção do objeto, ou ainda por outros fatos.

1041 A caducidade da delegação de poderes (art. 40.º, do NCPA); a caducidade da declaração de utilidade pública para efeitos de expropriação (art. 13.º, do CE); a caducidade, no âmbito urbanístico, de pareceres, da aprovação de projetos de arquitetura, de licenças e de embargos (RJUE); a caducidade do ato de nomeação do trabalhador da Administração por não aceitação do nomeado (art. 19.º, n.º 2, da LVCR); a caducidade do ato de adjudicação (art. 86.º e 87.º, do CCP); e, finalmente, a caducidade das medidas provisórias adotadas nos procedimentos administrativos (art. 85.º, do NCPA).

1042 A caducidade do contrato administrativo pelo cumprimento integral; pela impossibilidade de cumprimento e pelas restantes causas previstas no CC, em lei especial, ou no próprio contrato (art. 330.º, al. b), do CCP); a caducidade do contrato pela verificação de termo; de condição resolutiva; ou ainda por morte do contraente particular; a caducidade do contrato com objeto passível de ato administrativo pelas mesmas causas que afetariam os atos administrativos que substituem (art. 337.º, n.º 1, do CCP); a caducidade dos contratos para a prática ou omissão de atos administrativos pela alteração dos pressupostos da decisão ou pela impossibilidade de verificação desses pressupostos (art. 337.º, n.º 2, do CCP); e, finalmente, a caducidade dos contratos com objeto passível de ato administrativo e demais contratos sobre o exercício de poderes públicos quando as partes fixam livremente os pressupostos da sua caducidade (art. 336.º, do CCP).

1043 A lei qualifica expressamente como caducidade certas causas de extinção dos procedimentos urbanísticos no RJUE; dos procedimentos de recrutamento de pessoal na LVCR; dos procedimentos de classificação de bens na LBPC; ou ainda dos procedimentos pré-contratuais de negociação no CCP; e, finalmente, noutros casos, a lei procede a uma qualificação expressa, mas parece construir a vicissitude extinta em termos de caducidade. Poderá ser esse o caso da extinção do procedimento por deserção (art. 111.º, do NCPA); ou, genericamente, por ultrapassagem dos prazos de conclusão do procedimento por parte da Administração.

1044 Ac. do Supremo Tribunal Administrativo, de 08 de março de 2018, Proc. n.º 0114417/17 (apud http://www.dgsi.pt/); Ac. do Supremo Tribunal Administrativo, de 21 de fevereiro de 2018, Proc. n.º 0173/17 (apud http://www.dgsi.pt/).

Ensaiando fazer um brevíssimo sumário, diremos que, com efeito, o problema fundamental que se coloca é o de saber se o acolhimento amplo da caducidade na sociedade de risco do direito administrativo não tem de ser acompanhado de modulações significativas na sua configuração e no seu regime relativamente ou até se não deverá reconhecer-se abertamente a existência de modalidades autónomas de caducidade específicas do ambiente das ciências jurídico-políticas.

De fato, as particularidades desta área revelam-se na variedade de configurações de que se reveste o fato determinante da caducidade e, acima de tudo, na peculiar diversidade do objeto.

Ora, o legislador do regime jurídico do procedimento administrativo não se refere expressamente à caducidade por atos administrativos e nos contratos administrativos apenas existe uma remissão feita para a lei civil a propósito das causas de extinção do contrato administrativo[1045].

Na realidade, podemos encontrar uma referência indireta do legislador à caducidade dos atos administrativos a propósito de atos insuscetíveis de revogação ou anulação administrativa quanto a atos cujos efeitos tenham caducado, ou se encontrem esgotados, que só podem ser objeto de anulação administrativa ou de revogação com eficácia retroativa[1046].

Reiterando o referido *supra* em torno das «*causas de caducidade*», o legislador nunca refere quais as causas de caducidade dos atos administrativos, *rectius*, seremos obrigados a ver qual o regime que nos fornece indícios de que os atos ou direitos estão caducados[1047].

Mas o legislador difere as situações nos temos seguintes: (i) atos que se encontrem esgotados por situações de decurso do tempo ou de cumprimento de direitos, obrigações ou vantagens; e (ii) atos cujo exercício produziu o esgotamento dos efeitos. Deste modo, aqui o legislador considera os atos esgotados, mas não caducos[1048]. Dito de outro modo,

---

[1045] Reportamo-nos ao art.º 330.º, do CCP: "São causas de extinção do contrato: a) O cumprimento, a impossibilidade definitiva e todas as restantes causas de extinção das obrigações reconhecidas pelo direito civil".

[1046] Reportamo-nos ao art. 166.º, do NCPA.

[1047] Perfila-se, todavia, uma conclusão: o efeito extintivo da caducidade no direito civil tem sempre origem legal enquanto no direito administrativo a Administração pode também fixar pressupostos de extinção do ato administrativo, sobre as diferenças mais marcantes nos dois ramos de direito, cfr., FRANCISCO VALASCO CABALLERO, *Las clausulas accesorias del ato administrativo*, cit., pp. 93 e segs; ANTÓNIO CARLOS CINTRA DO AMARAL, *Extinção do ato administrativo*, cit., p. 18.

[1048] Reportamo-nos ao art. 166.º, n.º 2, do NCPA: "Os atos cujos efeitos tenham caducado ou se encontrem esgotados só podem ser objeto de anulação administrativa ou de revogação com eficácia retroativa".

trata-se de uma norma que estatui o seguinte: quando os atos se encontram esgotados não haverá caducidade[1049].

O legislador pretenderá ainda fazer outro esclarecimento: se houver caducidade o fenómeno de extinção dos efeitos produz-se *per se*, isto é, a caducidade opera, designadamente, quando estejamos perante atos vinculados[1050].

Ora, tendo em consideração que a caducidade reporta a situações relacionadas com a aplicação da lei no tempo, cumpre atender ao tratamento jurídico do caso especifico em que determinada disposição apresenta um determinado prazo ou mesmo uma situação jurídica que não preveja disposições transitórias específicas. Ora, nesta situação, temos de nos socorrer dos princípios que regem a aplicação da lei administrativa no tempo, mormente o brocardo latino *tempus regit actum*[1051].

A validade dos atos jurídicos, a sua conformação com o Direito, deve ser aferida pelas leis em vigor ao tempo em que aqueles atos foram praticados. Na sugestiva síntese do direito romano, a sobreposição do tempo ao direito é total. O direito funde-se no tempo, é por ele absorvido, de tal modo que as avaliações jurídicas das situações deixam de ter autonomia, diluem-se nesse tempo que a norma incorpora enquanto existe como tal. É esta diluição do direito no tempo - *tempus regit actum* -, patente no brocardo que se tem mantido incólume ao longo dos séculos, porventura expressão da força que, nas suas significações culturais, o tempo tem nos comportamentos humanos. Uma força de tal ordem que, continuando a ideia subjacente ao referido brocardo, julgamos ser regidos pelo tempo, sem consciencializar que o tempo não rege o que quer que seja. Tão simplesmente porque o tempo é indiferente às coisas, situações, relações que nele se estabelecem. O que nos rege

---

[1049] Efectivamente, no que respeita às situações em que a revogação é impossível, verifica-se que o art. 166.º, n.º 2, do NCPA, mantem praticamente o teor do art.º 139.º CPA, quanto aos atos insusceptíveis de revogação. Só excluindo do seu âmbito a possibilidade de revogação (ou anulação administrativa) de atos inexistentes e vincando que os atos cujos efeitos tenham caducado ou se encontrem esgotados "*só*" podem ser objecto de revogação (ou anulação administrativa) com eficácia retroactiva. Sobre este preceito, que assenta na ideia da não verificação de efeitos por parte do ato objecto de revogação, não podemos deixar de referir a particular situação dos atos nulos, designadamente, a questão da admissibilidade de efeitos putativos dos atos nulos prevista no art. 162.º, n.º 3, do NCPA (art. 134.º, n.º 3, do CPA), porquanto, se nos termos deste artigo se permite, por razões de segurança jurídica e tutela de confiança digna de protecção, que atos nulos possam produzir efeitos, também não deve ser afastada, à partida, a possibilidade da sua revogação, o que poderá ocorrer devido a posteriores imperiosas motivações de interesse público. Por isso, entendemos que o art. 165.º do NCPA deveria salvaguardar este aspecto, de molde a que, desse modo, se possa melhor harmonizar com o disposto no art. 162.º, n.º 3, do NCPA.

[1050] Com efeito, pensemos, a título de exemplo, que uma lei estatui que o particular tem três meses para o exercício do direito sob pena de caducidade. Neste caso, findo aquele tempo, não será necessário qualquer ato revogatório porque a extinção de efeitos já está produzida.

[1051] Sobre este princípio, cfr., as sábias palavras de MARIA DA GLÓRIA GARCÍA, *A urgência nos procedimentos pré-contratuais*, in AAVV, Públicação feita pelo Instituto de Ciências Jurídico-Políticas, Lisboa, 2012, pp.123-140, (p. 124).

em comunidade é o Direito, a realidade humana culturalmente criada no tempo e que, também no tempo, se projeta. Volvido em princípio jurídico, *tempus regit actum* não é tanto um princípio do ato, ou sequer de um procedimento, quanto um princípio do poder quando este se exerce e no tempo em que se exerce (o Direito ou as normas que existem no tempo regulam, nesse tempo em que existem e produzem efeitos, o exercício do poder[1052]).

Este princípio constitui a regra geral de aplicação das leis no tempo, trata-se de um princípio geral de direito recebido no CC que vale tanto no direito privado como no direito público[1053].

De acordo com este princípio, as normas jurídicas têm efeito apenas para o futuro, decorrendo do mencionado princípio que "a lei nova é de aplicação imediata".

Em direito administrativo, o princípio *tempus regit actum* implica que os atos administrativos se tenham de reger pelas normas em vigor no momento em que são praticados, independentemente da natureza das situações a que se reportam e das circunstâncias que precederam a respetiva adoção[1054].

Perante o quadro legal aqui traçado, torna-se mais compreensível que no direito administrativo seja vedado às partes o alargamento e encurtamento convencional dos prazos legais de caducidade de um direito[1055].

Mas o essencial do ponto deste estudo que nos cumpre tratar relaciona-se com a utilização de meios informais de atuação administrativa[1056].

Na verdade, aquela parcela de atividade administrativa que se convencionou designar como Administração informal não pára de crescer[1057].

1052 MARIA DA GLÓRIA GARCÍA, *A urgência nos procedimentos pré-contratuais*, cit., p. 125.

1053 Reportamo-nos ao art. 12.º, do CC.

1054 MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *Anulação de atos administrativos e relações jurídicas emergentes*, cit., pp. 706 e segs.

1055 O que não acontece no direito civil, como vimos, pela aplicação do art. 330.º, do CC.

1056 As actuações informais são modos de actuação da Administração que se caracterizam por não estarem regulados pelo Direito, ou seja, não estão tipificados ou sequer mencionados na lei. A Administração utiliza actuações informais com o objectivo de ser mais eficiente e rápida na resposta aos particulares. Não estando mencionados na lei, existem uma série de actuações informais praticadas pela Administração. A título de exemplo, podem ser reconduzidas a actuações informais as recomendações, as informações, as advertências, alguns acordos sobre a atribuição de subvenções, acordos endoprocedimentais, entre outros. É patente que estas meras recomendações ou advertências, independentemente de sabermos se cabem ou não no conceito de ato administrativo, não estão sujeitas a nenhum regime específico, logo não se lhes pode aplicar, por exemplo, as exigências procedimentais dos contratos administrativos que decorrem do NCPA, no mesmo sentido, cfr., CARLA AMADO GOMES/SANDRA LOPES LUÍS, *O dom da ubiquidade administrativa: reflexões sobre a actividade administrativa informal*, in ROD, ano 144, n.º3, 2012, pp. 535-568.

1057 VIEIRA DE ANDRADE, *Lições de direito administrativo*, 5.ª ed., Coimbra: ed. Imprensa da Universidade de Coimbra, 2017, p. 135.

Ademais, os órgãos administrativos, servindo-se dos mais variados expedientes, vão dialogar, negociar, transigir e contemporizar com os particulares[1058].

Nessa sua cooperação com os destinatários da atividade administrativa vão, muitas vezes, fazer imposições e exigências ou estabelecer condições que, à partida, carecem de qualquer base legal. E os atos que praticam, nesta zona cinzenta, quase no limiar da ilegalidade, exibem as mais diversas configurações[1059]. Tanto se trata de uma simples admoestação ou recomendação[1060], como se cura de um longo processo fático de negociações preliminares à outorga de uma licença ou de outro tipo de autorização[1061].

Poderá já ser um convénio, desprovido de força jurídica, ou então uma tolerância ou transação pura e simples com situações irregulares[1062]. Como se vê por este punhado de exemplos, trata-se aqui de um conjunto de atuações que não estão de todo previstas de forma objetiva, na lei administrativa, o que levanta o problema da fronteira entre a informalidade e ilegalidade, que aqui não cumpre discutir[1063].

Não obstante, a adoção de meios de atuação informal revela uma espécie de instinto natural da Administração para se adaptar aos novos problemas que lhe são colocados[1064].

Na verdade, a aludida impossibilidade de definir as situações em toda a sua complexidade força o recurso a esquemas de atuação mais flexíveis, menos rígidos, que possam assegurar a pacificação imediata (ainda que nem sempre definitiva) das necessidades públicas em causa[1065]. Numa palavra, os atos informais introduzem um certo grau de flexibilidade no agir administrativo[1066]. E, deste modo, se compreende que a Administração, oferecendo garantias de vir a emitir a seu tempo o ato formal de

---

1058 No mesmo sentido, cfr. VIEIRA DE ANDRADE, *Licoes de direito administrativo*, cit., p. 136.
1059 VIEIRA DE ANDRADE, *Licoes de direito administrativo*, cit., p. 135.
1060 Sobre as recomendações no direito administrativo, cfr., FREITAS DO AMARAL, *Curso de direito administrativo*, vol. II, Reimp., vol. II, Coimbra: Livraria Almedina, 2017, p. 273.
1061 PAULO OTERO, *Legalidade e administração pública*, Coimbra: Livraria Almedina, 2011, p. 911.
1062 Se não existe uma vinculação directa dos destinatários da Administração a adoptar certos comportamentos mas somente uma influência na tomada das suas decisões podemos também estar no domínio das informações prestadas pela Administração Pública, cfr., CARLA AMADO GOMES, *Contributo para o estudo das operações materiais da administração pública e do seu controlo jurisdicional*, cit., p. 234.
1063 Se uma actuação administrativa contrária à lei é fonte de invalidade – tenha a mesma na sua base uma expressão formal ou informal – nunca se deverá esquecer que uma reiterada actuação *contra legem*, desde que acompanhada da ausência de qualquer sancionamento judicial, senão mesmo confirmada pela jurisprudência administrativa, poderá fazer emergir de tal comportamento factual constante uma norma informal que, apesar de contraria a legalidade, se mostra passível de afirmar no ordenamento jurídico administrativo, cfr., PAULO OTERO, *Legalidade e administração pública*, cit., pp. 919 e 920.
1064 VIEIRA DE ANDRADE, *Lições de direito administrativo*, cit., pp. 134 e 135.
1065 VIEIRA DE ANDRADE, *Lições de direito administrativo*, cit., p. 136.
1066 VIEIRA DE ANDRADE, *Lições de direito administrativo*, cit., p. 137.

autorização, dê luz verde para que o particular comece a desenvolver a atividade autorizanda[1067].

O que se vem de se dizer demonstra que os atos informais têm, entre outras qualidades, uma especial apetência para lidar com situações de incerteza presente ou de incerteza quanto ao futuro imediato[1068].

Efetivamente, pela via da intervenção informal, o decisor administrativo adia ou protela a prática formal de um ato administrativo que seria adequado à realização do interesse público que se afirma num certo momento[1069].

Em resumo, os atos informais permitem que o agente, geralmente em cooperação ou acordo com o particular, resolva no plano dos fatos uma situação para a qual não havia uma solução jurídica capaz, fosse porque não se podia atestar o preenchimento da totalidade dos pressupostos, fosse porque a dinâmica da situação deixava antever uma rápida e provável alteração dos elementos[1070].

Deste modo, as circunstâncias da atuação administrativa, em especial quando sujeitas à aceleração de ritmos próprios da sociedade de risco do direito administrativo, reforçam as exigências de rápida estabilização das situações jurídicas e colocam tensões crescentes à atuação de todos os sujeitos na perspetiva de uma aquisição expedita de certezas jurídicas[1071].

Fechando este brevíssimo parêntese, refira-se que, no direito administrativo as situações de caducidade revelam não apenas um crescimento quantitativo, mas também uma progressiva diversidade, surgindo em contextos muito variados e cada vez mais

---

1067 VIEIRA DE ANDRADE, *Lições de direito administrativo*, cit., p. 137.

1068 A *supressio*, enquanto manifestação da conjugação do decurso do tempo com a boa fé, traduzindo em direito civil a neutralizaçao de posições jurídicas por efeito do seu não exercício prolongado em termos de gerar a confiança de que, na sequência da constância e coerência dessa inactividade, não mais seriam exercidas, pode também assumir relevância no direito administrativo, cfr., FRANCESCO MANGANARO, *Principio di buona fede e attivita delle amministrazioni pubbliche*, Nápoles: Edizioni Scientifiche Italiane, 1995, pp. 67 e segs.

1069 PAULO OTERO, *Legalidade e administração pública*, cit., p. 917.

1070 PAULO OTERO, *Legalidade e administração pública*, cit., p. 918.

1071 No essencial, cumpre não olvidar o contributo de MAX WEBER, *Economia y sociedad* cit., p. 77, para uma análise sócio-política da burocracia destacando o relacionamento entre uma autoridade de índole racional-legalista típica do Estado moderno e uma estrutura burocrática marcada pela profissionalização funcional envolta numa disciplina normativa abstrata. Na verdade, julgamos ser lícito afirmar que a partir da afirmação da eficácia da gestão administrativa e do crescente predomínio das estruturas formais de coordenação entre as diferentes atividades sociais irrompe a ciência das organizações, cfr., MARCO ALMAGISTI/SELENA GRIMALDI, *Max weber e le aporie della democrazia. attualità di una riflessione*, cit., p. 479. O modelo organizativo concebido por HENRY FAYOL, *Administration industrielle et générale*: *eprévoyance, organisation, commandement, controle*, cit., pp. 29 e 30, previa um modelo de Administração baseado num poder descentralizado e desconcentrado com princípios modernos do direito administrativo. Deste modo, dedica um capítulo à função administrativa do Estado. Entre nós, cfr., ADRIANO MOREIRA, *Ciência política*, cit., pp. 152 e segs.

distantes do paradigma civil da preclusão de um direito pelo seu não exercício tempestivo[1072].

A ilustração da perspetiva dogmática da caducidade está na identificação da sua matriz principal, pelo que, não obstante termos reportado à caducidade no quadro da «actuação informal da Administração Pública», cumpre agora delimitar a origem da caducidade no direito positivo.

7. A heterogeneidade das fontes da caducidade no direito administrativo

Uma das questões diretamente tributárias da compreensão da caducidade circunstancialmente privilegiada é a das fontes de direito que lhe subjazem[1073].

A multiplicidade de tarefas que a Administração Pública é chamada a desempenhar corresponde a uma diversidade de formas de atuação, através de três modalidades distintas: (i) em primeiro lugar, mediante a adoção de normas jurídicas, i.e., regras de conduta gerais e abstratas que se destinam a permitir (facilitar) a aplicação das leis às situações concretas da vida real[1074]. Tais normas complementares dos comandos legislativos designam-se regulamentos administrativos[1075]; (ii) em segundo lugar, através de atos unilaterais que aplicam as leis e regulamentos em casos individuais e concretos (p. ex., ao problema do senhor A ou da empresa B). Trata-se, agora, não da emissão de normas gerais e abstratas, mas sim dos denominados atos administrativos; (iii) em terceiro lugar, por meio de uma atuação em que se privilegia a colaboração com os particulares, *rectius*, a Administração

---

[1072] Na jurisprudência, as situações mais comuns são, por banda dos particulares, a caducidade do direito de impugnação de atos administrativos e, por parte da Administração, a caducidade do direito de liquidar impostos, cfr., o Ac. TCA-Sul de 22-10-2015, proc. 8594/15: "Tendo em vista aferir do esgotamento do prazo de caducidade da ação, à luz do disposto no artigo 237.º, n.º 3, do CPPT e considerando que o gerente de ambas sociedades embargantes tomou conhecimento da diligência judicial em apreço, pelo menos, no dia 01.06.2012 e que os presentes embargos de terceiros foram deduzidos em 24.02.2014, forçoso se torna concluir que a petição inicial de embargos mostra-se extemporânea" e o Ac. TCA-Sul de 24-09-2015, proc. 8523/15: "Pode definir-se a caducidade como o instituto através do qual os direitos que, por força da lei ou de convenção das partes, se devem exercer dentro de certo prazo, se extinguem pelo seu não exercício durante o mesmo período. O instituto da caducidade tem por fundamentos vetores como a certeza e a ordem pública, vistos no sentido de que é necessário que, ao fim de certo lapso de tempo, as situações jurídicas se tornem certas e inatacáveis. Esta prevalência de considerações de ordem pública constitui a razão explicativa para que o prazo de caducidade corra sem suspensões e interrupções e, em princípio, que só o exercício do direito durante o mesmo impeça que a caducidade opere.

[1073] A caducidade, como já se viu a propósito do procedimento administrativo, é o resultado do decurso do fato jurídico que é o tempo sobre a subsistência de uma situação jurídica na medida em que afecte o fundamento em que aquela assenta, cfr., LUIS FÁBRICA, *O tempo e a caducidade em direito administrativo,* cit., p. 71.

[1074] AFONSO RODRIGUES QUEIRÓ, *Lições de direito administrativo*, cit., pp. 5-278.

[1075] MARCELO REBELO DE SOUSA/ANDRÉ SALGADO MATOS, *Direito administrativo geral*, tomo III, cit., p. 250.

deixa de agir pela via das decisões unilaterais, constituição, modificação ou extinção de relações jurídico-administrativas a estar dependente de um acordo de vontades entre as entidades administrativas e os particulares[1076]. Numa palavra, em certos casos, uma adequada prossecução do interesse público impõe o recurso à via contratual, i.e., dos denominados contratos administrativos[1077].

A (argumentativamente concludente ou inconcludente) perspetiva adotada é sempre conformadora dos problemas que, por sua mediação, se consideram – razão por que a pressuposta impostação do direito (que, por isso mesmo, deverá ser intersubjetivo-praticamente fundamentada, em diálogo crítico com o pensamento jurídico) não pode deixar de determinar o sentido e o conteúdo das fontes do direito[1078].

Na verdade, a situação hodierna do pensamento jurídico não se compadece com a insistência na mobilização de paradigmas discursivos definitivamente perimidos, impondo antes o risco de uma reflexão reconstrutiva para poderem ser adequadamente tematizados os problemas que o entretecem[1079]. Não obstante, a efetiva renovação da perspetiva de abordagem é uma tarefa difícil e morosa, passando frequentemente por uma fase intermédia, durante a qual continua a lançar-se mão dos modelos herdados, por serem os únicos disponíveis[1080].

O direito positivo que emana da constituição, leis, decretos-leis, regulamentos, portarias que são fontes do Direito por concorrerem para desvelar o direito já constituído que delas emana nada nos diz sobre os modos e o processo de constituição da normatividade jurídica vigente que elas objetivamente manifestam[1081].

[1076] A propósito da crescente dificuldade – senão mesmo impossibilidade – em fazer coincidir as noções de Administração Pública, em sentido orgânico, e de Administração Pública, em sentido funcional, cfr., as reflexões da tese de doutoramento de MARIA JOÃO ESTORNINHO, *A fuga para o direito privado*, Coimbra: Livraria Almedina, 1996, pp. 47-57.

[1077] JOÃO CAUPERS, *Introdução ao direito administrativo*, cit., p. 78.

[1078] Algo diferente é o entendimento de MIGUAL REALE, *Da teoria das fontes à teoria dos modelos do direito*, Coimbra, 1985, pp. 3 e segs.; que tende a afirmar explicitamente uma relação inversa entre as fontes do Direito e o Direito, com a intelecção deste último a depender do modo como se tiver perspectivado aquela problemática, embora não seja lícito excluir a ideia de que também o pólo circunstancialmente eleito como determinante (o das fontes do Direito) depende, afinal, segundo o professor brasileiro, da visualização do Direito em que implicitamente postula.

[1079] A reflexão sobre as funções sociais do Direito ou a análise funcional é indispensável a uma mais rigorosa e completa compreensão da realidade jurídica e, portanto, ao esforço da sua definição. A um conceito "estrutural" de Direito esta reflexão permite fazer acrescer um conceito "funcional". E às perspectivas estrutural e funcional pode ainda acrescentar-se a perspectiva valorativa, própria da filosofia do Direito, cfr., MANUEL ATIENZA, *El sentido del derecho*, Barcelona: ed. Ariel, 2012, p. 164.

[1080] No mesmo sentido, cfr., JUAN B. VALET DE GOYTISOLO, *Fuentes formales del derecho o elementos mediadores entre la naturaleza de las cosas y los hechos jurídicos?*, Madrid, 2004, pp. 15 e segs.

[1081] O Direito é tradicionalmente apresentado como meio de "resolução" de conflitos. Se a função integrativa permite perceber a forma como o Direito evita os conflitos, esta função entra sobretudo em cena quando o

Comecemos então por advertir que o problema das fontes do direito é diferentemente compreendido pelo pensamento jurídico positivista e por outra intelecção da juridicidade que lhe opomos[1082].

Daquela primeira perspetiva, do que se trataria era de saber quem teria poder para criar normas jurídicas obrigatórias no âmbito de um determinado sistema político-constitucional[1083]. E, na verdade, o positivismo respondia à pergunta que assim formulava invocando o *corpus iuris* pré-constituído.

Entre nós, tudo se resumiria, desta ótica e em princípio, à clarificação do sentido dos quatro primeiros artigos do CC, porque não se discutia a exclusiva legitimidade do legislador (o detentor do "poder supremo)" para decidir a mencionada questão, identificando-se as fontes do direito com as suas formas de aparecimento legislativamente prescritas, que apenas importaria conhecer.

Prima facie, é certo que a normatividade jurídica se pode objetivar na legislação (tal como nos contratos, em sentenças jurisdicionais, etc.) e a questão que (no âmbito do classicamente designado problema das fontes do direito) importa considerar é a de saber de que modo é que essa normatividade como tal se constitui[1084].

Secondo facie, também em relação às normas que eventualmente pretendem resolver, no âmbito de um certo sistema jurídico, o problema que nos ocupa levanta a mesma questão: essas normas do direito positivo não deixam igualmente de resultar de um

---

conflito deflagrou. Ou até, em particular, quando pensamos em pleitos judiciais, cfr., SÍLVIA ALVES, *Lições preliminares de sociologia do direito*, Lisboa: ed. AAFDL, 2018 p. 64.

[1082] De acordo com uma concepção mais positivista, de uma forma ampla e subtil, é possível entender que o Direito "resolve" conflitos "declarados" e "não declarados", na medida em que tem uma poderosa capacidade integrativa. Lubrificando o mecanismo das relações sociais, evita ou mitiga os elementos de conflito. Actuando como uma "terapia de grupo", assume uma "função sócio-terapêutica", cfr., MANFRED REHBINTER, *Sociología del derecho* (trad. de *Rechtssoziologie* por Gregorio Robles Morchón), Madrid: ed. Pirámide, 1981, p. 132.

[1083] Não muito longe deste entendimento anda CASTANHEIRA NEVES, As *fontes do direito e o problema da positividade jurídica*, in BFDUC, LI, Coimbra, 1975, pp. 11 e 13; que qualifica a positivisticamente comprometida impostação do problema das fontes do direito como "político-constitucional" e a reconhece inucleada na categoria "poder" propondo a sua substituição por uma "fenomenológico-normativa" radicada na categoria de "vigência".

[1084] Muitos códigos e mesmo constituições (estas mais pelo seu silêncio) consideram a lei como única fonte do Direito. Mas estes textos codificadores, que são em si mesmo leis, relevam-se maus juízes em "causa própria". Além da lei há sempre, a Justiça (ou o Direito Natural) e a Constituição material (e a ordem de valores) que são instâncias prévias e superiores à lei positiva, mesmo formalmente constitucional, que podem conduzir à declaração de normas constitucionais inconstitucionais, como demonstrou o jurista alemão, OTTO BACHOF, *Normas constitucionais inconstitucionais?* (trad. de *Verfassungswidrige Verfassungsnormen?* por J. M. Cardoso da Costa), Reimp., Coimbra: Livraria Almedina, 2008, pp. 64 e segs.

processo criador da normatividade jurídica e este é o último problema das fontes do direito[1085].

Um outro pólo temo-lo no atual reconhecimento de princípios normativos a transcenderem também a lei, a legalidade, convocados como fundamentos normativos da juridicidade e que a própria lei terá de respeitar e cumprir.

Scilicet, princípios estes que se distinguem decisivamente dos "princípios gerais de direito" que o positivismo normativístico—sistemático via como axiomas jurídico-racionais do seu sistema jurídico, pois não agora princípios normativamente materiais fundamentantes da própria juridicidade (princípios de justiça), expressões normativas de "o direito" em que o sistema jurídico positivo cobra o seu sentido e não apenas a sua racionalidade. É assim que esses princípios se impõem como um tema generalizado e insistente, e a suscitar uma vasta problemática, no pensamento jurídico contemporâneo.

Destarte, se é certo que um problema de solução não linear se terá de pôr aqui, o do sentido último da relação jurídica entre os direitos fundamentais e os princípios, é esse um problema que agora deixaremos de lado, para chamar a atenção para um outro em que a jurisdição é diretamente convocada. *Rectius*, é que este outro sentido da juridicidade translegal implica uma intencionalidade concreta a sua normatividade terá de assumir-se de modo concretamente realizando na *praxis* histórico-social, pois o seu sentido autêntico só se atinge na sua realização.

Summo rigore, a legalidade, com o normativismo que assimilou e por que doutrinariamente acabou por ser pensada, afirma uma juridicidade que subsiste no próprio sistema dogmático-normativo da sua definição. O que justamente não pode ser admitido pelo sentido axiológico-normativo e material da juridicidade que se exprima nos direitos e princípios: a titularidade daqueles e os regulativos compromissos axiológico-normativos destes postulam, respetivamente, já uma titularidade efetiva, uma titularidade real no contexto social, já uma projeção determinante na prática histórica.

Com efeito, os direitos são votos silenciosos, se não se afirmarem como efetivas condições da realização pessoal; os princípios serão aspirações sem substrato, se não

[1085] Para MANFRED REHBINTER, *Sociología del derecho*, cit., p. 125, a função primordial do direito parece ser a "integração de grupo". Numa teoria que concebe a sociedade sob o signo do consenso e da estabilidade, o direito é configurado como o instrumento que permite e garante o equilíbrio. Porque em geral e por diversos meios retira pressão ao sistema e elimina os possíveis focos de instabilidade. Evita ou resolve os conflitos. Regula, "normaliza" os comportamentos e consolida ou gera a adesão ("internaliza") a valores comuns. Em suma, realiza a harmonia e a coesão social. No mesmo sentido, segundo HARRY BREDEMEIER, *Law as na integrative mechanism*, in AAVV, Nova Iorque: ed. Free Press of Glencoe, 1962, pp. 73-90 (p. 74), o direito tem uma função integrativa do sistema social e a resolução ordenada de conflitos.

impregnarem constitutivamente a *praxis* e não obtiverem assim a sua decisiva determinação normativa, como referências axiológico-normativas para a prática e fundamentos normativos para o juízo que essencialmente são.

Numa síntese intercalar, diremos que a índole e a estrutura lógico-formal das normas enquanto tais – uma hipótese categorial-representativa implica certos tipos de efeitos, ou uma previsão hipotética implica uma definível estatuição, na condicionalidade normativa "se, então" – a admitirem inclusive uma enunciação apofântica e com esta um operar simplesmente lógico, possibilitam-lhes uma autonomia que a si mesma se basta[1086], e por isso a permitir que elas se tornem objeto de um conhecimento, já hermenêutico[1087] (a "interpretação da lei"), já dogmático (que se manifesta no construtivismo jurídico), já sistemático (o que obteve uma expressão acabada no sistematicismo da "teoria pura do direito").

Contudo, enquanto que a ausência de hipótese-previsão nos princípios ou a sua indeterminação referencial, já que essencial para eles é só o seu regulativo compromisso axiológico e prático, não impõe apenas que a sua normatividade se determine realizando-se, solicita ainda uma compreensão prática (não simplesmente dogmática ou lógica) dessa sua normatividade só possível de atingir-se assumindo a dialética entre o seu regulativo[1088], que convoca à realização, e a prática (de ação e judicativa) em que encarne e a manifeste realizada[1089].

Neste contexto, se as normas são autossuficientes no critério abstrato que hipoteticamente prescrevem, os princípios são fundamentos "para tomar posição perante situações *a priori* indeterminadas, que venham a determinar-se concretamente[1090]".

1086 Nesse sentido tem razão uma tradição doutrinal britânica que afirma que só há realmente norma, i.e., norma actualizada para um dado, tempo, lugar e situação, quando previamente tiver ocorrido uma decisão judicial que a invoca e põe em prática. Tem essa sabedoria ancestral muito acerto, porquanto, em grande medida, todos os demais estratos normativos são tópicos a tomar em consideração na decisão final, argumentos a ponderar, mas apenas a sentença judicial determina realmente, por um dado tempo, o sentido efectivo e os respectivos efeitos práticos da norma. Traduzindo linguisticamente: a sentença actualiza o sistema. É um ato-parole, face à langue de todo o sistema, que comporta em si graus normativos distintos, cfr., para uma aplicação de teorizações dos atos de linguagem ao Direito e à Ética, PAUL AMSELEK, *Théorie des actes de langage, éthique et droit*, Paris: ed. PUF, 1986.

1087 Sobre os fundamentos jurídico-hermenêuticos, cfr., PAULO FERREIRA DA CUNHA, *Iniciação à metodologia jurídica,* cit., p. 83.

1088 Sobre a Dialética e o fato de prevalecer sobre a Retórica, cfr., MICHEL VILLEY, *Réflexions sur la philosophie et le droit. Les Carnets*, Paris: ed. PUF, 1995, p. 534.

1089 STÉPHANE BAUZON, *Il mestiere del giurista. Il diritto politico nella prospettiva di Michel Villey*, Università degli Studi di Roma "Tor Vergata", Públicazioni della Facoltà di Giurisprudenza, Milão: ed. Giuffrè, 2001, pp. 200 e segs.

1090 GUSTAVO ZAGREBLSKY, *Il diritto mite,* Turim: ed. Einaudi, 1992, p. 22.

Em síntese: as normas legais esperam a sua aplicação e em último termo visam-na, mas podem compreender-se e determinar-se sem ela, ou seja, na sua subsistência abstrata; não assim os princípios, já que o seu verdadeiro sentido não é determinável em abstrato, e só em concreto, porque só em concreto logram a sua determinação e se lhes pode atingir o seu autêntico relevo[1091].

Ademais, essa sua determinação em concreto será chamada, numa responsabilidade iniludível, a jurisdição nos seus juízos decisórios em solução de controvérsias práticas suscitadas pela invocação daqueles mesmos direitos e princípios.

Com efeito, de consequência análoga, para o que sobretudo nos importa, são os limites normativo-jurídicos da lei, a abrirem um espaço que só a jurisdição na sua realização concreta do direito, em necessária intenção normativamente constituenda, pode preencher. Desde logo, limites normativos objetivos, de que damos conta quando reconhecemos que o direito legalmente positivado fica sempre aquém do domínio histórico-socialmente problemático (na extensão e na índole concreta dos problemas) a que terá de responder jurídico-normativamente, i.e., quando reconhecemos, e a própria dinâmica social o torna evidente, que o sistema jurídico só pode ser normativo-funcionalmente adequado a essa sua problemática social afirmando-se como um sistema aberto, que nenhuma legalidade pode fechar (posto fosse essa a pretensão do legalismo sistematicamente axiomático), e concluímos assim pela necessidade, para além mesmo da integração das lacunas no seu sentido tradicional, do autónomo desenvolvimento do direito através de sua própria realização (através da sua jurisprudencial realização[1092]).

Adicionalmente, uma segunda categoria de limites normativos impõe-se logo que a realização do direito assume um sentido normativamente material (que não apenas lógico-dedutivo e formal). Sucede que, a realização do direito com esse sentido, utilize embora como seu critério a norma legal, terá de mostrar-se concretamente adequada ao mérito problemático dos casos decidendos e não menos normativamente justificada em referência

---

[1091] No mesmo sentido, cfr., MICHEL BASTIT, *Naissance de la loi moderne*, Paris: ed. PUF, 1900, pp. 15 e segs.

[1092] No contexto de um ambiente global de funções jurídicas que se inserem no universo jurídico-cultural romano, em que avulta em todo o Direito a função da jurisprudência, não enquanto atividade jurisdicional simples, mas como doutrina, doutrina provida de uma intrínseca autoridade, derivada da competência e sabedoria dos seus autores, os *iuris consulti*, os jurisconsultos, um dos aspetos que se tem destacado é a própria Arte do Direito. A que hoje ainda chamamos, e com maiúscula, Jurisprudência. Lembra, a propósito, SEBASTIÃO CRUZ, *Direito romano* (*Ius romanum*), I, 4.ª ed., Coimbra, 1984, p. 292: "A princípio, toda a actividade da *iurisprudentia* se concretizava na *interpretatio*, identificava-se com ela. E a *iurisprudentia*, de início, foi praticamente a única fonte de direito".

aos fundamentos axiológico-normativos (aos valores e princípios) que dão sentido normativo material ao próprio direito.

Porquanto, não podendo deixar de ser essa normativo-problemática realização pelo menos de uma "concretização", com o especifico *actus* constituinte que esta exige, a insuficiência que já por isso sempre se verificará nos disponíveis critérios jurídico-formais que se utilizem obriga a ir normativamente para além deles, convocando os fundamentos normativos que deem sentido à juridicidade e possam assim orientar constitutivamente essa problemática concretização.

E com maior evidência quando as próprias normas jurídicas incluam "cláusulas acessórias apostas no ato administrativo" na medida em que estas introduzem requisitos marginais e adventícios do ato administrativo que se distinguem dos seus requisitos essenciais ou necessários; e que implicará que as cláusulas possam ser uma consequência da legalidade se é a lei a prevê-las ou o resultado de uma opção do autor do ato administrativo que, ainda assim, terá de atuar, ao apô-las ao ato, no quadro da legalidade, como se verá.

Deste modo, a própria interpretação e, função concretizadora é sempre – digamo-lo com ESSER – "uma conexão de *lex scripta* e *ius non scriptum*[1093]" e toda a realização do direito uma monodinâmica constitutivo-integradora que não pode prescindir de elementos normativos translegais e transpositivos – o que, contra o formal legalismo e o seu unidimensional e pré-determinado normativismo, se pode considerar adquirido pelo atual pensamento jurídico.

Que tanto é dizer que, por um lado, a concreta e material realização do direito faz com que as normas legais se vejam duplamente transcendidas, relativamente às possibilidades normativas que objetivam, pela simultânea e constitutiva referência aos princípios fundamentais do direito enquanto tal (do normaticamente integral sistema do direito) e ao *concretum* problemático dessa realização, e que, por outro lado, o direito que legalmente se realiza é ele próprio, um *continuum constituendo* em função de uma dialética normativa que articula os princípios normativo-jurídicos com o mérito jurídico do problema concreto[1094], através da mediação das normas legais, tanto dos princípios

[1093] JOSEPH ESSER, *Principio y norma en la elaboración jurisprudencial de derecho privado* (trad. de *Grundsatz und Norm in der Richterlichen Fortbildung des Privatrechts* por Eduardo Valentí Fiol), Barcelona: ed. Bosch, 1961, p. 71.

[1094] A propósito da dialéctica normativa, parece-nos ser, sobretudo, de destacar o carácter agonístico, dialógico, triangular e processual *hoc sensu* do Direito. Sobre a unidade destas dialécticas, cfr., ALEXANDRE MARC, *De la méthodologie à la dialectique*, Paris: ed. Presses D' Europe, 1970, pp. 82 e segs.; ENRICO RAMBALDI, *Dialéctica*, in Enciclopédia (Einaudi), vol. X, INCM, 1998, pp. 84 e segs.; LIVIO SICHIROLLO, *Dialéctica*, Milão: ed. ISEDI, 1973, pp. 27 e segs.; PAUL FOULQUIÉ, *La dialéctique*, Paris: ed. PUF, 1949, pp. 9-26.

normativo-jurídicos, como da realidade jurídica normativamente intencionada, que tem como corolário outros limites normativos para a normatividade legal, os limites temporais.

A talho de foice, também estes limites foram ignorados pelo tradicional legalismo normativista ao operar unicamente no plano de uma subsistência atemporal a que unicamente um ato exterior (o ato da revogação formal) poderia pôr fim. Só que, sendo a norma legal apenas um critério que se insere, e como limitado mediador normativo, num sistema de juridicidade em que concorrem, com a sua relativa autonomia constitutiva, aqueles princípios e aquela realidade, a historicidade que é própria de uns e de outra e assim a sua possível alteração, evolução ou mutação, pode fazer com que a norma legal se veja ou perante uma realidade jurídica que já não corresponde ao seu objetivo intencional – o caso extremo desta hipótese será o da norma obsoleta – ou ultrapassada pelos fundamentos normativos que a devem sustentar – o caso extremo desta hipótese será, por sua vez, o da caducidade normativa da norma legal por alteração decisiva nos princípios fundamentais do sistema[1095].

Prima facie, a norma vê o seu objeto modificado, pelo que deverá corrigir-se em conformidade, ou deixa sequer de ter objeto ou deixará mesmo de ter sentido a sua aplicação; *secondo facie*, é o próprio sentido de juridicidade da norma que se altera ou que lhe fica subtraído, pelo que deverá ela igualmente de corrigir-se ou de considerar-se de todo sem fundamento – hipóteses que sempre justificarão um decidir *contra legem*, invocando uma crítica intenção *secundum ius*. É este o resultado afinal da dimensão histórica do direito e do seu sistema normativo relativamente a elementos que neles têm uma subsistência formal – como é o caso das normas formalmente prescritas e, portanto, da lei.

Finalmente, e como já compreendemos, a perspetiva privilegiada pelo positivismo imputa o direito ao poder, reduzindo-o, do mesmo passo, a expressão da *voluntas* política e a juridicidade não se deve toda ao poder, nomeadamente, sabemos que as normas jurídicas legais só manifestam o direito se tiverem sido criadas num certo contexto institucional e se, complementarmente, assumirem uma validade específica.

Rectius, o problema das fontes do direito não deve ser semanticamente iludido pela fórmula que o enuncia, nem deve procurar-se uma solução para o mencionado problema.

Afirmemo-lo ainda por outras palavras: o problema das fontes do direito da caducidade não pode tematizar-se nem decidir-se considerando apenas um certo sistema

[1095] Segundo afiançam GUADALUPE DE JESÚS SANCHEZ/ANTONIO LONGAS LAFUENTE, *El instituto de la caducidad de las licencias de obras*, cit., p. 121, o prazo [de caducidade] serve de fundamento para a perda do direito e, por isso mesmo, trata-se de uma condição potestativa resolutória.

jurídico positivo do direito administrativo e atendendo ao modo como ele o resolve – o referido problema é, diferentemente, meta-positivo, pois o que importa é saber como advém a juridicidade àquele sistema, como se constitui ele enquanto sistema autenticamente de direito – pelo que também não basta invocar os comummente reconhecidos fatores genéticos co-determinantes do conteúdo do direito (interesses económicos, objetivos políticos, referências culturais) mas que, *per se*, não no-lo desvelam, porque não o originam mono-casualmente[1096].

O modo de existência do direito da caducidade revela-se por intermédio da sua vigência[1097], ou seja, uma categoria em que dialeticamente se sintetizam a validade (a materialmente densificadora constelação dos sentidos que o direito intenciona) e a eficácia (a sua empiricamente comprovável operatividade sociológica) a que intencionalmente apelidaremos de «*reconhecimento e efetividade*» a propósito das *causas, efeitos e eficácia*» em capítulo posterior deste estudo sobre os elementos científicos da caducidade[1098].

Em todo o caso, independentemente das interrogações filosóficas que se podem identificar em torno da normatividade das fontes do direito da caducidade impõe-se *in casu* conhecer a revelação das regras da caducidade no direito administrativo vigente tarefa que desenvolveremos sobremaneira nos pontos seguintes.

Para terminar, é mister referir que iniciamos este ponto tentando delimitar que o estudo da caducidade no direito administrativo terá de ser enquadrado, através da chamada à colação de figuras de diferente recorte jurídico sobre a atuação administrativa que configuram o exercício do poder administrativo, *rectius*, leis avulsas, regulamentos, atos e contratos administrativos.

[1096] A função integrativa do direito é explicada através das relações entre o sistema jurídico – parte do sistema de integração – e os sistemas político, de adaptação e de socialização e, mais exactamente, através de uma série de "inputs" e "outputs" entre o sistema jurídico e esses outros (sub)sistemas da sociedade. De fato, o funcionamento dos tribunais pode contribuir com a sua função integrativa para a "coordenação" da sociedade enquanto sistema político ou adaptivo. P. ex., o sistema político oferece objectivos e garantia de aplicação das normas ("inputs") e o sistema jurídico oferece interpretação e legitimação ("outputs"). A efectividade do sistema jurídico, contribuindo para a integração, é uma função da estabilidade desses intercâmbios, cfr., HARRY BREDEMEIER, *Law as na integrative mechanism*, cit., p. 89.

[1097] Se nos perguntarmos agora pelo ponto de partida da mencionada perspetiva, não poderemos deixar de o referir à comunitariamente concreta experiência constitutiva da mencionada vigência, em que oportunamente discerniremos um momento material, outro de validade, um terceiro especificamente constituinte e ainda um último de objectivação (que traduzem, respectivamente, as dimensões sociológica, axiológica, institucional e positivadora daquela mesma vigência, e que conjuntamente modelam a normatividade que a polariza).

[1098] Trata-se de determinar, sem a interposição de pré-juízos descaracterizadores do processo circunstancialmente em causa, como "vem à presença" (recorde-se que é este o significado etimologicasmente originário do radical grego da palavra fenomenologia, i.e., como se manifesta a normatividade jurídica vigente, no mesmo sentido, cfr., JACQUES DERRIDA, *Marges de la philosophie*, Collection Critique, Paris: ed. Minuit, 1972, p. 147; entre nós, VIEIRA CURA, *O costume como fonte de direito em Portugal*, in BFDUC, LXXIV, Coimbra, 1998, pp. 241 e segs.

Em qualquer caso, à guisa de curiosidade e por mera cautela deveremos, sempre que se revelar necessário, estudar a figura da caducidade igualmente em múltiplos e heterogéneos fins da atuação administrativa, nomeadamente a planificação e programação de condutas futuras, p. ex., no domínio do urbanismo (administração de planificação) passando pela proteção de determinados bens e valores jurídicos contra perigos e ameaças de vária ordem (administração de polícia) ou a regulação económica dos mercados e atividades económicas privadas (administração de regulação e garantia), proteção de bens e serviços (administração de assistência e segurança social) até à construção de equipamentos e infraestruturas (administração de infraestruturas), e ao incentivo e estímulo ao desenvolvimento de atividades privadas de interesse geral (administração de incentivo[1099]).

Do que decorre não ser de estranhar que, em redor de pronúncias jurídicas formais da Administração (regulamento, ato e contrato) proliferam, ademais, em momentos temporais distintos, atos jurídicos instrumentais[1100], *rectius*, alvarás, obras, pareceres, declarações negociais, cláusulas acessórias de termo, modo e condição, cujo estudo não é despiciendo a propósito do tratamento da caducidade no direito administrativo.

A teorização e construção de um regime jurídico no NCPA e nas demais fontes legais do direito administrativo que se baseie exclusivamente na causa de caducidade por incumprimento debater-se-á com o dilema de saber qual é o regime legal a atribuir a esta figura, *rectius*, em termos de efeitos e eficácia da caducidade, quando a causa da caducidade se relacionar com o não exercício do direito ou o fato superveniente.

Em face de um regime jurídico próprio, vem a doutrina laborando em torno da revogação, uma figura suficientemente neutra para permitir conter fenómenos que correspondem à caducidade, nomeadamente se estiverem associados com a causa de caducidade por incumprimento.

Neste contexto, o legislador e a doutrina têm vindo a servir-se da revogação para preencher o vazio normativo relacionado com o fato do NCPA não prever qualquer disposição para a caducidade de atos administrativos[1101].

No entanto, é desejável dotar a caducidade com um regime jurídico próprio em prol de um sistema jurídico integrado, uma vez que se assomam exemplos de regimes

---

[1099] PEDRO GONÇALVES, *Tratado de direito administrativo especial*, vol. II, Reimp., Coimbra: Livraria Almedina, 2017, pp. 15 e segs.

[1100] VIEIRA DE ANDRADE, *Lições de direito administrativo*, cit., pp. 22 e segs.

[1101] Reportamo-nos ao regime lacunar do Código em matéria de caducidade, cfr., arts.º 148.º e segs. do NCPA. No mesmo sentido, cfr., SARA MATOS, *Eficácia e caducidade no direito administrativo comum*, cit., pp. 974 e 975.

jurídicos de natureza especial em relação ao direito administrativo comum, que deveriam ser qualificados como sucedâneos de uma matriz normativa idealmente com assento no CPA[1102].

É mister referir que no direito administrativo podem ocorrer situações jurídicas no NCPA que apontam para a caducidade de regulamentos administrativos[1103] – aparecem amiúde situações desta última caducidade no RJUE[1104] e no RJUT[1105] –, bem como, situações de caducidade de contratos administrativos na fase pré-contratual do CCP[1106]

[1102] Sobre esta interacção entre direito administrativo comum e direitos administrativos especiais, destaca ANDRÉ SALGADO MATOS, *O projecto de revisão do Código do Procedimento Administrativo: uma revolução legislativa anunciada e as suas consequências*, in Projeto de Revisão do Código do Procedimento Administrativo, e-book, Coord. Rui Chancerelle Machete, Luis Fábrica e André Salgado de Matos, Universidade Católica Editora, Lisboa, 2013, pp. 17-45 (p. 36), a propósito da oportunidade de revisão do CPA e da respectiva estabilidade no ordenamento jurídico-administrativo, a imprescindibilidade de neste Código se encontrar um referencial face ao verdadeiro turbilhão normativo em que converteram os direitos administrativos especiais.

[1103] A este propósito, cumpre salientar que aprofundaremos com mais detalhe as numerosas situações em que os regulamentos sujeitos a termo ou condição resolutiva caducam com a verificação destes (art.º 145.º, n.º2, do NCPA); ou em que os regulamentos de execução caducam por revogação das leis que visam regulamentar, por deixarem de ter lei habilitante (art.º 145.º, n.º 2, do NCPA), quando abordarmos a «caducidade regulamentar, *maxime* regulamentos a termo ou condição resolutiva» no que tange ao ponto 7.3. na secção I, do presente capítulo.

[1104] Reportamo-nos ao art.º 71.º, do Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de Dezembro, que estabelece o regime jurídico da urbanização e edificação e prevê, com autonomia, a caducidade, ao estabelecer como causas de caducidade da licença ou autorização de operação de loteamento, designadamente "a falta de requerimento no prazo de um ano, de autorização das obras de urbanização (art. 71.º, n.º 1) e a falta de requerimento, no prazo igualmente de um ano, para a emissão de alvará, após a aprovação das obras de urbanização ou imediatamente após a licença de loteamento quando não sejam necessárias obras de urbanização" (art. 71.º, n.º 2).

[1105] Reportamo-nos ao regime de utilidade turística e princípios e requisitos necessários para a sua concessão, consagrado no art. 14.º, do Decreto-Lei n.º 423/83, de 5 de dezembro, com as alterações do Decreto-Lei n.º 38/94, de 8 de fevereiro.

[1106] Reportamo-nos ao regime da contratação pública que prevê a ocorrência de determinadas vicissitudes que, repercutindo-se sobre a decisão de adjudicação proferida num concreto procedimento pré-contratual, conduzem, *a final*, à não celebração do correspondente contrato com o concorrente inicialmente escolhido como adjudicatário naquele procedimento, cfr., o quadro completo de circunstâncias passiveis de determinar a cessação de vigência por caducidade no Código dos Contratos Públicos devido a causas de caducidade da decisão de adjudicação relacionadas com: (i) (i) a não apresentação, pelo adjudicatário e por fato que lhe seja imputável, dos documentos de habilitação, no prazo fixado para o efeito, ou no idioma legalmente previsto, nos termos do art. 86.º, n.º 1, do CCP; (ii) a falsificação de qualquer documento de habilitação ou prestação culposa de falsas declarações pelo adjudicatário, nos termos do art. 87.º, do CCP; (iii) a não prestação, pelo adjudicatário e por fato que lhe seja imputável, da caução exigida, no prazo e nos demais termos legalmente previstos, nos termos do art. 91.º, n.º 1, do CCP; (iv) a não confirmação, pelo adjudicatário, dos compromissos que tenham sido assumidos por terceiras entidades relativos a atributos ou a termos ou condições da proposta adjudicatária, nos termos do art. 93.º, n.º 1, do CCP; (v) a não comparência do adjudicatário no dia, hora e local fixado para a outorga do contrato, nos termos do art. 105.º, n.º 1, do CCP; (vi) o caso de o adjudicatário ser um agrupamento, não associação dos membros de agrupamento na modalidade prevista no programa do procedimento, nos termos do art. 105.º, n.º 1, do CCP e; finalmente, (vii) em caso de revogação, invalidade, ineficácia ou extinção da declaração bancária apresentada pelo candidato para demonstração do cumprimento da capacidade financeira exigida para efeitos de qualificação, nos termos do art. 180.º, n.º 1, do CCP).

7.1. A caducidade nas leis administrativas avulsas

A figura da caducidade é pluripolissémica e tem um carácter procedimental que se pode traduzir em causas de caducidade no procedimento administrativo geral do NCPA[1107], mas também em procedimentos especiais[1108], ou até, enquanto figura prevista em disposições gerais do procedimento administrativo[1109].

Existem igualmente situações de caducidade processual[1110], designadamente, a caducidade do direito substantivo no direito administrativo geral[1111].

Ora, tendo em consideração que a caducidade não tem sido objeto de tratamento sistemático – ao contrário da revogação – justificar-se-á que se conclua antecipadamente de que não há no nosso direito administrativo geral um regime geral e unitário sobre a caducidade sobre situações jurídicas que alterem a posição jurídica do titular do direito[1112].

Neste contexto, o intérprete tem a necessidade prática de analisar as manifestações de caducidade no direito administrativo especial[1113] e verificar o regime especificamente

---

[1107] Reportamo-nos ao regime comum do procedimento administrativo previsto nos arts. 53.º e segs., do NCPA e encontramos lá exemplos da figura da caducidade nas situações de caducidade das medidas provisórias (art. 90.º) e nas questões que prejudicam o desenvolvimento normal do procedimento quando o órgão competente para a decisão final, logo que estejam apurados os elementos necessários, conhece de qualquer questão que prejudique o desenvolvimento normal do procedimento ou impeça a tomada de decisão sobre o seu objeto e, nomeadamente, da caducidade (art. 109.º, n.º 1, al. b).

[1108] Reportamo-nos ao regime da caducidade dos regulamentos administrativos previsto no art. 145.º, do NCPA.

[1109] Reportamo-nos ao regime da extinção da delegação ou subdelegação por caducidade, resultante de se terem esgotado os seus efeitos ou da mudança dos titulares dos órgãos delegante ou delegado, subdelegante ou subdelegado, previsto no art. 50.º, al. b), do NCPA.

[1110] Imaginemos a situação de caducidade de um prazo processual previsto no NCPA.

[1111] Atendemos à noção de direito administrativo geral como o núcleo de normas principais contendo os princípios fundamentais, bem como as normas reguladoras da Administração no seu sentido mais geral e básico que podem incorporar no NCPA; no mesmo sentido, cfr., JOÃO CAUPERS, *Introdução ao direito administrativo*, cit., p. 78.

[1112] No mesmo sentido, dissertando sobre a inexistência de um prazo determinado de caducidade, cfr., HECTOR M. NAGORE SORABILLA, *Anotaciones sobre la caducidad de las licencias de obras*, in Revista Jurídica de Navarra (Janeiro-Junho), n.º 9, 1990, pp. 187-194 (p. 191).

[1113] Seguimos, no essencial, o sumário avançado no maior estudo feito sobre as várias facetas do direito administrativo especial, com coord. de PAULO OTERO/PEDRO GONÇALVES, *Tratado de direito administrativo especial*, vol. I, Reimp., Lisboa: Livraria Almedina, 2017: *Direito administrativo dos resíduos* ALEXANDRA ARAGÃO; *Direito administrativo do ambiente* CARLA AMADO GOMES; *Direito administrativo de polícia*; MIGUEL NOGUEIRA DE BRITO; *Direito administrativo da concorrência*, PAULA VAZ FREIRE; PAULO OTERO/PEDRO GONÇALVES, *Tratado de Direito administrativo especial*, vol. II, Reimp., Lisboa: Livraria Almedina, 2017: *Direito administrativo da água*, JOANA MENDES; *Direito do notariado*, JOSÉ ALBERTO VIEIRA; *Direito administrativo da cultura*, JOSÉ LUÍS BONIFÁCIO RAMOS; *Direito administrativo dos seguros*, MARIA JOSÉ RANGEL DE MESQUITA; PAULO OTERO/PEDRO GONÇALVES, *Tratado de direito administrativo especial*, vol. III, Lisboa: Livraria Almedina, 2010: *Domínio privado da administração*, BERNARDO AZEVEDO; *Direito administrativo das organizações internacionais*, DULCE LOPES; *Direito administrativo da saúde*, LICÍNIO LOPES; *Direito administrativo dos mercados de valores mobiliários*, LUÍS GUILHERME CATARINO; PAULO OTERO/PEDRO GONÇALVES, *Tratado de direito administrativo especial*, vol. IV, Lisboa: Livraria Almedina, 2010: *Direito das autarquias locais*, JOSÉ DE MELO ALEXANDRINO; *Direito do*

aplicável à matéria em causa no interior de cada um dos regimes jurídico-administrativos, em função dos vários diplomas legais aplicáveis, em sede de caducidade, nomeadamente os relativos ao licenciamento industrial[1114], autorizações ambientais[1115], licenças de utilização

contencioso administrativo autárquico, ISABEL CELESTE M. FONSECA; *Direito da função pública*, ANA FERNANDA NEVES; PAULO OTERO/PEDRO GONÇALVES, *Tratado de Direito administrativo especial*, vol. V, Lisboa: Livraria Almedina, 2011: *Direito do domínio público*, ANA RAQUEL GONÇALVES MONIZ; *Direito administrativo das telecomunicações*; NUNO PERES ALVES; *Direito administrativo dos transportes*, PAULO OTERO/PEDRO GONÇALVES, *Tratado de direito administrativo especial*, vol. VI, Lisboa: Livraria Almedina, 2017: SUZANA TAVARES DA SILVA, *Direito administrativo do consumo*, ADELAIDE MENEZES LEITÃO; *Direito do planeamento territorial*, LUÍS P. PEREIRA COUTINHO; *Direito administrativo da religião*, MIGUEL ASSIS RAIMUNDO; *Direito das obras públicas*; PAULO OTERO/PEDRO GONÇALVES, *Tratado de direito administrativo especial*, vol. VII, Lisboa: Livraria Almedina, 2017: PEDRO MELO, *Direito de asilo;* A. SOFIA PINTO OLIVEIRA; *Direito administrativo da magistratura judicial*, ISABEL GRAES; *Direito administrativo das privatizações*, LOURENÇO VILHENA DE FREITAS e também JOÃO CAUPERS, *Introdução ao direito administrativo*, cit., p. 78.

[1114] O Sistema da Indústria Responsável previsto teve como objetivo criar um novo quadro jurídico para o setor da indústria, capaz de atrair novos investimentos bem como gerar novos projetos para as empresas já estabelecidas, diminuindo o espaço temporal que medeia entre a oportunidade de mercado e a disponibilização efetiva do produto industrial (anexo do Decreto-Lei n.º 169/2012, de 1 de agosto, alterado pelo Decreto-Lei n.º 73/2015 de 11 de maio). O Sistema de Insdústria Responsável estabelece os procedimentos necessários ao acesso e exercício da atividade industrial, à instalação e exploração de Zonas Empresariais Responsáveis (ZER), bem como o processo de acreditação de entidades no âmbito deste sistema, no quadro da aplicação dos seguintes regimes jurídicos ou procedimentos (art. 1.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 73/2015 de 11 de maio): Licenciamento Único Ambiental, aprovado pelo Decreto -Lei n.º 75/2015, de 11 de maio, no âmbito dos seguintes regimes (art. 1.º, n.º 1, al. a), do Decreto-Lei n.º 73/2015 de 11 de maio): i) Regime jurídico de avaliação de impacte ambiental (RJAIA), tratando -se de procedimento de avaliação de impacte ambiental (AIA) relativo a projeto de execução que vise a emissão de declaração de impacte ambiental (DIA) em fase de projeto de execução ou a emissão de decisão de conformidade ambiental do projeto de execução com DIA emitida em fase de anteprojeto ou estudo prévio; ii) Regime das emissões industriais (REI), aplicável à prevenção e ao controlo integrados da poluição, bem como às regras destinadas a evitar ou reduzir as emissões para o ar, água ou solo e a produção de resíduos; iii) Regime jurídico de prevenção de acidentes graves que envolvam substâncias perigosas (RPAG); iv) Regime geral da gestão de resíduos; v) Regime jurídico de utilização de recursos hídricos; vi) Regime do comércio europeu de licenças de emissão de gases com efeitos de estufa (CELE); Regime jurídico respeitante à saúde e segurança no trabalho (art. 1.º, n.º 1, al. b), do Decreto-Lei n.º 73/2015 de 11 de maio); Regime jurídico relativo à exploração de atividade agroalimentar que utilize matéria -prima de origem animal não transformada, de atividade que envolva a manipulação de subprodutos de origem animal, ou de atividade de fabrico de alimentos para animais (art. 1.º, n.º 1, al. c), do Decreto-Lei n.º 73/2015 de 11 de maio); Procedimentos relativos aos projetos de eletricidade e de produção de energia térmica (art. 1.º, n.º 1, al. c), do Decreto-Lei n.º 73/2015 de 11 de maio); Regime de instalação, funcionamento, reparação e alteração de equipamentos sob pressão (art. 1.º, n.º 1, al. d), do Decreto-Lei n.º 73/2015 de 11 de maio). As situações de caducidade podem estar associadas a casos de suspensão, reinício e cessação da atividade industrial por inatividade de um estabelecimento industrial por um período igual ou superior a três anos que determina a caducidade do título digital de exploração (art. 38.º, do Sistema da Indústria Responsável, aprovado em anexo ao Decreto-Lei n.º 169/2012, de 1 de agosto); caducidade do título digital de instalação se no prazo de quatro anos após a sua emissão não tiver sido dado início aos trabalhos de construção de infraestruturas (art. 48.º); caducidade do título digital de exploração se houver decisão desfavorável do pedido de acreditação da entidade gestora ou posterior anulação ou suspensão de decisão favorável à acreditação (art. 53.º,al. a); caducidade do título digital de exploração se houver inatividade da entidade gestora da ZER por um período igual ou superior a três anos, salvo se esta demonstrar junto da entidade coordenadora que tal inatividade não lhe é imputável (art. 53.º,al. b).

[1115] A Agência Portuguesa do Ambiente é a autoridade competente para a Licença Ambiental. O princípio da licença ambiental foi consagrado em Portugal pelo Decreto-Lei nº 194/2000, de 21 de Agosto, entretanto revogado pelo Decreto-Lei n.º 75/2015, de 11 de Maio.

do espectro radioelétrico[1116], telecomunicações[1117], licenças de utilização do domínio público[1118], entre outras situações específicas de caducidade[1119].

As dificuldades de ordem dogmática ou teorética da caducidade-sanção não têm impedido o seu emprego generalizado, sobretudo nas situações em que o legislador liga a extinção dos títulos habilitantes, tais como autorizações, registos, licenças, entre outras, à caducidade[1120].

7.1.1. A caducidade na urbanização e edificação urbana

No domínio do regime jurídico das operações de loteamento e das obras de urbanização, a caducidade é apontada tradicionalmente como uma das causas de extinção das licenças de loteamento (e de obras de urbanização) por não cumprimento de determinadas condições fixadas no respetivo título dentro de determinado prazo[1121].

[1116] Reportamo-nos às situações já anteriormente aludidas de caducidade no art. 15.º do regime legal aplicável ao licenciamento de redes e estações de radiocomunicações e da utilização do espectro radioeléctrico (Decreto-Lei n.º 167/2006, de 16 de Agosto) que determina que as licenças são válidas por um período de 5 anos. Nenhuma destas situações de caducidade está associada ao fenómeno da extinção de atos por caducidade. Na utilização do espectro radioeléctrico que é do domínio público, aqui a lei estabelece uma causa de caducidade directa – o direito de utilização mantem-se inalterado – nem a Administração pode mexer nele – até à data da sua caducidade, é um ato vinculado que produz caducidade no final do prazo da licença – a norma sugere que a Administração está vinculada à produção dos efeitos da extinção do ato e direito por caducidade – a Administração vai limitar-se a declarar a caducidade. Aqui a Lei não oferece dúvidas sobre o efeito declarativo da caducidade.

[1117] Reportamo-nos ao art. 47.º - A, n.º 5, da Lei n. º15/2016, de 17 de junho, segundo o qual, em relação ao contrato que estabeleça um período de fidelização, inicial ou sucessivo, as empresas devem: (a) Conservar, no caso de celebração por telefone, a gravação das chamadas telefónicas durante todo o período de vigência acordado, inicial ou sucessivo, acrescido do correspondente prazo de prescrição e caducidade.

[1118] Temos presente o regime jurídico do património imobiliário público previsto no art. 25.º do Decreto-Lei n.º 280/2007, de 07 de agosto que prevê a possibilidade de os bens do domínio público serem fruídos por todos mediante condições de acesso e de uso não arbitrárias ou discriminatórias, salvo quando da sua natureza resulte o contrário, p.ex., o Ministério da Justiça atribui a magistrados casas de função jurisdicional e fica estabelecido que podem ser utilizadas até que sejam classificadas como património ou até à realização de obras pelo Ministério da Justiça. É aliás um exemplo de condição resolutiva como cláusula acessória porque extingue-se o direito de utilização com a verificação da condição.

[1119] Reportamo-nos às situações já anteriormente aludidas de caducidade no regime da urbanização e edificação, utilidade turística e contratos públicos. É lapidar JULIA ORTEGA BERNARDO, *Anotaciones sobre la caducidad de las licencias de obras*, in RDU, n.º 160, Ano n.º 32, 1998, pp. 47-67 (p. 56), sobre a necessidade de uma norma que permita responder às situações que caiam no âmbito da declaração de caducidade a propósito do caso concreto das licenças urbanísticas.

[1120] TOLEDO JAUDENES, *La caducidad de las licencias urbanísticas*, in RDU, n.º 86, 1984, p. 93.

[1121] Segundo afiançam GUADALUPE DE JESÚS SANCHEZ/ANTONIO LONGAS LAFUENTE, *El instituto de la caducidad de las licencias de obras*, in RDU, n.º 109 (Julho-Agosto-Setembro), 1988, p. 121, o essencial no prazo de caducidade não é o decurso do tempo mas a actuação do particular, de molde que é o próprio prazo que

Entre nós, a matéria encontra-se regulada pelo Decreto-lei n.º 555/99, de 16 de dezembro[1122].

Scilicet, o artigo 71.º estatui como causas de caducidade da licença ou autorização de operação de loteamento a falta de requerimento no prazo de um ano, de autorização das obras de urbanização e a falta de requerimento, no prazo igualmente de um ano, para a emissão do alvará, após a aprovação das obras de urbanização[1123] ou imediatamente após a licença de loteamento quando não sejam necessárias obras de urbanização[1124].

Adicionalmente, o preceito prevê ainda as causas de caducidade diretamente ligadas à não realização ou não conclusão, dentro de determinados prazos, das obras de urbanização que integrem as operações de loteamento[1125].

Destarte, caducam as respetivas licenças ou autorizações, nos termos daquele preceito: se as obras de urbanização não forem iniciadas no prazo de 12 meses a contar da emissão do alvará[1126]; se estiverem suspensas por período superior a 6 meses, salvo se a suspensão decorrer de fato não imputável ao titular da licença ou autorização[1127]; se estiverem abandonadas por período superior a seis meses[1128]; se não forem concluídas no prazo fixado na licença ou autorização[1129].

Em face do exposto, a primeira questão a resolver respeita ao problema de saber se esta caducidade corresponde à figura da caducidade em que a lei, por razões de certeza e segurança jurídicas, apenas admite o exercício de um direito ou poder dentro de determinado lapso de tempo[1130].

Summo rigore, afigura-se evidente que, subjacente à caducidade em causa, não se encontra nenhum interesse público em que o direito tenha de ser exercido num

---

serve de fundamento para a perda do direito, embora não seja definitivo em termos decisórios, considera-se determinada a perda do direito e trata-se de uma condição potestativa resolutória.

1122 Alterado pelo Decreto-lei n.º 214-G/2015, de 02 de outubro. A matéria do domínio urbanístico pode ser encontrada na Subsecção II, sob a epígrafe "Caducidade e revogação da licença e autorização de utilização e cessação de efeitos da comunicação prévia", sobre esta matéria, cfr., o estudo de JOÃO PACHECHO DE AMORIM, *Da não caducidade do licenciamento de operação de loteamento ao abrigo do DL. N.º 448/91*, in Revista de Direito do Ambiente e Ordenamento do Território, n.º 12, Coimbra: Livraria Almedina, 2006.

1123 Reportamo-nos ao art. 71.º n. º1, do RJUE.

1124 Reportamo-nos ao art. 71.º n.º2, do RJUE.

1125 Reportamo-nos ao art. 71.º n.º3, do RJUE.

1126 Reportamo-nos ao art. 71.º n.º3, al. a), do RJUE.

1127 Reportamo-nos ao art. 71.º n.º3, al. b), do RJUE.

1128 Reportamo-nos ao art. 71.º n.º3, al. c), do RJUE.

1129 Reportamo-nos ao art. 71.º n.º3, al. d), do RJUE.

1130 Para o caso concreto da caducidade em matéria urbanística, cfr. ALBERTO ÁLVARO GARCIA, *A caducidade no RJUE, da caducidade-preclusão mitigada, em especial nas obras de urbanização e de edificação*, in AAVV, Direito Administrativo das Autarquias Locais, Coimbra: Wolters Kluwer Portugal, Coimbra Editora, 2010, pp. 354, 358, 359 e 380.

determinado prazo sob pena de não mais poder ser exercido. Isso apenas será assim nas situações em que tenha decorrido o prazo máximo fixado pela Administração na licença ou autorização, esgotadas que se encontrem as possibilidades de prorrogação.

Com efeito, decorridos os prazos máximos fixados e não podendo a Administração prorrogá-los, podemos dizer que a licença ou autorização caducam por razões estritamente ligadas à necessidade de pôr cobro ao estado de pendência gerador de incerteza e instabilidade jurídicas[1131]. Nestes casos, ainda que não se prescinda da emissão de uma pronúncia administrativa a declarar a caducidade tal declaração tem eficácia meramente declarativa[1132].

Curiosamente, o normativo para que remete refere-se à necessidade de o alvará de loteamento identificar o prazo máximo para a conclusão das operações de edificação previstas na operação de loteamento (e não para o seu início) o qual deve observar o prazo previsto no instrumento de programação da execução) porque os lotes "perdem" o carácter de lotes urbanos, por neles já não poder ser concretizada a obra de edificação prevista na operação de loteamento[1133].

Fora dessa situação a Administração dispõe, desde logo, de larga margem de liberdade não só para fixar como para prorrogar os prazos inicialmente fixados, sobretudo no caso das obras de urbanização.

Quanto às alterações das operações de loteamento por iniciativa da câmara municipal o legislador introduziu alterações que tornam claros os efeitos das operações de loteamento enquanto ato constitutivo de direitos urbanísticos[1134]. Efetivamente, o

---

1131 De forma, porém, a impedir que os loteamentos se apresentem como instrumentos de definição das condições de ocupação urbanística das áreas sobre que incidem, concedendo direitos eternos, i.e., que se mantêm "vivos" mesmo que nunca venham a ser concretizados, o legislador veio estabelecer um novo motivo de caducidade para as licenças e comunicações prévias: não serem iniciadas as obras de edificação previstas na operação de loteamento no prazo para o efeito, nos termos do art. 71.º n.º3, al. d), do RJUE.

1132 Outra novidade a este propósito é o previsto no art. 71.º, n.º 7, al. c) que mais não é que a integração na lei dos efeitos das caducidades dos loteamentos que vem sendo defendido pelo Instituto do Registo e Notariado, p. ex., na deliberação proferida no âmbito do Processo RP 52/2013 STJ-CC, homologada pelo Presidente do Conselho Directivo em 19 de setembro de 2013, da qual decorre que a declaração de caducidade da licença não tem por efeito o regresso à situação cadastral anterior: por força daquela declaração, apenas deixam de subsistir os efeitos urbanísticos decorrentes da licença de loteamento: a constituição de lotes urbanos e de parcelas destinadas a fins colectivos. Neste contexto, cada nova unidade predial resultante do loteamento (quer correspondesse a lotes para construção quer a parcelas para fins colectivos) continua a existir como tal, na sua autonomia e individualidade, com os direitos que sobre ela existiam, ou seja, não há lugar a reposição do prédio na situação anterior ao ato de fracionamento; perdem é o seu estatuto urbanístico (de lote para construção ou lote de parcela para fins colectivos) por se "apagarem" do registo as especificações decorrentes das licenças para cada um deles.

1133 Sobre o fato do RJUE prever, com autonomia, a caducidade, cfr., SARA MATOS, *Eficácia e caducidade no direito administrativo comum*, cit., p. 974.

1134 Reportamo-nos ao art. 48.º, do RJUE.

deferimento de uma operação de loteamento confere não apenas o direito à transformação fundiária na área por ela abrangida, mas também, em virtude de dar origem a lotes urbanos (i.e., novos prédios destinados a edificação urbana), e não, simplesmente, a novos prédios, o direito de o respetivo titular vir a concretizar as operações urbanísticas previstas para os mesmos[1135]. Deste modo, estes direitos apenas poderão ser postos em causa por instrumento de planeamento posterior caso estes assim o determinem expressamente e seja introduzida uma correspondente alteração ao loteamento com efeitos indemnizatórios para os interessados[1136].

Rectius, é a câmara municipal que fixa livremente o prazo para a conclusão das obras, podendo o mesmo ser prorrogado "a requerimento fundamentado do interessado, por uma única vez e por período não superior a metade do prazo inicial, quando não seja possível concluir as obras no prazo para o efeito estabelecido[1137].

Ademais, resulta do regime legal que a câmara municipal, para "salvaguarda da qualidade do meio urbano e do meio ambiente, da segurança das edificações e do público em geral ou, no caso de obras de urbanização, também para a prossecução de interesses de terceiros adquirentes de lotes, pode promover a realização das obras por conta do titular do alvará (…)", em determinadas condições[1138].

Não menos relevante é o fato de a Administração dispor de maior ou menor margem de liberdade de apreciação e valoração quanto à verificação ou não de algumas

---

[1135] E para que não restem dúvidas, veio o Decreto-Lei n.º 136/2014, de 9 de setembro, introduzir no art. 48.º do RJUE uma disposição (n.º 6) segundo a qual "enquanto não forem alteradas as condições das operações de loteamento nos termos previstos no n.º 1, as obras de construção, de alteração ou de ampliação, na área abrangida por aquelas operações de loteamento, não têm que se conformar com planos municipais ou intermunicipais de ordenamento do território ou áreas de reabilitação urbana posteriores à licença ou comunicação prévia da operação de loteamento".

[1136] Tal como constava da versão anterior, o art. 48.º, n.º 4, do RJUE, determina que "a pessoa colectiva que aprovar os instrumentos referidos no n.º 1 que determinem directa ou indirectamente os danos causados ao titular do alvará e demais interessados, em virtude de exercício da faculdade prevista no n.º1, é responsável pelos mesmos nos termos do regime aplicável às situações de indemnização pelo sacrifício", o que corresponde a um claro reconhecimento de que as operações de loteamento conferem direitos urbanísticos aos interessados, designadamente aos adquirentes dos lotes. Sobre as situações de resposabilidade pelo sacrifício por parte do Estado, cfr., o nosso estudo, TIAGO VIANA BARRA, *Nótula sobre a faute du service na responsabilidade civil do estado,* in ROD, Ano 145, Vol. IV, 2013, , pp. 979-1047 (pp. 1007 e 1008). Fica assim afastada, por via da lei, a jurisprudência constante do Ac. do STA, de 11 de novembro de 2004, Processo n.º 0873/03; Ac. do Sta, de 6 de Março de 2007, mesmo processo e Ac. do TC n.º 496/2008, Processo n.º 523/2007. Para uma crítica à posição defendida nestes acórdãos, cfr., o estudo de FERNANDA PAULA OLIVEIRA, *Loteamentos urbanos e dinâmica das normas de planeamento,* Breve reflexão sobre as operações de loteamento urbano e as posições jurídicas decorrentes dos respectivos atos de controlo, Coimbra: Livraria Almedina, 2009.

[1137] Reportamo-nos ao art. 76.º, n.º 2, do RJUE.

[1138] Reportamo-nos ao art. 84.º, n.º 1, do RJUE.

causas de caducidade, sobretudo se a mesma decorre ou não de causa imputável ao particular[1139].

Relativamente à apreciação do comportamento do particular, em especial quanto ao problema de saber se o incumprimento é da sua inteira responsabilidade, verifica-se que o legislador se limita a fazer referência expressa a "fato não imputável ao titular de licença ou da autorização[1140]" na situação prevista de a licença ou a comunicação prévia para a realização das operações urbanísticas caducar no caso de as obras não serem iniciadas no prazo de 12 meses a contar da data de emissão do alvará ou do pagamento das taxas no caso de comunicação prévia[1141].

Ora, também as outras situações, como é o caso das obras não iniciadas no prazo estabelecido, abandonadas por período superior a seis meses ou não concluídas no prazo previsto[1142], podem fundar-se em causas alheias à vontade do particular, tais como motivos de força maior ou fatos que se prendam à atuação das próprias câmaras municipais.

Em qualquer caso, deve o alvará de loteamento integrar um prazo para a realização das obras de edificação que terá de estar em consonância com os prazos constantes do instrumento de programação aprovado para a área, instrumento esse que terá de indicar sempre o prazo da respetiva conclusão podendo ainda fixar o prazo para o seu início considerando-se que aqui o que vale não é o início da obra, mas o início dos tramites necessários para a construção no lote[1143], *mutatis mutandis*, fixados estes prazos, tanto é causa de caducidade o não desencadeamento daqueles trâmites como a não conclusão da obra nos prazos fixados para o efeito[1144].

A análise das causas de caducidade mencionadas mostra que são fundamentalmente razões de interesse público urbanístico, ligadas à salvaguarda da qualidade de vida do meio urbano e do meio ambiente, da estética das povoações e dos lugares, da segurança das edificações e do público em geral, que militam a favor da caducidade[1145].

1139 Sobre o fato de a lei qualificar expressamente como caducidade certas causas de extinção dos procedimentos urbanísticos no RJUE, cfr., LUIS FÁBRICA, *O tempo e a caducidade em direito administrativo,* cit., p. 72.

1140 Reportamo-nos ao art. 71.º, n.º 3, al. b), do RJUE.

1141 Reportamo-nos ao art. 71.º, n.º 3, al. a), do RJUE.

1142 Reportamo-nos ao art. 71.º, n.º 3, al. c), do RJUE.

1143 Temos presente a apresentação da comunicação prévia ou pedido de licenciamento, quando se opte por este procedimento.

1144 No mesmo sentido, cfr., FERNANDA PAULA OLIVEIRA, *Mais uma alteração ao regime jurídico da urbanização e da edificação* (o Decreto-Lei n.º 136.º/2014, de 9 de Setembro), Coimbra: Livraria Almedina, 2015, p. 47.

1145 Como refere JAIME RODRIGUEZ ARANA MUÑOZ, *La caducidad en el derecho administrativo español*, cit., p. 16, no âmbito das licenças urbanísticas, são exigências de interesse público que fundamentam a sujeição das licenças a prazos de caducidade. No entanto, a necessidade de conciliar as prerrogativas de direito público

Precisando melhor, verifica-se que a lei associa a extinção do título habilitante, desde logo, à inércia no exercício de direitos ou faculdade inerentes ao licenciamento[1146].

Podemos dizer que, não sendo a licença ou autorização emitida no interesse exclusivo do respetivo titular mas também no interesse da coletividade, a caducidade tem como objetivo sancionar a inércia do loteador, com vista a evitar que se prolonguem no tempo situações de pendência contrárias ao interesse geral urbanístico[1147].

Com efeito, o interesse público dominante não deixa de ser que o loteador exerça efetivamente as faculdades ou direitos decorrentes do título[1148].

Noutras situações, a caducidade, além da negligência no exercício de faculdades inerentes ao licenciamento, visa em especial sancionar o não cumprimento de determinados deveres que lhe são associados[1149].

Scilicet, é o que se passa fundamentalmente com certas obrigações ligadas à realização de obras de urbanização[1150].

Por conseguinte, a lei ao sancionar, com a caducidade, o não início das obras de urbanização no prazo fixado, a suspensão ou abandono das obras por período superior a seis meses ou a sua não conclusão no prazo fixado em licença ou autorização, não visa propriamente impedir que as obras se realizem[1151].

---

conferidas à Administração com os interesses dos particulares justificam a flexilização do funcionamento da caducidade.

1146 É o que se passa com as situações referidas no art. 71.º, n.ºs 1 e 2, do RJUE, quando a lei estabelece, designadamente, como causa de caducidade da licença ou autorização, para a realização da operação de loteamento, a falta de requerimento no prazo de um ano, da autorização das obras de urbanização, a falta de requerimento do alvará também no prazo de um ano ou o não início das obras no prazo de doze meses a contar da data da emissão do alvará, nos termos do art. 71.º, n.º 3, al a), do RJUE.

1147 ALFREDO DE DIEGO DÍEZ, *Prescripción y caducidad en el derecho administrativo sancionador*, cit., pp. 22 e 23; entre nós, cfr., MARIA FERNANDA MAÇÃS, *A caducidade no direito administrativo: breves considerações,* cit., pp 147 e 148.

1148 No mesmo sentido, relativamente ao regime legal anterior ao RJUE, cfr., FERNANDO RODRIGUES DE BASTOS, *O regime jurídico de caducidade de licenças e alvarás nos processos de licenciamento de loteamentos urbanos*, n.º2, Lisboa: Boletim da Inspecção Geral da Administração do Território, 1991, p. 22.

1149 JAIME RODRIGUEZ ARANA MUÑOZ, *La caducidad en el derecho administrativo español*, cit., p. 23.

1150 Quando o legislador condiciona o licenciamento das operações de loteamento à realização de obras de urbanização, além dos interesses de ordem geral já mencionados, está primordialmente em causa assegurar que as parcelas colocadas pelo loteador à disposição dos adquirentes de lotes para construção estejam dotadas de todas as infraestruturas urbanísticas necessárias, de forma a garantir o bem-estar e a qualidade de vida dos futuros adquirentes e residentes, cfr., art. 71.º, n.º 3, do RJUE.

1151 Reportamo-nos ao art. 71.º, n.º 3, als a) a d), do RJUE. No mesmo sentido, cfr., ANDREIA CRISTO, *O instituto da caducidade, em especial no âmbito da gestão urbanística e o seu tratamento jurisprudencial*, in AAVV, O urbanismo, o território e os tribunais (coord. de Fernanda Paula Oliveira), Coimbra: Livraria Almedina, 2010, pp. 383-458 (pp. 397 e 398).

Pelo contrário, o que pretende é incentivar e obrigar o promotor do loteamento a cumprir as condições fixadas, ou seja, a realizar as obras de urbanização[1152].

Posto isto, refira-se que quando as obras não tenham sido iniciadas ou tenham sido efetivamente iniciadas e não concluídas no prazo fixado, por causa que seja imputável ao titular do alvará, o legislador prevê mecanismos através dos quais as obras podem ser executadas pelas câmaras municipais ou pelos próprios adquirentes dos lotes, respetivamente[1153]. Deste modo, subjacente ao regime de caducidade está, claramente, o interesse público, no caso coincidente com o dos particulares adquirentes dos lotes, de que as obras de urbanização efetivamente se realizem[1154].

Pelas razões expostas, podemos dizer que, nestas circunstâncias, o início das obras ou a sua conclusão configura-se como um verdadeiro dever do particular, suscetível de ser executado contra a sua vontade[1155].

Pelo que, em rigor, as causas de caducidade em análise representam o incumprimento por parte do loteador de obrigações a cumprir no prazo estabelecido na concessão da licença[1156].

Verifica-se, desta forma, que as câmaras municipais dispõem do poder de gerir com certa margem de liberdade as situações de caducidade analisadas[1157].

Neste contexto, qualquer decisão, que se pronuncie concretamente pela caducidade da licença ou autorização, não pode limitar-se a verificar o decurso do prazo fixado para o exercício de faculdades inerentes ao respetivo título ou para o cumprimento de determinadas condições ou deveres[1158].

1152 Cfr., ALBERTO ÁLVARO GARCIA, *A caducidade no rjue, da caducidade-preclusão mitigada, em especial nas obras de urbanização e de edificação*, in AAVV, cit., pp. 387-389.

1153 Reportamo-nos aos arts. 84º e 85.º, ambos do RJUE.

1154 No mesmo sentido, cfr., VICENÇ AGUADO I CUDOLÀ, *Prescripción y caducidad en el ejercicio de potestades administrativas*, vol. III, Administración Local Administración local, cómo se hace? Escola d'Administració Pública de Catalunya, Barcelona: ed. Marcial Pons, 1999, pp. 157-159.

1155 ALBERTO ÁLVARO GARCIA, *A caducidade no rjue, da caducidade-preclusão mitigada, em especial nas obras de urbanização e de edificação*, in AAVV, cit., p. 390.

1156 Sobre as concessões em direito administrativo, veja-se o estudo de DIOGO FREITAS DO AMARAL /LINO TORGAL, *Estudos sobre as concessões e outros atos da administração (Pareceres)*, Coimbra: Livraria Almedina, 2002.

1157 ALBERTO ÁLVARO GARCIA, *A caducidade no rjue, da caducidade-preclusão mitigada, em especial nas obras de urbanização e de edificação*, in AAVV, cit., p. 391.

1158 É preciso avaliar, entre outros fatores, as causas do não cumprimento imposto, no contexto da situação concreta e considerar-se, para a consecução do interesse público, que a melhor solução é a extinção do título, a sua reabilitação ou a prorrogação do prazo.

Temos que, nas circunstâncias apontadas, a caducidade não opera de forma automática, antes tem de ser declarada, no âmbito de um procedimento que garanta a audiência do interessado[1159].

Por tudo o que vai exposto, somos levados a concluir que, nas situações em análise, não estamos perante aquela caducidade que traduz a intenção legal de, por razões de certeza, somente admitir o exercício de um determinado poder num dado lapso de tempo[1160].

Prima facie, tais causas de caducidade decorrem da causa de caducidade pelo não exercício do direito ou da de caducidade por incumprimento que iremos tratar em ponto posterior deste estudo[1161]. *Secondo facie*, afigura-se também claro que, nas situações em apreço, a caducidade não visa propriamente sancionar ou punir o particular, mas, fundamentalmente, constrangê-lo a adotar determinado comportamento por razões de interesse público urbanístico e de proteção dos interesses de terceiros, adquirentes dos lotes[1162].

Lembre-se que, a intervenção da Administração visa garantir ou restaurar a ordem urbanística, prevalecendo o escopo da prossecução do interesse público específico, em detrimento de qualquer objetivo punitivo[1163].

Fechando este brevíssimo parêntese da caducidade nas licenças urbanísticas o mérito da figura está em ter chamado à atenção de uma realidade que exige um regime jurídico próprio, diferente do seguido em geral, mesmo no direito administrativo, quanto à

1159 Sobre o estabelecimento do princípio da participação dialógica na formação da decisão administrativa, cfr., JOÃO CAUPERS, *Introdução ao direito administrativo*, cit., p. 364; SÉRVULO CORREIA, *O direito à informação e os direitos de participação dos particulares no procedimento*, cit., p. 147.

1160 Alertando para o fato de a doutrina, a jurisprudência e mesmo o legislador nem sempre fazerem uso inequívoco do termo "caducidade", conferir o estudo da senhora juiz-conselheira MARIA FERNANDA MAÇÃS, *A caducidade por incumprimento e a natureza dos prazos na atribuição da utilidade turística*, cit., p. 5. Para a caducidade de alvará em situação similar, veja-se o estudo de LEBRE DE FREITAS, *Caducidade de alvará de farmácia e penhora de estabelecimento farmacêutico licenciado*, in Themis, Revista da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa, Ano 7, n.º 12, Lisboa: Livraria Almedina, 2007.

1161 Para mais desenvolvimentos, cfr., o ponto 2., da Secção I, do cap. II, da Parte IV, do nosso estudo, onde nos iremos deter sobre as causas da caducidade no direito administrativo.

1162 HECTOR M. NAGORE SORABILLA, *Anotaciones sobre la caducidad de las licencias de obras*, cit., pp. 187-194 (p. 192).

1163 Em sentido diametralmente oposto, veja-se no direito brasileiro, como a Administração pode punir com sanção de caducidade o não pagamento da taxa de função de funcionamento por uma prestadora de serviço de telecomunicações, cfr., PAULO FIRMEZA SOARES, *A aplicação da sanção de caducidade por não pagamento da taxa de fiscalização de funcionamento e o princípio da individualização da pena*, Brasília: ed. Conteúdo Jurídico, 2012, p. 3.

caducidade em sentido estrito ou preclusiva, dado que, p. ex., certa jurisprudência limita-se a aplicar a figura como se ele se tratasse apenas do esgotamento de um prazo[1164].

7.1.2. Outros casos de caducidade

A informação prévia constitui um verdadeiro ato administrativo que se pronuncia sobre uma determinada operação urbanística de forma prévia ou antecipada[1165]. Esta informação é constitutiva de direitos, mais propriamente, de direito ao licenciamento ou apresentação de comunicação prévia da operação urbanística a que respeita. Daqui resulta que, quanto mais detalhado e concreto for o pedido, maior grau de vinculação daí resultará[1166].

Acontece, porém, que, no caso do pedido ser apresentado por quem não tiver legitimidade para requerer a licença[1167], tal informação só se pode considerar constitutiva se a pessoa que a requerer adquirir a titularidade de um qualquer direito que o habilite a realizar a operação urbanística sobre a qual recaiu a informação prévia.

No que concerne aos seus efeitos, o regime determina de forma expressa que[1168], quando a informação é favorável, vincula as entidades competentes na decisão sobre um eventual pedido de licenciamento ou apresentação de comunicação prévia da operação

---

1164 Ver o Ac. do Supremo Tribunal Administrativo, de 18 de junho de 2009, Proc. n.º 0483/09 (apud http://www.dgsi.pt/). I - O alvará de loteamento emitido em 1991 ao abrigo do DL 555/99, de 16.12, com a redacção dada pelo DL 177/2001, de 4.6, (RJEU), em que se fixava o prazo de 18 meses para a conclusão das obras de urbanização, caducou decorrido aquele prazo contado a partir da data da emissão do alvará (art.º 71, n.º 3, d)).

1165 Cfr., AAVV, *Direito do urbanismo e autarquias locais – realidade actual e perspectivas de evolução*, CEDOUA/FDUC/IGAT, Coimbra: Livraria Almedina, Reimp., 2005, p. 80. A públicação corresponde ao Relatório Final elaborado por um Grupo de Trabalho constituído pelo Centro de Estudos de Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente (CEDOUA), sediado na Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra.

1166 A relação de informação é, normalmente, uma relação de um só sentido através da qual a Administração faculta o acesso à informação de que dispõe. A relação de consulta traduz-se, por seu lado, num processo bidirecional, no qual os cidadãos fornecem *feedback* sobre uma dada questão, podendo, assim, influenciar uma decisão que ainda não foi tomada. Na consulta, a Administração mantém a responsabilidade pela decisão, cfr., SÉRGIO PRATAS, *A (nova) lei do acesso aos documentos administrativos*, Coimbra: Livraria Almedina, 2018, p. 31.

1167 De acordo com esta alteração, a informação prévia fica um pouco descaracterizada transformando-se num instrumento de confirmação das regras aplicáveis, mais próxima do direito à informação constante do art. 110.º, do RJUE.

1168 Reportamo-nos ao art. 17.º, n.º 1, do RJUE.

urbanística a que respeita e, quando proferida[1169], a sujeição da operação urbanística em causa tem que se efetuar nos exatos termos em que foi apreciada e dispensa a realização de novas consultas externas. No entanto, este pedido de licenciamento ou apresentação de comunicação prévia deve ser efetuado no prazo de um ano após a decisão favorável do pedido de informação prévia[1170].

Daqui se extrai que a não apresentação do pedido de licenciamento ou de comunicação prévia dentro do prazo previsto implica a perda dos efeitos vinculativos[1171] e constitutivos de direitos da informação emitida determinando a sua caducidade[1172].

Uma novidade importante em matéria de informação prévia foi introduzida pela Lei n.º 60/2007 e prende-se com a possibilidade de renovação deste ato, decorrido o prazo de um ano. Assim, passado esse prazo, pode o particular requerer ao presidente da Câmara Municipal a declaração de que se mantêm os pressupostos de fato e de direito que levaram à anterior decisão favorável, devendo o mesmo decidir no prazo de 20 dias. Se os pressupostos de mantiverem ou se o presidente da Câmara Municipal não tiver respondido no prazo legalmente previsto, começa a correr novo prazo de um ano para efetuar a apresentação de pedidos de licenciamento ou de comunicação prévia, beneficiando o requerentes dos efeitos constitutivos que são imputados ao ato que foi renovado.

[1169] Reportamo-nos ao art. 14.º, n.º 2, do RJUE. No caso específico do pedido respeitar a obra de construção, ampliação ou alteração em área não abrangida por plano de pormenor ou operação de loteamento, o interessado pode requerer que a informação prévia contemple especificamente alguns aspectos em função da informação pretendida e dos elementos apresentados, tais como: o programa de utilização das edificações, incluindo a área bruta de construção a afectar aos diversos usos e o número de fogos e outras unidades de utilização; uma estimativa de encargos urbanísticos devidos; as infra-estruturas locais e ligação às infra-estruturas gerais.

[1170] No mesmo sentido, veja-se o entendimento de JOÃO PEREIRA REIS/MARGARIDA LOUREIRO, *Regime jurídico da urbanização e da edificação*, Anotado, Coimbra: Livraria Almedina, 2002, p. 78.

[1171] Neste particular, cumpre salientar que se aquele prazo não for respeitado, a Câmara Municipal poderá emitir decisão contrária áquela informação, atendendo a que deixa de ser vinculativa, o que não significa que a Câmara Municipal não tenha um especial dever de fundamentação, nos termos do art. 124.º, do CPA. Neste sentido, FERNANDA PAULA OLIVEIRA/MARIA JOSÉ CASTANHEIRA NEVES/DULCE LOPES/FERNANDAS MAÇÃS, *Regime jurídico da urbanização e edificação*, in AAVV, Comentado, 2.ª ed.º, Coimbra: Livraria Almedina, 2009, pp. 226 e 227. Dá se apenas nota do acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, de 22 de março de 2007, Proc. n.º 0899/03 (apud http://www.dgsi.pt/), que propugna que apesar do incumprimento do prazo previsto, tal não significa que a entidade administrativa possa conduzir a sua conduta de forma discricionária. O decurso deste prazo faz desaparecer o dever de agir em conformidade com a informação prévia prestada, mas a entidade administrativa continua sempre obrigada ao respeito pelo princípio da legalidade e respectiva legislação aplicável ao tempo.

[1172] Relativamente a esta problemática pronunciou-se o Ac. do Supremo Tribunal Administrativo, de 27 de abril de 2006, Proc. n.º 0733/03 (apud http://www.dgsi.pt/), sobre um caso antigo que ainda se reportava ao DL 445/91, mas onde se lê expressamente que "o ato de deferimento do pedido de informação do pedido de informação é constitutivo de direitos apenas no sentido de que vincula a Câmara Municipal, durante aquele período, a licenciar a construção que o interessado definiu nos elementos que apresentou, naqueles exatos termos ou com condicionantes impostas, pelo que só a apresentação do projecto e do pedido de licenciamento dentro de um ano após a informação prévia favorável garante a eficácia constitutiva prevista na lei, que consiste na ilegalidade do indeferimento que contrariar o conteúdo da informação prévia".

Verificamos que esta renovação[1173] tem como pressupostos a manutenção da situação de fato e de direito que esteve subjacente à emissão da informação prévia inicial, o que significa que uma alteração do enquadramento normativo ou a aprovação de operações urbanísticas que possam ter influência no objeto de apreciação podem determinar um juízo de não renovação da informação prévia.

Com efeito, ao pedido de informação prévia aplica-se a regra do *tempus regit actum*, de acordo com a qual a validade de um ato depende da sua conformidade com as normas legais e regulamentares aplicáveis em vigor à data da sua prática.

E o que sucede no caso do particular não cumprir este prazo ou aquele de um ano após a decisão favorável do pedido de informação prévia?

A lei nada diz a este respeito, mas da análise anteriormente realizada parece que chegamos à conclusão que estamos perante um caso de caducidade preclusiva, que ocorre por mero decurso do tempo, atendendo ao fato do titular não ter exercido determinada faculdade no espaço temporal fixado. Não importando aqui averiguar quais as causas do não exercício, já que os próprios efeitos da informação prévia têm a "validade" inicial de um ano.

Ademais, não se vislumbra aqui qualquer interesse público específico em relação ao prazo inicialmente previsto, mas apenas razões de estabilidade e certezas jurídicas. Como estamos perante o exercício de um direito próprio, o titular conhece *ab initio* o prazo estabelecido e é livre de optar pelo exercício do direito ou não. Deste modo, com a informação prévia, o titular obtém um benefício que apenas afetará a sua esfera jurídica, o que significa que, se deixar passar o prazo de um ano e, entretanto, as regras urbanísticas sofrerem alterações, a Câmara Municipal não está obrigada a emitir um licenciamento em conformidade com a informação prévia, visto que a mesma já não tem carácter vinculativo[1174].

[1173] Será que os efeitos da informação prévia favorável apenas podem ser renovados uma vez ou a renovação pode ser feita sucessivamente? Segundo FERNANDA PAULA OLIVEIRA, *O regime jurídico da urbanização e edificação. As novidades e as dúvidas resultantes da lei 60/2007, de 4 de setembro*, in AAVV, CME, n.º 1, "Simplificação de Procedimentos e Descentralização no combate à Crise", Junho, 2009, pp. 44-69, (p. 65); a inclinação da Autora vai para uma única renovação, não obstante a inexistência de uma expressa previsão legal neste sentido, uma vez que é a mais consentânea com a original natureza deste intituto, *rectius*, antecipar um pedido de licenciamento de uma pretensão que o interessado tem naquele momento, mas em relação ao qual quer ter a certeza sobre a decisão que sobre ela incidirá.

[1174] Outrossim, importa saber se a informação prévia mantem o seu carácter vinculativo no caso de – entre a data da deliberação sobre o pedido de informação prévia e a data da deliberação do pedido de licenciamento – tiverem entrado em vigor normas urbanísticas que estabelecem regras diferentes das até aí vigentes para a área em causa. A este propósito, cfr., FERNANDA PAULA OLIVEIRA/MARIA JOSÉ CASTANHEIRA NEVES/DULCE LOPES/FERNANDAS MAÇÃS, *Regime jurídico da urbanização e edificação*, cit., pp. 229; que

Adicionalmente, um segundo caso de caducidade plasmado no RJUE[1175] é o do parecer da Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional[1176] relativamente ao licenciamento de operação de loteamento que se realize em área não abrangida por plano municipal de ordenamento do território[1177]. Este parecer[1178] avalia a operação de loteamento do ponto de vista do ordenamento do território e verifica a sua articulação com os instrumentos de desenvolvimento territorial na lei, caducando no prazo de dois anos, salvo se, dentro desse prazo, for licenciada a operação de loteamento ou, uma vez esgotado, não existirem alterações nos pressupostos de fato e de direito em que se fundamentou o parecer.

Daqui resulta que, mesmo após o prazo de dois anos é necessário averiguar se não se verifica nenhuma das ressalvas aqui previstas, especialmente, estudar quais as circunstâncias atuais e perceber se existiram ou não alterações nos pressupostos de fato e de direito que fundamentaram previamente a decisão. Esta situação demonstra claramente que não estamos perante uma caducidade que atue de forma automática.

Existe aqui um juízo por parte da Administração em relação à averiguação de tais pressupostos, que envolverá com certeza alguma discricionariedade e o que tornará ainda mais premente a aplicação do regime da caducidade[1179], que salvaguarda a prévia audiência do interessado e a obrigatoriedade de uma declaração de caducidade.

---

consideram que se estas novas regras resultam do desconhecimento da existência da informação prévia, em regra, significa a invalidade da norma do plano por falta de ponderação de interesses relevantes, mas se a informação anteriormente concedida foi ponderada pelos órgãos responsáveis pelo pagamento, as normas são válidas, devendo a Câmara Municipal indeferir o pedido de licenciamento ou rejeitar a comunicação prévia, mas tendo o particular direito a ser indemnizado.

[1175] Reportamo-nos ao art. 42.º, do RJUE.

[1176] Consequentemente, o que se passava é que, em termos práticos, antes da alteração de 2007, era a Direcção Regional do Ambiente e do Ordenamento do Terriotório (DRAOT) que emitia o parecer. AS DRAOT foram criadas pelo Decreto-Lei n.º 120/2000, de 4 de julho, que aprovou a Lei Orgânica do Ministério do Ambiente e do Ordenamento do Território, e sucederam nas competências das direcções regionais do ambiente (DRA) e das comissões de coordenação regional (CCR) no que diz respeito a matéria do ordenamento do território.

[1177] De acordo com o art. 9.º, da Lei 48/98, de 11 de agosto, que estabelece as bases da política de ordenamento do terriotório e de urbanismo, são instrumentos de desenvolvimento regional: (i) o programa nacional da política de ordenamento do território; (ii) os planos regionais de ordenamento do território e; (iii) os planos intermunicipais de ordenamento do território. Estes têm uma natureza estratégica, que traduzem as grandes opções com relevância para a organização do território, estabelecendo directrizes de carácter genérico sobre o modo de uso do mesmo, consubstanciando o quadro de referência a considerar na elaboração de instrumentos de planeamento territorial.

[1178] É mister que se pronuncie no prazo de 20 dias a contar da data de disponibilização do processo, considerando-se que há concordância com a pretensão formulada se o respectivo parecer não for efectuado dentro desse prazo, de acordo com os nºs 3 e 4 do art. 13.º, *ex vi* do n. º1 do art. 42.º, todos do RJUE.

[1179] Reportamo-nos ao art. 71.º, do RJUE.

Para além dos pontos assinalados, também o fato de a lei prever uma causa de suspensão do prazo nos casos em que a prática do ato de licenciamento tenha sido objeto de uma ação de intimação[1180] ajuda á perceção que tal caducidade não opera *ope legis*.

Um último ponto de reflexão, para questionar se podemos considerar a declaração de caducidade terá neste caso natureza constitutiva, atendendo à margem de discricionariedade que é deixada à Administração na averiguação dos pressupostos de fato e de direito que fundamentaram previamente a decisão[1181]. Propendemos para uma resposta afirmativa, visto que a Administração terá sempre a faculdade de ponderar se declara ou não a caducidade em face das circunstâncias concretas, sendo obrigada a averiguar se existiram alterações nos pressupostos de fato e de direito que fundamentaram o pedido[1182].

Um terceiro caso de caducidade plasmado no RJUE diz respeito à caducidade do embargo.

Quando estejam a ser executadas obras de urbanização, edificação, demolição ou quaisquer outros trabalhos de remodelação de terrenos, sem a necessária licença ou admissão de comunicação prévia, em desconformidade com o respetivo projeto ou com as condições do licenciamento ou comunicação prévia admitida, ou em violação de normas legais e regulamentares, o presidente da Câmara Municipal é competente para embargar as obras referidas ou os trabalhos de remodelação.

O ato de embargo é notificado ao responsável pela direção técnica da obra, bem como ao titular do alvará de licença ou apresentante da comunicação prévia e, quando possível ao proprietário do imóvel no qual estejam a ser executadas as obras, ou seu representante, sendo suficiente para obrigar à suspensão dos trabalhos qualquer dessas notificações ou a de quem se encontre a executar a obra no local[1183].

No entanto, de acordo com o RJUE[1184], esta medida cautelar 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.

[1180] Reportamo-nos ao art. 112.º, do RJUE.

[1181] No mesmo sentido, cfr., MARIA FERNANDA MAÇÃS, *A caducidade por incumprimento e a natureza dos prazos na atribuição da utilidade turística*, cit., p. 12.

[1182] MARIA LAFUENTE BENACHES, *La concessión de dominio público*, cit, p. 135.

[1183] Esta notificação é o elemento para a produção dos efeitos do embargo, ou seja, para obrigar à suspensão dos trabalhos. A previsão da Lei n.º 60/2007, de 4 de setembro, de notificação do embargo a quem se encontre a executar a obra no local é bastante relevante em termos de eficácia do ato, na medida em que em certos casos se revela extremamente dificil notificar, ou mesmo determinar, quem é o director técnico da obra, ou o proprietário do imóvel no qual estejam a ser executadas as obras.

[1184] Reportamo-nos ao art. 104.º, do RJUE.

Aqui, atendendo ao carácter provisório do embargo, já que se constitui medida cautelar que não determina uma solução definitiva, no termo do "prazo de vida da ordem de embargo" a caducidade opera de forma automática.

Somos assim da opinião que estamos perante uma caducidade pelo não exercício do direito durante o prazo, na medida em que, neste caso, a possível perda de direitos anda associada ao não exercício dos mesmos num determinado espaço temporal, estando subjacente uma ideia de certeza e estabilidade jurídicas, independentemente das causas. Com efeito, o interessado deveria promover a regularização da obra, sob pena de, decorrido o prazo fixado, a ordem de embargo caducar, o que pode significar, em última instância, uma ordem de demolição da obra.

Em qualquer caso, o tempo de duração do embargo corresponde a um poder discricionário da Administração, que deve ser definido com razoabilidade dado o seu carácter provisório. O regime legal determina que[1185], nos casos em que não tiver sido fixado um prazo, a ordem de embargo caduca se não for proferida uma decisão definitiva no prazo de seis meses, prorrogável uma única vez por igual período.

Neste sentido, parece poder questionar-se ainda se caducando a ordem de embargo é possível o presidente da Câmara Municipal ordenar a sua renovação. Da leitura do artigo legal parece extrair-se que a imposição de prazos máximos condicionará de forma definitiva a possibilidade de renovação, o que significa que é necessário tomar uma decisão em relação ao caso e, nessa medida, se o particular não tomou quaisquer providências no sentido de regularizar a obra, a Administração também não se pode substituir a ele, podendo mesmo ter que recorrer à ordem de demolição[1186].

Uma outra situação de caducidade no RJUE reporta à apresentação dos projetos de engenharia das especialidades.

O prazo de apreciação e decisão do projeto de arquitetura de obras de edificação[1187] é de 30 dias a contar da data da receção do pedido ou dos elementos solicitados[1188]; ou da

---

[1185] Reportamo-nos ao art. 104.º, n.º 2, do RJUE.

[1186] Sobre esta problemática, cfr., FERNANDA PAULA OLIVEIRA/MARIA JOSÉ CASTANHEIRA NEVES/DULCE LOPES/FERNANDAS MAÇÃS, *Regime jurídico da urbanização e edificação*, cit., pp. 560.

[1187] No que respeita à qualificação e natureza jurídica da aprovação do projecto de arquitectura, cfr., FERNANDA PAULA OLIVEIRA, *Duas questões no direito do urbanismo: aprovação de projecto de arquitectura (ato administrativo ou ato preparatório?) e eficácia de alvará de loteamento (desuso?)*, Anotação ao Acórdão do STA de 5/5/98, in CJA, nº 13, Janeiro/Fevereiro, Coimbra: ed. Cejur, 1999, pp. 42-57 (pp. 42 e segs).

[1188] Reportamo-nos ao art. 11.º, n.º 3, do RJUE. Para uma análise da fase de saneamento e apreciação liminar à luz das alterações implementadas em 2001, CARLOS ALEGRE, *Regime jurídico da urbanização e edificação*, ed. Rei dos Livros, 2001. De acordo com este autor, a epígrafe justifica-se atendendo a que estamos perante uma fase em que são detectadas, corrigidas ou supridas as faltas encontradas no requerimento inicial, à qual se segue a

data de receção do último dos pareceres, autorizações ou aprovações emitidos pelas entidades exteriores ao município, quando tenha havido lugar a consultas; ou ainda do termo do prazo para a receção dos pareceres, autorizações ou aprovações, sempre que alguma das entidades consultadas não se pronuncie até essa data[1189].

Sucede que, junto com o requerimento inicial, o interessado pode apresentar os projetos de engenharia das especialidades[1190] necessários à execução da obra[1191], ou deve apresentá-los no prazo de seis meses a contar da notificação do ato que aprovou o projeto de arquitetura, podendo o presidente prorrogar esse prazo por uma só vez e por período não superior a três meses, mediante requerimento fundamentado apresentado pelo interessado antes do respetivo termo. Deste modo, findo esse prazo, ou daquele que resultar da prorrogação concedida, sem que o interessado apresente tais projetos, o processo de licenciamento suspende-se pelo período máximo de seis meses, findo o qual é declarada a caducidade após a audiência prévia do interessado[1192].

Com efeito, estes projetos de engenharia das especialidades são objeto de pronúncia por parte de entidades externas, sendo que a câmara se limita a confirmar se a mesma foi favorável de forma a deferir o pedido[1193].

---

da apreciação liminar, que culmina com a elaboração de um despacho. Assim, na sequência do despacho do presidente da Câmara Municipal para aperfeiçoamento do pedido ou da comunicação, o requerente ou comunicante é notificado para, no prazo de 15 dias, corrigir ou completar o pedido, ficando suspensos os termos ulteriores do procedimento.

1189 Reportamo-nos ao art. 20.º, do RJUE.

1190 As declarações de responsabilidade dos autores dos projectos de engenharia de especialidades que estejam inscritos em associação pública constituem garantia bastante do cumprimento das normas legais e regulamentares aplicáveis aos projectos, excluindo a sua apreciação prévia, salvo quando as declarações sejam formuladas nos termos do n.º5 do art. 10.º, do RJUE.

1191 Estão previstos no n.º 5 do art. 11.º da Portaria n.º 232/2008, de 11 de março, os projectos de engenharia de especialidade que devem ser entregues pelo requerente.

1192 O anterior artigo 17.º-A do Decreto-Lei n.º 445/91, de 20 de novembro, já previa a caducidade do ato administrativo de aprovação do projecto de arquitectura por falta de apresentação dos projectos de especialidades.

1193 À guisa de curiosidade, tome-se em consideração a jurisprudência que resulta do Ac. do Supremo Tribunal Administrativo, de 06 de outubro de 2004, Proc. n.º 0179/04 (apud http://www.dgsi.pt/), que a propósito de uma situação idêntica à que temos em apreciação, concretamente, por referência à caducidade determinada pelo artigo 17.º-A do Decreto-Lei n.º 445/91, elaborou as conclusões seguintes:

«I- Por força do preceituado no n.º4 do art.º 17.º-A do Decreto-Lei n.º 448/91, de 20 de novembro, na redacção do Decreto-Lei n.º 252/94, de 15 de outubro, a falta de apresentação do pedido de aprovação dos projetos das especialidades no prazo de 180 dias contar da notificação do ato que aprovou o projecto de arquitectura implica a caducidade da aprovação do projecto de arquitectura e o arquivamento oficioso do processo.

II- Nenhuma disposição legal atribui à Administração pública a faculdade de alterar o regime legal de caducidade resultante do citado art.º 17.º-A do Decreto-Lei n.º 445/91, de 20 de novembro, em relação ao qual não está prevista qualquer causa suspensiva ou interruptiva.

III- É ilegal não só a actividade administrativa que viola uma proibição da lei, como toda a que não tenha numa disposição legal o seu fundamento expresso; nesta conformidade, a entidade administrativa não podia, em caso, algum, reconhecer à Recorrente o direito de não ver caducada a aprovação do projecto de arquitectura, decorrido que fosse o aludido prazo de 180 dias para a

A talho de foice, cumpre salientar que problemática será a caracterização da caducidade aqui em causa e a ponderação se estaremos perante uma caducidade pelo não exercício do direito durante o prazo (preclusiva) ou caducidade por incumprimento.

Numa primeira análise, e tendo em conta todos os prazos e respetiva suspensão que a lei confere, parece que estamos perante um caso de caducidade pelo não exercício do direito durante o prazo[1194], na medida em que se visa reprimir uma negligência objetiva na utilização de certas vantagens, procurando impedir o exercício do direito depois do prazo estabelecido, atendendo a que, apesar da falta de atividade do particular não ser considerada ilícita, o interesse geral exige a fixação de um prazo perentório para o exercício de determinados direitos ou faculdades, vedando ao particular a possibilidade de beneficiar da situação subjetiva de que é titular, na medida em que não atuou no prazo devido.

No entanto, e ponderando as considerações supra, afigura-se-nos pertinente questionar se mesmo nestes casos não fará sentido conceder uma margem de apreciação ao órgão municipal, findo o prazo de suspensão máximo de seis meses[1195], de forma a aferir a eventual existência de interesses públicos que possam obstar à declaração de caducidade.

Efetivamente, e tendo em conta a realidade vivida no seio de algumas câmaras municipais, muitos destes casos, constituem meras legalizações de situações já existentes, e nessa medida, depois de ouvido o interessado e fazendo uma justa ponderação dos interesses em causa e da conduta do particular, a câmara municipal poderá chegar à conclusão que é mais favorável a não declaração da caducidade, tendo em conta o interesse público, e nestes termos, considerar que não se justifica uma aplicação automática desta figura, que levaria à necessidade de um novo procedimento, ainda que se pudesse admitir a renovação do ato de aprovação do projeto de arquitetura.

De todo o exposto, entendemos que será aconselhável permitir a existência de uma margem de apreciação ao órgão municipal, não bastando a mera verificação do pressuposto objetivo do decurso do tempo. Assim, revela-se necessária uma ponderação da conduta do particular e do respetivo grau de incumprimento, bem como uma averiguação da existência de interesses públicos que possam obstar à declaração de caducidade.

Finalmente, o último caso de caducidade previsto no RJUE reporta aos casos que se enquadram no regime especial de nulidade.

---

apresentação dos projectos de especialidades, nos termos do art.º 331.º, n.º2 do C. Civil, pois não está em causa um direito disponível».

[1194] Neste particular, FERNANDA PAULA OLIVEIRA/MARIA JOSÉ CASTANHEIRA NEVES/DULCE LOPES/FERNANDAS MAÇÃS, *Regime jurídico da urbanização e edificação*, cit., p. 244.

[1195] Reportamo-nos ao art. 20.º, n.º 6, do RJUE.

De acordo com o regime legal[1196], consideram-se nulas as licenças, a admissão da comunicação prévia ou as autorizações que utilização que violem o disposto em plano municipal de ordenamento do território, plano especial de ordenamento do território, medidas preventivas[1197] ou licença de loteamento em vigor; ou que não tenham obtido aprovação da Administração central quando o projeto carecia de tal aprovação[1198]; ou ainda, que não tenham sido precedidas de consulta das entidades cujos pareceres, autorizações ou aprovações sejam legalmente exigíveis, ou quando não estejam em conformidade com esses pareceres, autorizações ou aprovações. Estes fatos devem ser participados ao Ministério Público, por quem deles tenha conhecimento[1199], para efeitos de propositura da competente ação administrativa especial e respetivos meios processuais acessórios.

Ademais, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 60/2007, de 4 de setembro, surge a previsão de um regime misto que se traduz numa limitação temporal para a respetiva declaração administrativa de nulidade ou interposição da competente ação. De acordo com o n.º 4, do art. 69.º, a possibilidade de o órgão que emitiu o ato ou deliberação declarar a nulidade caduca no prazo de 10 anos[1200], caducando também o direito de propor a ação administrativa especial se os fatos que determinariam a nulidade não forem participados ao Ministério Público nesse prazo, exceto relativamente a monumentos nacionais e respetiva zona de proteção[1201].

Todavia, da leitura do regime legal, parece decorrer que o legislador limitou a legitimidade para interposição das referidas ações ao Ministério Público. No entanto, e de acordo com o CPTA[1202], é possível qualquer cidadão apresentar-se em juízo para obter a

---

1196 Reportamo-nos ao art. 68.º, do RJUE.
1197 Reportamo-nos ao art. 134.º, do RJIGT.
1198 Reportamo-nos ao art. 37.º, do RJUE.
1199 *Scilicet*, todos aqueles que no exercício das suas funções, ou fora delas, tomem conhecimento desses fatos.
1200 Uma questão relevante é saber qual a data ou momento a partir do qual se deve contar o prazo de caducidade, bem como, se o mesmo vale apenas para as situações futuras e que vierem a verificar-se após a entrada em vigor do diploma em vigor, ou se afecta também as situações em curso. Neste âmbito, importa referir que relativamente ao órgão que praticou o ato nulo, passados dez anos da sua prática o mesmo deixa de poder declarar a sua nulidade e no que concerne ao MP, se os fatos que geraram a nulidade não lhes forem participados ou chegarem ao seu conhecimento por via oficiosa, decorridos dez anos sobre a sua prática, considera-se extinto o direito de arguir judicialmente a nulidade. Sobre esta problemática, FERNANDA PAULA OLIVEIRA/MARIA JOSÉ CASTANHEIRA NEVES/DULCE LOPES/FERNANDAS MAÇÃS, *Regime jurídico da urbanização e edificação*, cit., pp. 448 e 449, acrescentam ainda que "o prazo de caducidade de 10 anos conta-se a partir da data da respectiva emissão, no caso de atos e deliberações nulas que venham a ser proferidas após a entrada em vigor da Lei n.º 60/2007. No que concerne aos atos e deliberações nulos que subsistam, eles só podem ser declarados nulos ou participados ao Ministério Público dentro de 10 anos a partir do início de vigência daquele diploma".
1201 Para os quais não se aplica este regime especial, mas antes as regras previstas no NCPA.
1202 Reportamo-nos ao art. 9.º, n.º 2, do CPTA.

declaração de nulidade[1203], podendo colocar-se a questão de saber se também para eles se aplica a limitação temporal prevista no artigo em análise[1204].

O regime aqui consignado distancia-se do regime geral do CPA[1205], que consagra expressamente que a nulidade é invocável a todo o tempo por qualquer interessado, e que pode ser declarada a todo o tempo por qualquer órgão administrativo ou por qualquer tribunal. Ora, uma das explicações para o prazo de caducidade de 10 anos poderá ser a ideia de estabilidade das situações jurídicas e o princípio da proteção da confiança[1206].

Neste contexto, a caducidade aqui plasmada baseia-se em razões de segurança da ordem jurídica, procurando encontrar um equilíbrio entre a realização do interesse público da restauração da legalidade e a estabilidade das situações jurídicas e proteção da confiança por parte dos particulares[1207]. Destarte, existe uma especial consideração de efeitos de fatos consolidados e de outros interesses públicos e privados que se entende prevalecerem sobre o interesse da legalidade subjacente ao regime da nulidade[1208].

[1203] O art. 9.º, n.º 2, do CPTA confere legitimidade a qualquer cidadão para propor e intervir em processos principais e cautelares no âmbito do urbanismo e do ordenamento do território.

[1204] Para uma análise desta problemática, vide FERNANDA PAULA OLIVEIRA, *A alteração legislativa ao regime jurídico de urbanização e edificação: uma lebre que saiu gato...?,* in RDRL, n.º 00, Braga: ed. Cejur, 2007, pp. 53-70, (p. 68), que considera que no caso das restantes ações destinadas a obter uma decisão que declare a nulidade de atos de gestão urbanística, com os fundamentos previstos no art. 68.º, do RJUE, também deveria valer a mesma solução de limitação temporal da respectiva impugnação, considerando as razões de estabilidade, segurança da ordem jurídica e as exigências de um juízo analógico para o tratamento de situações similares. Num outro sentido, cfr., FERNANDA PAULA OLIVEIRA/MARIA JOSÉ CASTANHEIRA NEVES/DULCE LOPES/FERNANDAS MAÇÃS, *Regime jurídico da urbanização e edificação*, cit., pp. 446 e 447, entendem que a letra do preceito se afigura clara, referindo-se apenas ao autor do ato ou deliberação e ao MP, o que demonstra que o legislador não queria que a caducidade se estendesse ao direito conferido em geral aos interessados de acionar judicialmente a nulidade, pois aí teria usado outra formulação legal. Concluem assim que, a letra do preceito; o regime jurídico do art. 69.º no seu todo; e a razão de ser do mesmo, levam a concluir que o legislador quis restringir o prazo de 10 anos ao MP e ao autor do ato nulo. Invocam ainda que estamos perante um *ius singulare*, que de acordo com os ensinamentos de Baptista Machado constitui um regime oposto ao regime-regra e directamente determinado por razões indissoluvelmente ligadas ao tipo de casos que a norma exececional contempla, e nessa medida não comporta em regra uma aplicação analógica, nos termos do art. 11.º, do CC.

[1205] Reportamo-nos ao art. 162.º, do NCPA.

[1206] Sobre o alcance do princípio da protecção da confiança, cfr., MARIA LÚCIA AMARAL, *O tempo e a protecção da confiança*, in AAVV, Públicação feita pelo Instituto de Ciências Jurídico-Políticas, Lisboa, 2012, pp. 21-29 (pp. 25 e 26), o princípio da protecção da confiança não opera: em situações que não sejam de sucessão de leis no tempo; em situações em que a lei nova seja mais favorável para os seus destinatários do que a antiga; em situações em que lei nova seja constitucionalmente ilícita à luz de outros parâmetros que não o da tutela da confiança legítima; em situações em que a lei nova reja só para o futuro, não produzindo efeitos retroactivos ou retrospectivos dado que (…) o princípio contém mais um método de ponderação à semelhança do que sucede com o princípio da proporcionalidade, ele habilita-nos a resolver antinomias que, perante os casos concretos, surjam entre interesses individuais e bens comunitários.

[1207] FERNANDA PAULA OLIVEIRA/MARIA JOSÉ CASTANHEIRA NEVES/DULCE LOPES/FERNANDAS MAÇÃS, *Regime jurídico da urbanização e edificação*, cit., p. 445.

[1208] Para uma análise desta questão, cfr., PEDRO GONÇALVES/FERNANDA PAULA OLIVEIRA, *O regime da nulidade dos atos administrativos que investem o particular no poder de realizar operações urbanísticas*, in CEDOUA, n.º 4, 1999, pp. 17-46, (pp. 17 e segs).

Importa, no entanto, salientar que, este regime da nulidade dos atos administrativos não atende às causas que estão na base da sua origem e que poderiam justificar que a solução decorrente da sua aplicação não fosse inevitavelmente a demolição das operações concretizadas com base nesses atos nulos. Na realidade, uma nulidade decorrente da violação de um preceito procedimental não é igual à violação de uma norma constante num plano.

Assim, não se vislumbram razões, em nosso entender, para uma aplicação cega e rígida deste regime da nulidade, sem qualquer margem para uma apreciação concreta e relevando apenas o fator tempo, que poderá não ser de todo o mais decisivo no caso em análise.

Em jeito de conclusão e tendo por base a análise do regime da caducidade no âmbito da gestão urbanística, mormente a peregrinação efetuada pelo RJUE, verificamos que na maioria dos casos, a caducidade tem de ser declarada pela Administração, não funcionando de forma automática[1209] e existindo uma margem de apreciação do caso concreto, tendo em vista a prossecução do interesse público. No entanto, encontramos ainda alguns casos em que a mesma opera pelo mero decurso do tempo, aproximando-se assim do regime previsto no direito civil.

7.2. A caducidade no domínio da utilidade turística

O legislador define utilidade turística como a qualificação atribuída aos empreendimentos de carácter turístico que satisfaçam os princípios e requisitos definidos no presente diploma e suas disposições regulamentares[1210].

A lei começa por estabelecer um prazo máximo de validade da utilidade turística a título prévio que não pode ultrapassar os três anos[1211], mas logo a seguir acrescenta-se que tal prazo pode ser prorrogado, pela Administração, por igual período[1212].

[1209] Neste sentido, cfr., Ac. do Tribunal Central Administrativo do Sul, de 17 de abril de 2008, Proc. N.º 01459/06 *(apud* http://www.dgsi.pt).

[1210] Reportamo-nos ao regime legal da UT que define utilidade turística e estabelece os princípios e requisitos necessários para a sua concessão.

[1211] Reportamo-nos ao art. 11.º, n.º 2, da UT.

[1212] Sobre o prazo, o art. 11.º da UT estatui o seguinte: *"1. A utilidade turística valerá pelo prazo e nos termos fixados no respectivo despacho de atribuição"; 2. O prazo de validade da utilidade turística atribuida a titulo 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*

Por outro lado, o referido prazo de validade será fixado em concreto pela Administração, tendo em conta as circunstâncias do caso, em especial o período normal para a execução do empreendimento e a sua entrada em funcionamento[1213].

A lei confere também à Administração a faculdade de subordinar a utilidade turística, a título prévio ou definitivo, ao cumprimento de determinados condicionamentos ou requisitos a fixar no respetivo despacho de atribuição[1214].

A utilidade turística poderá ser atribuída, a título prévio ou definitivo, sendo-o a título prévio quando for atribuída antes da entrada em funcionamento dos empreendimentos novos[1215] e admite-se que possa ser atribuída por mais de uma vez ao mesmo empreendimento desde que decorrido o prazo, ele venha a preencher de novo os requisitos exigidos para a sua atribuição[1216]. Deste modo, a utilidade turística terá sempre carácter precário, ficando os seus efeitos subordinados à condição resolutiva da sua confirmação[1217].

Summo rigore, resulta do exposto *supra* que no regime da UT a Administração goza de margem apreciável de liberdade não só para estabelecer o prazo de validade da utilidade turística a título prévio, prorrogar o prazo inicial até ao limite fixado pela lei, bem como para estabelecer, no despacho de atribuição, condicionamentos ou requisitos a observar pelo destinatário.

Conforme facilmente se intui da análise do regime da UT, decorre de forma clara que a extinção da utilidade turística a título prévio, não se dá de forma automática e direta estando, pelo contrário, condicionada à emissão de uma declaração da Administração.

---

entrada em funcionamento; 3. O prazo previsto no número anterior poderá ser prorrogado por igual período, a requerimento fundamentado do interessado, apresentado até 90 dias do termo do prazo inicial".

[1213] A propósito do regime exposto, tem a jurisprudência colocado fundamentalmente o problema de saber qual a natureza do prazo de validade da utilidade turística atribuída a título prévio, consignado no artigo 11.º, n.º 2, da UT, designadamente o Ac. do Supremo Tribunal Administrativo, de 20 de outubro de 1999, Proc. n.º 44420/99 *(apud* http://www.dgsi.pt/), onde se decidiu que 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; é também esse o entendimento do Parecer do Conselho Consultivo da Procuradoria Geral da República (n. 40/94), de 26 de setembro.

[1214] Reportamo-nos ao art. 8.º, da UT.

[1215] Reportamo-nos ao art. 7.º, n.ºs 1 e 2, da UT.

[1216] Reportamo-nos ao art. 15.º, n.º 3, da UT.

[1217] Reportamo-nos ao art. 7.º, n.º 4, da UT. Com efeito, a confirmação da utilidade turística atribuída a título prévio deve ser requerida no prazo de seis meses, contado a partir dos seguintes fatos: a) Da abertura ao público dos empreendimentos; b) Da reabertura ao público dos empreendimentos quando tenham encerrado por motivo de obras ou melhoramentos realizados; c) Do termo das obras, nos restantes casos (art. 12.º, n.º1, da UT).

Uma ilustração desta interpretação do regime decorre do fato de a utilidade turística poder ser revogada[1218] e o respetivo despacho de revogação ter de ser publicado e comunicado à repartição de finanças competente[1219] significando assim que essa extinção há-de ser declarada pela Administração depois de verificado o incumprimento das condições estabelecidas[1220].

Seguindo o sentido propugnado pela jurisprudência, diremos que a declaração de caducidade *stricto sensu* há-de constituir ato final de um procedimento no âmbito do qual tem de ser garantido ao interessado o direito de audiência prévia[1221].

A Administração goza, neste domínio, de margem apreciável de liberdade não só para estabelecer o prazo de validade da utilidade turística a título prévio e prorrogar o prazo inicial até ao limite fixado pela lei mas também para estabelecer, no despacho de atribuição, condicionamentos ou requisitos a observar pelo destinatário[1222].

A necessidade de decisão da Administração justifica-se ainda pelo fato de a atribuição da utilidade turística se traduzir na concessão de benefícios fiscais, pelo que se torna necessário produzir um ato expresso que defina a situação e permita conhecer o termo daqueles benefícios[1223]. Deste modo, o prazo de validade da utilidade turística a título

---

[1218] Segundo o art. 14.º, n.º 2, da UT, a utilidade turística a título prévio pode ser revogada nos casos seguintes: (i)"Se não forem cumpridos os requisitos ou condicionamentos fixados no despacho de atribuição"; (ii)"se o empreendimento for realizado em termos diferentes do projeto que serviu de base à atribuição"; (iii) se o interessado deixar caducar a aprovação do anteprojeto do empreendimento ou não conseguir a aprovação do respetivo projeto"; (iv) se no prazo de validade fixado, ou no da sua prorrogação, o empreendimento não for aberto ao público ou não forem realizadas as obras ou melhoramentos que determinaram a atribuição", ou, finalmente, (v) "se não for requerida a sua confirmação no prazo legalmente estabelecido".

[1219] Reportamo-nos ao art. 15.º, n.º 2, da UT.

[1220] No direito administrativo espanhol, a declaração expressa é concebida como nota característica da caducidade administrativa, no domínio das licenças, autorizações e concessões, cfr., JAIME RODRIGUEZ ARANA MUÑOZ, *La caducidad en el derecho administrativo español*, cit., pp. 106 e segs.; MARIA MERCEDES LAFUENTE BENANCHES, *La concession de domínio público*, cit., pp. 130 e segs.; entre nós, sobre a possibilidade de revogação da utilidade turística, cfr., MARIA FERNANDA MAÇÃS, *A caducidade no direito administrativo: breves considerações,* cit., p. 151.

[1221] Cfr., entre outros, Ac. do Supremo Tribunal Administrativo, de 23 de abril de 1997, Proc. n.º 30130/98 *(apud* http://www.dgsi.pt/); em sentido contrário, i.e., de que a audiência do interessado é irrelevante dada a natureza vinculada da declaração de caducidade, Ac. do Supremo Tribunal Administrativo, de 03 de março de 1998, Proc. n.º 41730/98 (apud http://www.dgsi.pt/).

[1222] Se é verdade que a verificação de algumas das causas de extinção da utilidade turística pressupõe um juízo mais objectivo, como é o caso, p. ex., do não cumprimento do ónus de requerer a confirmação no prazo legalmente estabelecido (art. 14.º, n.º2, al. e), do UT) ou da não comunicação da aprovação do projecto (art. 14.º, n.º 2, al. c), do UT), já assim não acontece nos casos de não cumprimento dos requisitos ou condicionamentos fixados no despacho de atribuição (art. 14.º, n.º 1, al. a), do UT) ou se no prazo de validade fixado, ou no da sua prerrogação, o empreendimento não for aberto ao público ou não forem realizadas as obras ou melhoramentos que determinaram a atribuição (art. 14.º, n.º 2, al. d), do UT).

[1223] A decisão sobre a verificação ou não das causas de extinção não se basta com uma apreciação e verificação meramente objectivas, antes impõe a emanação de um juízo valorativo próprio, envolvendo apreciações técnicas e espaços de prognose, que não pode deixar de ser por natureza discricionário, cfr.,

prévio não funciona aqui, em regra, como um prazo preclusivo de direitos, associado a um efeito extintivo automático. Pelo contrário, impõe-se a emanação de um juízo próprio o qual, envolvendo apreciações técnicas e espaços de prognose, não pode deixar de ser, por natureza, discricionário (discricionariedade do juízo)[1224].

Por outro lado, resulta ainda do regime atrás mencionado que a lei confere à Administração uma certa margem para apreciar a oportunidade da extinção da utilidade turística (discricionariedade da decisão)[1225].

Contudo, ao regular a declaração de extinção de utilidade turística a lei utiliza expressões impressivas no sentido do carácter não obrigatório dessa declaração, por não cumprimento das condições fixadas. É o que se passa, desde logo, quando a lei refere que a "utilidade turística pode ser revogada" em determinados casos, do mesmo artigo que, "no caso da utilidade turística atribuída a título prévio, esta poderá ser revogada nos casos seguintes(…)"; por fim, no mesmo preceito, pode ler-se que "a revogação da utilidade turística 'poderá' ser proposta pelo diretor-geral do Turismo"[1226].

Não pode deixar de relevar o fato de a lei não dizer que a utilidade turística "será" revogada ou "deve ser" revogada, antes enunciar as circunstâncias em que "poderá ser revogada". Segundo a orientação tradicional da doutrina e da jurisprudência, a utilização das expressões mencionadas vai no sentido de as interpretar como atributivas de faculdades

---

MARCELLO CLARICH, *Manuale di diritto amministrativo*, 2.ª ed., Bolonha: ed. Il Mulino, Strumenti, 2015, pp. 231 e segs.; entre nós, FREITAS DO AMARAL, *Curso de direito administrativo*, vol. II, cit., pp. 82 e segs., considera a denominada discricionariedade técnica uma hipótese de discricionariedade propriamente dita; no mesmo sentido, cfr., FRANCISCO DE SOUSA, *A discricionariedade administrativa*, Lisboa: ed. Danubio, 1987, pp. 142 e segs.; outros são os parâmetros do problema no que respeita aos pressupostos que integram a previsão da norma que configuram conceitos jurídicos indeterminados em ordem à valoração do elemento da situação concreta sobre que há-de recair a decisão administrativa, seja por que configuram conceitos técnicos reportados a fatos apenas verificáveis ou valoráveis com base em conhecimentos e instrumentos próprios de ciências que não a ciência jurídica. Estamos, portanto, aqui a falar de uma actividade administrativa traduzida em juízos técnicos de existência, juízos técnicos valorativos ou juízos técnicos de probabilidade, pelos quais a lei confere à Administração "(..) um poder de valoração técnica, que, não implicando ponderação comparativa de interesses secundários, envolve valoração de fatos e circunstâncias de carácter técnico (..) Os autores sublinham que este tipo de juízo se formula sobre os pressupostos, ou seja, a hipótese ou previsão da norma. A atribuição, pela parte de previsão da norma, do poder de emitir tal juízo não contende com a natureza vinculativa da estatuição também ela contida, embora coexista por vezes com a discricionariedade sobre o conteúdo da decisão. Neste último caso, fala-se, ainda que impropriamente, de discricionariedade mista porque à liberdade de valoração de pressupostos corresponde a liberdade de fixação do conteúdo do ato. (..)", cfr., SÉRVULO CORREIA, *Legalidade e autonomia contratual nos contratos administrativos*, Reimp., Teses, Lisboa: Livraria Almedina, , 2013, pp. 171 e 172, 321, 476 e 477 e Ac. do Tribunal Central Administrativo do Sul, de 16 de março de 2006, Proc. N.º 01459/06 *(apud* http://www.dgsi.pt).

[1224] cfr., MARIA FERNANDA MAÇÃS, *A caducidade no direito administrativo: breves considerações,* cit., p. 154.

[1225] cfr., MARIA FERNANDA MAÇÃS, *A caducidade no direito administrativo: breves considerações,* cit., p. 154.

[1226] Reportamo-nos ao art. 14.º, n.ºs 1 e 2, da UT.

discricionárias[1227]. Por outro lado, a UT aponta inequivocamente que a Administração não está, em geral, obrigada a declarar a extinção da utilidade turística por mera verificação de alguma ou algumas das causas de extinção da utilidade pública[1228].

A Administração, ponderadas as circunstâncias do caso e depois de avaliar as razões do não cumprimento das condições fixadas, bem como as implicações do incumprimento para a consecução do interesse público, pode optar por extinguir a utilidade turística ainda que não tenha decorrido o prazo de validade fixado[1229].

Mas as circunstâncias da situação concreta podem também justificar que, embora decorrido o prazo de validade fixado sem que o empreendimento tenha sido aberto ao público ou a obras executadas, a Administração mantenha a utilidade turística[1230].

As considerações expendidas permitem-nos concluir que o prazo previsto, para o interessado requerer a confirmação da utilidade turística, não pode ser de forma alguma entendido como um prazo preclusivo[1231], i.e., um prazo de caducidade na modalidade de caducidade por não exercício do direito durante o prazo que implicaria que a lei, por razões

---

[1227] Referindo-se às formas de o legislador conceder poderes discricionários à Administração, JOSÉ EDUARDO FIGUEIREDO DIAS/FERNANDA PAULA OLIVEIRA *Discricionariedade administrativa*, in SI, 1999, pp. 280-282, ponderam que não há dúvida de que estamos perante a concessão de poderes discricionários quando a norma jurídico-administrativa tiver uma natureza facultativa, i.e., quando o elemento de ligação for um "pode", caso em que estaremos perante normas autorizativas; MARCELLO CAETANO, *Manual de direito administrativo,* vol. I, cit., pp. 489 e segs.; AFONSO QUEIRÓ, *Estudos de direito administrativo*, Coimbra: Atlântida Editora, 1968, pp. 8 e segs.; FREITAS DO AMARAL, *Curso de direito administrativo*, vol. II, cit., pp. 75 e segs.

[1228] Como já ficou dito, uma vez verificadas as causas de extinção fixadas, a Administração está vinculada a pronunciar-se nesse sentido, a menos que, p. ex., seja possível e conveniente para o interesse público prorrogar o respetivo prazo. É preciso, no entanto, distinguir entre vinculação quanto à decisão e margem de apreciação que vimos existir quanto à verificação ou não das causas de extinção.

[1229] Pode acontecer, p. ex., que a falta de conclusão das obras no prazo estabelecido não seja devida a fatos imputáveis ao Requerente. O incumprimento das condições fixadas no despacho de atribuição de utilidade turística pode até dever-se à própria Administração. No caso relatado no Ac. do Supremo Tribunal Administrativo, de 09 de agosto de 1995, Proc. n.º 33169-A/95 *(apud* http://www.dgsi.pt/), a construção do empreendimento em causa terá sido inviabilizada por sucessivos recursos interpostos pelos inquilinos dos edifícios existentes no local, objecto de expropriação por utilidade pública e ainda por Despacho da Secretária de Estado da Cultura que veio considerar os imóveis da Requerente em vias de classificação e a públicação das medidas preventivas para a zona onde localizava o empreendimento.

[1230] Como vimos, a lei confere a possibilidade à Administração de optar entre extinguir a utilidade turística ou prorrogar o respetivo prazo até ao limite máximo de seis anos, desde que tal decisão seja a mais conveniente para o interesse público.

[1231] No tocante à conclusão de que o prazo previsto para o interessado requerer a confirmação da utilidade turística não poder ser de forma alguma entendido como um prazo preclusivo, veja-se, MARIA FERNANDA MAÇÃS, *A caducidade no direito administrativo: breves considerações,* cit., p. 156, na medida em que se encontra subjacente ao regime das causas de extinção mencionadas o interesse público específico, no sentido de facilitar a atribuição da utilidade turística como forma de promoção do desenvolvimento dessa atividade, sendo que o instituto de utilidade turística tem-se revelado, sem dúvida, um dos instrumentos mais eficazes para o desenvolvimento do sector, em parte devido aos privilégios legais e fiscais que o acompanham.

de certeza e segurança jurídica, só admite o exercício de um direito ou poder dentro de um determinado lapso de tempo[1232].

Destarte, cumpre realçar que, a nosso ver, uma eventual declaração de extinção da utilidade turística a título prévio não se limita a verificar a existência de uma determinada situação jurídica resultante diretamente da lei, salvaguardando o caso raro das situações em que se tenha esgotado o prazo máximo de seis anos sem que o Requerente tenha dado cumprimento aos condicionalismos estabelecidos porque aí o efeito extintivo se dá por força de lei e não podendo prorrogar a Administração o prazo de validade, encontrando-se vinculada a declarar a sua extinção[1233].

Ora, é o próprio regime legal da UT que prevê que a declaração de caducidade tenha eficácia *ex nunc*[1234] o que, a nosso ver, é o melhor argumento que concorre para a considerar uma declaração com efeitos constitutivos, em linha com a análise que faremos em ponto posterior do nosso estudo, sobre o tipo de eficácia da declaração de caducidade que ocorre na declaração de caducidade que tem efeitos constitutivos[1235].

Como referimos no início deste estudo a eficácia constitutiva depende essencialmente da natureza do fato extintivo e a declaração tem efeitos constitutivos se as causas de caducidade necessitarem de serem comprovadas ou qualificadas juridicamente para averiguar se correspondem ou não ao estabelecido na lei, no contrato ou no ato. É o que se passa comummente nas situações em que a causa de caducidade tem carácter sancionatório devido ao incumprimento de um dever, ónus ou condição por parte do particular[1236].

Neste particular, o objetivo do legislador é fazer intervir a Administração logo no início da exploração do empreendimento, para que sejam verificados os requisitos da

---

[1232] FERNANDA PAULA OLIVEIRA, *Duas questões no direito do urbanismo: aprovação de projecto de arquitectura (ato administrativo ou ato preparatório?) e eficácia de alvará de loteamento (desuso?)*, cit., pp. 42-57 (pp. 51 e segs).

[1233] Em qualquer caso, é mister salientar que apesar de se tratar de uma decisão vinculada, a extinção da utilidade turística atribuida a título prévio não opera de forma automática porque a Administração terá de declarar a extinção da utilidade turística e neste caso a declaração de caducidade terá efeitos declarativos, ou seja, a declaração da Administração não tem um conteúdo próprio e não introduz qualquer alteração na realidade existente porque o fato extintivo é de comprovação objectiva. A alteração da ordem jurídica dá-se por força da verificação de fato gerador de caducidade limitando-se a Administração a reconhecer a alteração operado com efeitos *ex tunc*. Remetemos para o ponto posterior do nosso estudo em que trataremos desta matéria (ponto 4.2., da Secção I, do cap. II, da parte IV).

[1234] Reportamo-nos ao art. 15.º, n.º 2, da UT.

[1235] Ver o ponto 5.1.1., da Secção I, do cap. II, da Parte IV, do nosso estudo, onde nos iremos deter sobre a declaração de caducidade com efeitos constitutivos.

[1236] É igualmente de salientar que a Administração conta, neste domínio, com margem tanto maior de liberdade de apreciação e valoração das causas de caducidade quanto menor for a densidade e detalhe das prescrições legais em que se contenha.

atribuição da utilidade turística de modo a impedir que possam beneficiar do instituto empreendimentos que não reúnam condições para tal ou empresários pouco interessados.

O que se pretende, em primeira linha, é evitar situações de pendência contrárias à finalidade específica de fomentar e desenvolver a atividade turística[1237], sem no entanto que o interesse público dominante deixe de passar pelo cumprimento das exigências feitas, de modo a haver lugar à confirmação da utilidade turística[1238].

E é precisamente para levar os interessados a cumprir, que o legislador comina o desrespeito do prazo de seis meses para que seja requerida a confirmação da utilidade turística, com a faculdade de revogar que é conferida à Administração[1239].

Ademais, as exigências feitas acabam por consubstanciar verdadeiros deveres ou ónus impostos ao beneficiário e cujo cumprimento é essencial para que a Administração alcance o interesse público específico visado e que é o da promoção da atividade turística.

Do mesmo modo, a declaração de extinção da utilidade turística funciona aqui como sanção pelo incumprimento de deveres associados ao exercício de poderes atribuídos, pelo ato, o que nos remete para a figura da causa de caducidade por incumprimento que trataremos mais adiante no nosso estudo[1240].

Ora, o problema é que o legislador não alude à caducidade mas à revogação nas situações de desrespeito do prazo de seis meses para que seja requerida a confirmação da utilidade turística.

Ainda assim, retomando a discussão que promovemos no início do nosso estudo, afigura-se-nos que, no caso presente, o incumprimento não releva como ato meramente objetivo mas apenas enquanto elemento de apreciação do interesse público, ou seja, neste

---

1237 A associação do instituto a privilégios legais e fiscais exige precisamente, da parte da Administração, uma actuação mais vigilante para evitar que se prolonguem no tempo situações de pendência que não têm, à partida, a mínima viabilidade.

1238 As circunstâncias da situação concreta podem também justificar que, embora decorrido o prazo de validade fixado sem que o empreendimento tenha aberto ao público ou as obras tenham sido executadas, a Administração mantenha a utilidade turística diferindo, se for o caso, a prorrogação do prazo, até ao limite máximo de seis anos, cfr. as situações previstas no art. 12.º, n.º1, do UT.

1239 A propósito da natureza da revogação de autorização das instituições de crédito, ANTÓNIO VELOSO, *Sobre a natureza não-sancionatória da revogação da autorização das instituições de crédito e outras questões de fiscalização de actividades reservadas: algumas notas de justificação de decisões legislativas*, in RDJ, Vol. XIV, Tomo I, Universidade Católica Portuguesa, 2000, pp. 63 e segs; conclui que a revogação que se fundamente no incumprimento de obrigações associadas ao exercício de poderes atribuidos pelo ato ou na alteração dos pressupostos do próprio ato, não é uma sanção mas sim uma verdadeira revogação já que se reconduz ao exercício da mesma competência administrativa com base na qual foi concedida a autorização e tem subjacente a prossecução do mesmo interesse público. Esta posição é corroborada por ROBIN DE ANDRADE, O regime de *revogação e anulação administrativa no projecto de revisão do Código do Procedimento Administrativo*, cit., pp. 37 e segs.

1240 Ver o ponto 2.2., da Secção I, do cap. II, da Parte IV, do nosso estudo, onde nos iremos deter sobre a causa de caducidade por incumprimento.

caso, o incumprimento só pode ser juridicamente atendível depois de a Administração promover uma análise subjetiva das circunstâncias do caso concreto o que, salvo melhor opinião, parece conduzir a extinção da utilidade turística para a revogação.

Acresce que, ao qualificar a utilidade turística a título prévio como um ato precário, o legislador pretende significar precisamente que se trata de um ato por natureza condicionado à sua compatibilidade contínua com o interesse público que esteve na origem da sua atribuição[1241].

Em qualquer caso, parece haver uma certa "esquizofrenia" legislativa pela utilização confusa e sem uniformidade das expressões "caducidade" e "revogação", senão atente-se às situações seguintes: (i) o art. 15.º, n.º 2, da UT refere que a "revogação" só produz efeitos para o futuro mas determina a "caducidade das expropriações (...)"; (ii) o art. 30.º, da UT, diz expressamente que a declaração de utilidade pública para efeitos de expropriação ou de constituição de servidões fundamentada na utilidade turística atribuída a título prévio, "caduca", se não se verificar a respetiva confirmação.

A verdade é que o regime legal específico que a extinção da utilidade turística a título prévio assume, em geral, no contexto da UT, reforçado por elementos de hermenêutica jurídica literal e sistemática, conjuga melhor com a revogação, salvo o caso excecional em que se verifique o esgotamento do prazo máximo de seis anos sem que o Requerente tenha dado cumprimento aos condicionalismos estabelecidos no despacho de atribuição que conjuga melhor com a caducidade[1242].

Dito isto, é necessário sublinhar que por economia de exposição deixamos de fora a análise mais aprofundada de alguns fragmentos da figura da caducidade em leis administrativas avulsas, *rectius*, em leis relativas ao licenciamento industrial, autorizações ambientais, licenças de utilização do espectro radioelétrico, telecomunicações, licenças de utilização do domínio público, entre outras, em que seria suscetível de discussão a natureza jurídica do instituto tendo em vista as causas, os efeitos e a eficácia no ordenamento jurídico-administrativo pela "esquizofrenia" legislativa da utilização confusa e sem uniformidade das expressões "caducidade" e "revogação".

[1241] Para maiores desenvolvimentos sobre o regime deste tipo de atos administrativos, conferir o já citado estudo de FILIPA URBANO CALVÃO, *Os atos precários e os atos provisórios no direito administrativo*, cit., p. 26 e pp. 107 e segs.

[1242] No mesmo sentido, cfr., as conclusões do Parecer do Conselho Consultivo da Procuradoria Geral da República (n. 6246/01), de 26 de dezembro, pp. 1-34 (p. 20); sobre a cominação legal do não cumprimento do prazo estabelecido para a confirmação de um caso de utilidade turística atribuida a título prévio ser susceptível de desembocar na caducidade da utilidade turística ou, em alternativa, na sua revogação.

Como tivemos oportunidade de verificar no desenvolvimento deste ponto da caducidade em leis administrativas, a caducidade aparece em leis avulsas e procedimentos administrativos especiais sem qualquer tratamento sistemático, pelo que o intérprete tem a necessidade prática de analisar as manifestações de caducidade no direito administrativo especial e verificar o regime especificamente aplicável à matéria em causa no interior de cada um dos regimes jurídico-administrativos, em função dos vários diplomas legais aplicáveis[1243]. Deste modo, tivemos então oportunidade de analisar mais detalhadamente os regimes do RJUE e da UT, uma vez que nos pareceu serem aqueles que mais discussão jurídica permitem trazer em torno da aplicação concreta da caducidade enquanto figura afim da revogação.

Finalmente, cumpre antecipar que iremos tratar em sede própria da caducidade dos regulamentos administrativos no procedimento administrativo geral do NCPA ou até, enquanto figura prevista em disposições gerais do procedimento administrativo para verificar como – ao contrário da revogação – escasseia no direito administrativo geral um regime geral e unitário sobre a caducidade aplicável a situações jurídicas que alterem a posição jurídica do titular do direito, nomeadamente pela sua excessiva dependência relativamente ao regime das cláusulas acessórias do NCPA.

7.3. Caducidade regulamentar, *maxime* regulamentos a termo ou condição resolutiva

Como é consabido, os regulamentos são atos normativos, i.e., atos jurídicos contendo normas jurídicas, gerais e abstratas, que são emanados no exercício da função administrativa e de poderes jurídico-administrativos[1244]. Tradicionalmente, ao lado dos regulamentos, também se fala de "outras normas emitidas no desempenho da função

[1243] Seguimos, no essencial, a concepção hermenêutica do direito propugnada por FRANCESCO FERRARA, *Trattato di diritto civile italiano*, Reimp., Roma: Edizioni scientifiche italiane, 1921, pp. 1-3; referindo-se à importância do subelemento sistemático em que o sentido de uma disposição do direito positivo ressalta nítido e preciso quando confrontado com outras normas gerais, de tal modo que o preceito singular não só adquire individualidade mais nítida, como pode assumir um valor e uma importância inesperada como se fosse considerado separadamente, ao passo que em correlação e em função de outras normas pode encontrar-se restringido, ampliado e desenvolvido.

[1244] Cfr., por todos, FREITAS DO AMARAL, *Curso de direito administrativo*, vol. II, cit., pp. 177 e segs. e AFONSO QUEIRÓ, *Teoria dos regulamentos*, in Estudos de Direito Público, vol. II, obra dispersa, Coimbra: Biblioteca Geral da Universidade de Coimbra, 2000, pp. 231 e segs., que versa sobre os requisitos de validade dos regulamentos.

administrativa", para referir atos como os estatutos das entidades corporativas e os regimentos dos órgãos colegiais de natureza administrativa[1245].

O regulamento diferencia-se das demais manifestações jurídicas da Administração Pública – e, em particular, do ato administrativo – pelo seu conteúdo normativo. O regulamento é fonte de direito: contém normas, disposições com carácter geral e abstrato[1246], às quais é inerente uma pretensão de validade para todos os casos da mesma espécie, dentro do respetivo âmbito temporal e espacial de aplicação.

Antes do mais, podemos assentar no seguinte aspeto: os regulamentos administrativos podem caducar pelo decurso do prazo de vigência, ou pela cessação da vigência da lei habilitante, ou pela extinção de objeto, ou ainda por outros fatos[1247].

A caducidade, como já se viu a propósito do procedimento administrativo, é o resultado do decurso do fato jurídico que é o tempo sobre a subsistência de uma situação jurídica na medida em que afete o fundamento em que aquela assenta[1248]. A caducidade distingue-se da revogação na medida em que não decorre de um ato de vontade da Administração, mas de um efeito legal (ou contratual) imperativo e automático.

Centrando a nossa atenção no regime da caducidade do regulamento, afigura-se conveniente ter em consideração os casos em que: (i) o regulamento caduca, isto é, cessa a sua vigência automaticamente, por se verificarem determinados fatos que *ope legis* produzem

---

[1245] Não parece, contudo, justificada a distinção, afigurando-se que o conceito de regulamento pode abranger figuras como as dos referidos estatutos e regimentos, que por ele devem, por isso, considerer-se abrangidas, no mesmo sentido, cfr., MARCELO REBELO DE SOUSA/ANDRÉ SALGADO MATOS, *Direito administrativo geral*, tomo III, cit., pp. 257 e 258.

[1246] Como assinala PEDRO MONIZ LOPES, *Objecto, condições e consequências da invalidade regulamentar no novo código do procedimento administrativo,* in AAVV, Comentários ao novo Código de Procedimento Administrativo, org. Carla Amado Gomes, Ana Neves, Tiago Serrão, 2.ª ed., Lisboa: ed. AAFDL, 2015, pp. 847-879 (p. 850), "existe na doutrina uma já longa tradição de indistinção entre regulamentos e normas regulamentares", por força da qual são correntemente associados aos regulamentos atributos ou predicados que podem caracterizar algumas das normas que os integram, mas que não têm de caracterizar o regulamento no seu conjunto: é assim que um regulamento pode ser parcialmente interno e externo, de execução e independente, quando integre normas com características heterogéneas. Por isso temos o cuidado de começar por notar, neste passo da exposição, que o regulamento é um ato jurídico, um ato normativo, que embora contenha normas, não se confunde com as normas que o integram – aspecto cuja relevância importa ter presente, em particular para o efeito de distinguir requisitos de validade que se impoêm ao regulamento dos requisitos de validade que se impoêm às normas que o integram e, desso modo, ao regulamento apenas na parte em que as integra. Em todo o caso, cumpre salientar que iremos analisar mais aprofundadamente não a validade, mas a eficácia do regulamento. Seja como for, por comodidade de expressão e, portanto, com a ressalva que acaba de ser assinalada, acompanharemos, em todo o caso, a generalidade da doutrina na utilização, ao longo deste estudo, da expressão "regulamentos" para nos referirmos a múltiplos aspetos que não dizem respeito aos regulamentos em si, mas às normas que os integram –, mas sem deixar de ter o cuidado de assinalar a diferença quando ela assuma relevo autónomo.

[1247] LUIS FÁBRICA, *O tempo e a caducidade em direito administrativo,* cit., p. 71.

[1248] LUIS S. CABRAL DE MONCADA, *Código de procedimento administrativo - anotado*, Coimbra: Coimbra Editora, 2015, p. 447.

esse efeito; (ii) o regulamento for feito para vigorar durante certo período (regulamento temporário), sendo certo que findo esse período caduca; (iii) o regulamento caduca se forem transmitidas as atribuições da pessoa coletiva para outra autoridade administrativa, ou se cessar a competência regulamentar do órgão que fez o regulamento; (iv) o regulamento cessa a sua vigência por caducidade quando for revogada a lei que se destinava a executar. Neste particular, como iremos verificar, no caso de substituição da lei, poderá subsistir o regulamento antigo na parte em que se mostre materialmente conforme à disciplina instituída pela lei nova, até que novo regulamento seja elaborado.

Adicionalmente, afigura-se conveniente salientar que os regulamentos podem cessar a sua vigência por revogação[1249] ou decisão contenciosa[1250].

Em termos meramente perfunctórios, dir-se-ia que, em certo sentido, uma parte substancial do regime jurídico da caducidade regulamentar no NCPA acaba por estar ligado umbilicalmente a cláusulas acessórias, na medida em que os regulamentos sujeitos a termo ou condição resolutiva caducam com a verificação destes e os regulamentos de execução caducam com a revogação das leis que regulamentam[1251], salvo na medida em que sejam compatíveis com a lei nova e enquanto não houver regulamentação desta[1252].

Nesta medida, as causas de caducidade regulamentar no NCPA são três, a saber: (i) decurso do prazo estabelecido previamente para a vigência do regulamento, dito termo; (ii) verificação da condição resolutiva aposta ao regulamento; e, finalmente, (iii) revogação da lei habilitante do regulamento de execução sem a sua substituição por outra lei. Nos dois primeiros casos estamos perante uma autoderrogação do próprio regulamento, ou seja, uma derrogação prevista pelo próprio regulamento. Pode ainda considerar-se que a

---

[1249] O regulamento deixa de vigorar quando (i) um ato de poderes públicos imponha a cessação dos efeitos do regulamento; (ii) opera a revogação expressa ou tácita por outro regulamento, de grau hierárquico e forma idênticos (iii) opera a revogação por regulamento de autoridade hierárquica superior ou de forma legal mais solene; (iv) opera a revogação expressa ou tácita por lei. Quantos aos regulamentos revogatórios, refira-se que é expressamente proibida a revogação de regulamentos de execução não acompanhada da emissão de um novo, simultaneamente (art. 146.º NCPA). Pretende-se evitar vazios em matéria regulamentar que inviabilizem a efectiva aplicação das leis. O mesmo artigo exige que nestes regulamentos se faça menção das normas revogadas, pretendendo combater a prática de revogações implícitas, do domínio da actividade regulamentar da Administração Pública e em honra do princípio da segurança jurídica.

[1250] Os regulamentos deixam de vigorar sempre que forem objecto de declaração de ilegalidade com força obrigatória geral nos termos dos artigos 72.º e segs. do CPTA, sem prejuízo das faculdades conferidas aos tribunais administrativos quanto à retroatividade da declaração de ilegalidade (art. 67.º, do CPTA).

[1251] Reportamo-nos ao artigo 145.º, n.ºs 1 e 2, do NCPA: *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.* Sobre os regulamentos administrativos no ordenamento jurídico alemão, cfr., HARMUT MAURER, *Droit administratif allemand*, cit. p. 353.

[1252] No mesmo sentido, cfr., MARCELO REBELO DE SOUSA/ANDRÉ SALGADO MATOS, *Direito administrativo geral*, tomo III, cit., p. 250;

transferência das competências da entidade emissora para outra entidade faz caducar os regulamentos emanados pela primeira mas esta consequência nem sempre é necessária. Pode considerar-se que aquela transferência correspondeu a um simples arranjo interno da Administração (p. ex., fusão de serviços) perfeitamente compatível com a permanência dos regulamentos da entidade extinta. Neste particular, cumpre salientar que a omissão do regulamento de cuja elaboração fique dependente a aplicação da lei é condição resolutiva[1253].

Se a lei habilitante foi revogada por lei nova perde-se a habilitação regulamentar e, portanto, os regulamentos não podem subsistir, sob pena de entrarem em eventual conflito com os futuros regulamentos que vão executar a nova lei[1254]. Não há revogação tácita dos regulamentos, mas sim caducidade. A regra vale só para os regulamentos de execução. Se forem independentes ou autónomos podem subsistir[1255]. Considerações semelhantes valem para o caso de a competência regulamentar de execução ser atribuída a outro órgão. Deste modo, refira-se que, *a contrario* se a lei habilitante foi substituída por outra, o regulamento que executava a primeira subsiste. Mas esta asserção é apenas lógico-formal, o que não se recomenda em matéria de aplicação do direito. Quer isto dizer que é indispensável uma indagação em sede interpretativa sobre a compatibilidade material do regulamento antigo com a lei nova, como se verá. É isto que decide da respetiva caducidade e não uma operação de lógica binária procedendo por exclusão de partes. Quando muito pode defender-se a interpretação do regulamento antigo em compatibilidade com a nova lei até ser publicada a nova regulamentação desta.

Note-se que, a caducidade dos regulamentos em virtude da revogação da lei habilitante fundamenta-se não apenas na adequada compreensão do sentido do princípio da legalidade[1256] – a supor que, uma vez eliminado o fundamento do exercício do poder regulamentar, o regulamento não pode subsistir – mas ainda na circunstância de a revogação da lei importar uma alteração no ordenamento jurídico que não consente a

---

[1253] No mesmo sentido, cfr., LUIS S. CABRAL DE MONCADA, *Código de procedimento administrativo - anotado*, cit., p. 448.

[1254] Veja-se o Ac. do Tribunal Constitucional n.º 126/87, Proc. N.º 55/86 (http://www.tribunalconstitucional.pt/), segundo o qual a revogação de lei que o regulamento se proponha executar faz cessar a vigência deste a não ser que a lei seja substituida por lei nova e na medida em que não contrarie a lei.

[1255] Veja-se o Ac. do Supremo Tribunal Administrativo, de 01 de outubro de 2014, Proc. N.º 01548/13 *(apud* http://www.dgsi.pt/), que admite a subsistência de regulamento face á revogação da lei que regulamentava.

[1256] Para mais considerações sobre este princípio do direito administrativo, cfr., COLAÇO ANTUNES, *A ciência jurídica administrativa*, cit., p. 224 e segs.

vigência de normas de segundo grau contraditórias ou, pelo menos, incompatíveis com as novas disposições legais[1257].

A articulação destes dois motivos permite igualmente compreender que se não possa restringir a caducidade por força da revogação da lei apenas aos regulamentos de execução, não a estendendo, da mesma forma, a todos os tipos de regulamentos[1258].

Dando um passo mais na nossa análise, julgamos ser possível afirmar que os regulamentos de execução cessam a sua vigência por caducidade quando for revogada a lei que os mesmos se destinavam a executar, sem que a lei revogada seja substituída por outra[1259].

Esta solução do NCPA evidencia a relação de estreita dependência que existe entre o regulamento de execução e a lei por ele regulamentada, que também explica, por outro lado, a proibição imposta da revogação dos regulamentos necessários à execução de leis em vigor ou do Direito da União Europeia, sem que a matéria seja simultaneamente objeto de nova regulamentação[1260].

Com efeito, o regulamento adotado para a boa execução de uma lei encontra no conteúdo desta o fundamento habilitante para a sua emissão. Por isso, ele não pode subsistir sem a disciplina normativa contida na lei à qual veio dar execução[1261].

E, por isso mesmo, não está na disponibilidade da Administração retirar a uma lei em vigor as condições de aplicabilidade que lhe eram asseguradas pelo regulamento necessário à sua execução, revogando esse regulamento sem o substituir por outro que assegure essas mesmas condições[1262].

1257 No mesmo sentido, SÉRVULO CORREIA, *Noções de direito administrativo*, cit., p. 112; FERREIRA DE ALMEIDA, *Regulamento administrativo*, in DJAP, VII, Lisboa, 1996, p. 203; no caso de substituição da lei, poderá subsistir o regulamento antigo, na parte em que se mostrar materialmente conforme a disciplina instituída pela nova lei, dita-o, igualmente, o princípio da eficiência administrativa.

1258 AFONSO QUEIRÓ, *Teoria dos regulamentos*, cit., p. 256.

1259 A revogação da lei habilitante, em princípio, revoga o regulamento de execução, salvo se o regulamento não contrariar a lei nova e desde com ela se compatibilize (Ac. do Tribunal Constitucional n.º 429/93, Proc. N.º 478/93 (http://www.tribunalconstitucional.pt/).

1260 Reportamo-nos ao art. 146.º, n.º 2, do NCPA.

1261 Na expressão lapidar de VIEIRA DE ANDRADE, *Lições de direito administrativo*, cit., p. 152, o regulamento caduca como efeito da revogação da lei que visa executar, salvo na parte ou na medida em que ele seja compatível com a nova lei e enquanto não houver nova regulamentação.

1262 Similarmente, VIEIRA DE ANDRADE, *Lições de direito administrativo*, cit., p. 152, salienta a regra da inderrogabilidade singular (art. 142.º, n.º 2, do NCPA) segundo a qual os regulamentos (diferentemente do que acontece com as leis, que são reversiveis), não obrigam só os particulares mas também a própria Administração que os elaborou, de modo que é a própria a Administração que não pode deixar de o cumprir nos caso concretos enquanto ele se mantiver em vigor (mesmo que seja autora do regulamento, caso em que terá de o revogar antes de poder dele divergir).

Neste último sentido, no caso da revogação ilegítima do regulamento necessário à execução de uma lei em vigor, sem substituição desse regulamento por outro com a mesma função, considera-se que as normas do regulamento de que dependia a aplicabilidade da lei exequenda continuam a vigorar, para todos os efeitos, até ao início da vigência do novo regulamento[1263].

Deste modo se privilegia a aplicabilidade das normas exequendas, procurando minorar o alcance que a revogação do regulamento teria de boicotar a respetiva aplicabilidade.

Ademais, os regulamentos que revoguem normas regulamentares anteriores devem fazer menção expressa das normas revogadas[1264]. Deste modo, o legislador visa impedir a revogação tácita de normas regulamentares e pode dele extrair-se a presunção de que não estão revogadas as normas regulamentares que não tenham sido objeto de revogação expressa[1265].

Esta presunção pode ser, no entanto, elidida, quando se verifique que o regime normativo introduzido por um novo regulamento é incompatível com soluções consagradas em normas regulamentares anteriores, não impedindo, assim, a vigência das normas do diploma revogatório que se mostrem incompatíveis com as normas anteriores, em caso de incumprimento do dever de menção expressa das normas revogadas[1266].

Como se compreende, já não se estabelece nos mesmos termos a relação de regulamento independente com a lei habilitante.

De forma mais marcante, alude MARCELLO CAETANO a este propósito: "Também dessa dependência resulta que revogada ou substituída uma lei deveria automaticamente cessar a vigência dos seus regulamentos complementares. Isso, porém, nem sempre sucede. Entre a promulgação da lei e a sua regulamentação interpõe-se muitas vezes um prazo e durante o decurso dele não podem os serviços e os cidadãos ficar privados de meios processuais e outras providências regulamentares. Por isso é frequente a lei nova manter expressamente a vigência do regulamento da lei antiga em tudo quanto por ela não for contrariado; e pode suceder mesmo que a lei nova não possa entrar em vigor enquanto os seus preceitos não forem tornados exequíveis pelas novas disposições regulamentares. De

[1263] Reportamo-nos ao art. 146.º, n.º 3, do NCPA.
[1264] Reportamo-nos ao art. 146.º, n.º 4 do NCPA.
[1265] LUIS S. CABRAL DE MONCADA, *Código de procedimento administrativo - anotado*, cit., p. 451.
[1266] No sentido de que a alteração de redação introduzida, com a revisão de 2015, em relação ao anterior n.º 2 do art. 119.º do CPA não correspondeu a uma inovação normativa, cfr., ANA RAQUEL GONÇALVES MONIZ, *Os regulamentos administrativos na revisão do cpa*, in CJA, n.º 100, Braga: ed. Cejur, 2013, pp. 27-39 (pp. 31 e 32).

modo que ao ser publicada uma lei que substitua uma outra antes regulamentada não pode, sem mais exame, concluir-se que cessou a vigência dos regulamentos, será necessário continuar a observá-los em tudo quanto não seja contrariado pela lei nova, ou em matérias não reguladas na lei nova por disposições que não sejam auto-aplicáveis ou auto-exequíveis, quer dizer, que careçam de regulamentação própria para se tornarem suscetíveis de observância e aplicação[1267]".

Por esse motivo, o legislador não determina que a revogação da lei habilitante tenha por consequência a caducidade de regulamento independente emanado ao seu abrigo[1268]. Isto, naturalmente, sem prejuízo de o regulamento em causa poder ser revogado pela lei que revogue a lei habilitante ou por lei que venha disciplinar a mesma matéria[1269].

E, portanto, da necessidade de, no caso de ter sido introduzida legislação substantiva sobre a matéria, se proceder à apreciação em concreto da conformidade do regulamento com a nova disciplina legal[1270].

Neste contexto, se a lei habilitante for pura e simplesmente revogada, o princípio é o de que os respetivos regulamentos (executivos, complementares ou independentes) caducam por lhes faltar o fundamento quando a lei habilitante é revogada e substituída por outra; por outro lado, os regulamentos também caducam se se manifestar uma contrariedade normativo-material entre estes e a lei nova podendo manter-se (até à emissão

---

[1267] MARCELLO CAETANO, *Princípios fundamentais do direito administrativo*, cit., pp. 84 e 85.

[1268] Reportamo-nos ao art. 145.º, do NCPA.

[1269] No mesmo sentido decidiu o Ac. do Supremo Tribunal Administrativo, de 28 de janeiro de 2015, Proc. n.º 01003/13 *(apud* http://www.dgsi.pt/), que "o regulamento de execução editado ao abrigo da lei revogada, continua a vigorar na pendência da nova lei, em tudo o que não colida com esta, até que seja editado novo regulamento de execução".

[1270] Em nossa opinião, a conclusão no sentido da subsistência ou da caducidade dos regulamentos (enquanto diplomas) em consequência da revogação da lei habilitante, independentemente da relação que mantenha com esta última, não se compadece com juízos formulados em abstrato, conclusão que se afigura de toda a importância nos casos em que não se procedeu apenas à revogação da lei anterior, mas emitiu-se legislação substitutiva desta última. Nesta altura, não se pode inferir, sem mais, que os regulamentos independentes e os regulamentos autónomos não tenham caducado mas, pelo contrário, e como sucederá também com os regulamentos de execução impor-se-à sempre uma apreciação caso a caso, dirigida a avaliar a conformidade entre os regulamentos emitidos ao abrigo da lei anterior e a nova legislação, no mesmo sentido, cfr. Ac. do Supremo Tribunal Administrativo, de 19 de janeiro de 2005, Proc. n.º 1086/04 *(apud* http://www.dgsi.pt/), que só concluiu pela vigência de um regulamento independente após a análise das especificidades materiais do regulamento e da lei nova e também o Parecer do Conselho Consultivo da Procuradoria Geral da República (n. 9/96-B/complementar, p. 1962). Segundo JOSÉ FONTES, *Curso sobre o novo código do procedimento administrativo*, 5.ª ed., Coimbra: Livraria Almedina, 2016, p. 159, o art. 145.º, n.º 2, determina a caducidade subsequente em função da revogação das leis de que dependem e que regulamentam, salvo "na medida em que sejam compatíveis com a lei nova e enquanto não houver regulamentação desta e, embora o artigo não o refira, desde que a lei não disponha em sentido contrário.

de novas normas regulamentares) na medida em que tal incompatibilidade não se verifique[1271].

Assim, resulta inegável que se convoca para esta situação o princípio da eficiência administrativa e o princípio do aproveitamento dos atos (*hoc sensu*), de molde a evitar um vazio no sistema jurídico suscetível de obstruir a aplicação da nova legislação[1272].

Em suma, e após a revogação da lei habilitante, a subsistência ou a caducidade dos respetivos regulamentos pressupõem sempre uma consideração concreta do conteúdo regulamentar e da sua compatibilidade com o novo conteúdo legal substitutivo, em termos de vinculação do regulamento ao contexto do sistema jurídico[1273]. De acordo com o legislador, os regulamentos de execução (apenas estes não os independentes ou os autónomos) de lei revogada não caducam se forem compatíveis com a lei nova de modo a evitar vazios normativos. Não se exige a conformidade que é um critério mais rígido. A norma espera da Administração uma interpretação da lei nova e do regulamento de execução em recíproca compatibilidade em nome da unidade da ordem jurídica e da segurança e garantia dos interessados na perenidade do regulamento. A caducidade do regulamento não é, portanto, automática. No entanto, prevê o legislador que mesmo que assim seja, a situação apenas se mantém enquanto não existir regulamentação da lei nova, o que significa que a vigência do regulamento de execução de lei anterior é transitória. Se a Administração, entretanto, elabora novo regulamento de execução de lei nova, aquele regulamento que vigorava graças a uma interpretação hábil das coisas deixa de estar sem vigor em homenagem ao princípio cronológico da *lex posterior* cujo critério permite a resolução de conflitos normativos. A publicação de lei nova incompatível com o regulamento que se mantinha em vigor apenas por ter sido possível compatibilizá-lo com a lei anterior, agora revogada, faz caducar este último.

O legislador nada prevê a propósito da caducidade dos regulamentos independentes (por efeito tácito) com a revogação e substituição da lei habilitante. Em princípio caducam, mas deve admitir-se que por interpretação se possa chegar a conclusão contrária se os regulamentos forem compatíveis com as leis novas subsistindo em tudo em que as não contrariarem.

1271 AFONSO QUEIRÓ, *Teoria dos regulamentos*, cit., p. 256; MARCELLO CAETANO, *Manual de direito administrativo*, vol. I, cit., p.111; SÉRVULO CORREIA, *Noções de direito administrativo*, cit., p. 113.

1272 Seguimos, no essencial, CRUZ VILAÇA, *Regulamentação e acompanhamento da execução pelo Governo*, in A feitura das leis, vol. II, Lisboa: INA, 1986, p. 315.

1273 Reportamo-nos ao art. 145.º, n.º 2, do NCPA.

A compreensão dos parâmetros de vinculação do regulamento ao contexto do sistema jurídico pressupõe uma correta intelecção do princípio da juridicidade da atuação administrativa[1274]. A alusão aos parâmetros de vinculação do regulamento afigura-se relevante em três momentos, a saber: (i) no momento da emissão das normas regulamentares, tal referência orienta os órgãos administrativos com competência normativa; (ii) no momento da aplicação dos regulamentos pela Administração, permite ao órgão decisor aferir, em certos termos, da validade das normas regulamentares mobilizadas para a resolução do caso concreto; e, finalmente, (iii) no momento da fiscalização judicial, fornece ao juiz o bordão para aferir, em concreto ou abstrato (consoante o processo em causa), da validade dos regulamentos.

A menção aos parâmetros de vinculação do regulamento não pode abstrair do problema dos limites jurídicos ao poder regulamentar[1275] e, concomitantemente, das delicadas questões relacionadas com o relacionamento entre os diversos escalões normativos. Em regra, esta questão surge perspetivada sob a ótica do princípio da legalidade: o valor infra-legal, característico do conceito de regulamento administrativo, leva à comparação imediata do conteúdo regulamentar com o disposto na lei, esquecendo os demais níveis normativos a que o mesmo se encontra vinculado. Ora, a especial densidade que o princípio da legalidade reveste no âmbito dos regulamentos administrativos – porquanto a lei constitui, *per se*, o fundamento do poder regulamentar – não pode obliterar o respeito pelo (mais amplo) princípio da juridicidade da atuação administrativa. Entendemos, pois, ser de afastar qualquer posição de acordo com a qual a ilegalidade dos regulamentos consiste na infidelidade deles relativamente à sua fonte legal imediata, a qual coincide com a lei permissiva da edição do regulamento[1276].

Temos, assim, que a validade do regulamento não depende apenas da sua compatibilidade com a lei habilitante, mas exige a observância e o respeito dos vários parâmetros a que o mesmo se encontra vinculado, por força da sua localização no sistema jurídico. Trata-se de uma consideração que assume relevância decisiva quando em causa estão regulamentos independentes ou regulamentos autónomos, cuja habilitação legal se

---

[1274] A Administração não está só subordinada à lei que provém do Parlamento, mas a toda a ordem jurídica. A legalidade tem de ser entendida no sentido de juridicidade e, quando o NCPA, no art. 3º, n.º 1, faz referência ao "direito", consagra essa ideia de juridicidade e de que todo o Direito pode obrigar a Administração: desde o direito supralegal, o direito constitucional, o direito europeu, o direito internacional, o direito global e inclusive todo o direito infra legal.

[1275] Sobre esta designação versa AFONSO QUEIRÓ, *Teoria dos regulamentos*, cit., pp. 231 e segs.

[1276] LUIS S. CABRAL DE MONCADA, *Código de procedimento administrativo - anotado*, cit., pp. 449 e 450.

circunscreve, *ex definitione*, à delineação da competência objetiva e subjetiva para a respetiva emissão[1277].

Ora, à questão de saber se tal significaria que estes regulamentos se encontravam isentos da observância de outros parâmetros não subsistem dúvidas em responder negativamente.

Outra questão adicional relaciona-se com a subordinação dos regulamentos aos princípios enquanto fenómeno de vinculação do regulamento.

Recorde-se que a doutrina já concebia[1278], como limites ao poder regulamentar, os princípios seguintes: (i) os princípios jurídicos fundamentais não escritos; (ii) os princípios constitucionais escritos e, finalmente, (iii) os princípios gerais de direito administrativo.

Adicionalmente, o momento da validade do sistema jurídico é constituído pelos princípios normativos, i.e., pelos fundamentos axiológico-normativos e constitutivos do direito[1279], fundamentos esses que, em virtude da abertura predica, enunciam uma intenção regulativa, mas não oferecem um critério imediato para a resolução de um problema[1280].

Esta caracterização permite antever a heterogeneidade substancial do estrato dos princípios normativos. Com clareza se compreende que existe uma diferença de intencionalidade normativo-axiológica entre o princípio da dignidade da pessoa humana, o princípio da legalidade (*stricto sensu*) da Administração e o princípio da gratuitidade do procedimento administrativo; se o primeiro traduz o étimo fundamento do direito (princípio suprapositivo) e o segundo representa um princípio informador e constitutivo do

---

[1277] Os regulamentos independentes ou autónomos não se referem a nenhuma lei em especial – por esta razão somente têm de identificar a norma legal que atribui ao seu autor competência regulamentar na matéria em causa. Não vemos qualquer vantagem em confundir esta denominação, tradicional e inequívoca, chamando regulamentos autónomos aos regulamentos elaborados por entidades integrantes da administração autónoma como faz MÁRIO JORGE LEMOS PINTO, *Impugnação de normas e ilegalidade por omissão* (no contencioso português), Coimbra: Coimbra Editora, 2009, pp. 111 e 112.

[1278] AFONSO QUEIRÓ, *Teoria dos regulamentos*, cit., pp. 231 e segs.

[1279] No mesmo sentido, cfr., CASTANHEIRA NEVES, *Curso de introdução ao estudo do direito*, Extratos, polic., Coimbra, 1971-1972, pp. 125 e segs.; CASTANHEIRA NEVES, *A unidade do sistema jurídico: o seu problema e o seu sentido*, in Digesta, vol. II, cit., pp. 175 e segs.; CASTANHEIRA NEVES, *Apontamentos complementares de teoria do direito*, polic., Coimbra, 1999, p. 50; FERNANDO BRONZE, *Lições de introdução ao estudo do direito*, 2.ª ed.º, Coimbra: Coimbra Editora, 2010, pp. 627 e segs. Atente-se, porém, que os princípios normativos não se confundem com os «princípios gerais de direito», cunhados pelo positivismo jurídico que não consubstanciavam senão meras induções ou generalizações lógicas das normas positivas, cfr., CASTANHEIRA NEVES, *Curso de introdução ao estudo do direito*, cit., p. 127; FERNANDO BRONZE, *Lições de introdução ao estudo do direito*, cit., pp. 627 e segs.; muito próximos daqueles que AFONSO QUEIRÓ, *Teoria dos regulamentos*, cit., p. 232, identificava como «princípios gerais de direito administrativo».

[1280] Sem prejuízo da existência de princípios em forma de norma, susceptíveis de convocação para dar resposta a um problema jurídico: pense-se, p. ex., no princípio da decisão (art. 13.º, do NCPA), do qual decorre, no mínimo, um dever de pronúncia do órgão administrativo, relativamente a todas as pretensões que lhes sejam apresentadas pelos particulares. Sobre os princípios em forma de norma, cfr., p. ex., FERNANDO BRONZE, *Lições de introdução ao estudo do direito*, cit., p. 639.

direito administrativo enquanto domínio jurídico-dogmático (princípio transpositivo), o último constitui apenas um princípio que vale como tal na medida em que consagrado no sistema jurídico pré-objetivado (princípio positivo[1281]).

A afirmação dos princípios como parâmetro de vinculação dos regulamentos comporta, porém, duas questões: (i) *prima facie*, compreender o sentido da autonomização da vinculação das normas regulamentares aos princípios normativos; (ii) *secondo facie*, determinar qual a operatividade dos princípios no horizonte do exercício do poder regulamentar.

O primeiro problema destina-se a aferir se os princípios normativos se assumem como um parâmetro de vinculação dos regulamentos diferente dos demais parâmetros de vinculação. Deste modo, a questão equaciona-se, em virtude de a maioria dos princípios específicos do direito administrativo encontrarem precipitações positivas a nível constitucional e/ou legal (assumindo-se como princípios escritos), o que dificulta a perceção de que a sua ofensa pode constituir uma autónoma causa de invalidade dos regulamentos (como é a violação de normas da CRP ou da lei).

Efetivamente, a submissão da atuação administrativa a certos princípios encontra-se prevista na CRP[1282] – a «Carta Ética da Administração Pública[1283]» -, onde se contempla o respeito pelos direitos dos administrados, da igualdade, da proporcionalidade, da justiça, da imparcialidade e da boa fé. A subordinação administrativa a princípios normativos, *ex vi constitutionis*, não se esgota, porém, neste preceito: assim, p. ex., da CRP[1284] decorrem os princípios da desburocratização, da participação dos interessados, da descentralização e desconcentração, da unidade da ação administrativa; por sua vez, a consagração constitucional do princípio do Estado de direito traz ínsita a submissão dos poderes públicos aos princípios da legalidade da Administração, da segurança jurídica e da proteção

---

[1281] A noção de «princípio positivo» aqui equacionada possui um sentido restrito, incluindo na sua *intentio* os princípios que, em simultâneo, se apresentam como contingentes e positivos, i.e., que se revelam sensíveis à intenção politico-jurídica ou ético-social integrante e que o direito se vê compelido a objectivar, para afastar caminhos alternativos igualmente viáveis. Nestes termos, cfr., AROSO LINHARES, *Jurisprudencialismo: uma resposta possível em tempo (s) de pluralidade e diferença?,* in AAVV, Estudos em Homenagem ao Professor Castanheira Neves, Salvador, 2012, pp. 109-174 (p. 151): *"Mas então, e numa palavra, como se uma reconsideração hoje possível do problema do direito só conseguisse resistir à hipertrofi a das instrumentally calculating forms of reason — e impor-se a estas como uma alternativa lograda (ou como núcleo polar de uma dialéctica) —... se (e na medida em que), invocando em bloco o projecto de humanidade do mundo prático (e o continuum em que as suas experiências são pensáveis), admitisse mais ou menos explicitamente renunciar à especificidade prático-cultural da juridicidade... ou pelo menos à possibilidade de lhe fazer corresponder uma pretensão de autonomia (capaz de a distinguir das outras dimensões desse mundo)".*

[1282] Reportamo-nos ao art. 266.º, da CRP.

[1283] JORGE MIRANDA/RUI MEDEIROS, *Constituição portuguesa anotada,* tomo III, Coimbra: Coimbra Editora, 2007, p. 558.

[1284] Reportamo-nos ao art. 267.º, da CRP.

da confiança dos cidadãos, da proteção jurídica e das garantas processuais; de outras disposições especiais emergem os princípios da vinculação administrativa aos direitos, liberdades e garantias[1285], da responsabilidade da Administração[1286], da audiência e defesa em procedimento sancionatório[1287]; em especial, quanto ao exercício do poder regulamentar, a CRP estabelece ainda os princípios da preferência ou preeminência da lei[1288], e o logicamente correspetivo princípio do congelamento do grau hierárquico[1289], bem como o princípio da precedência de lei[1290].

Também o NCPA dedica um capítulo aos «princípios gerais[1291]», onde figuram o princípio da legalidade, da prossecução do interesse público e da proteção dos direitos dos cidadãos, da igualdade e da proporcionalidade, da justiça e da imparcialidade, da boa fé, da colaboração da Administração com os particulares, da participação, da decisão, da desburocratização e da eficiência, da gratuitidade e do acesso à justiça. Trata-se de princípios que, em geral[1292], se destinam a reger "toda e qualquer atuação da Administração Pública", tal como expressamente dispõe o NCPA[1293], não se vislumbrando qualquer fundamento para do seu âmbito de aplicação se subtrair a atividade regulamentar. Se se aceita que alguns dos princípios enunciados se afeiçoarão menos à emissão dos regulamentos (como sucede, p. ex., com o princípio da decisão ou o princípio da gratuitidade), outros existem cujo alcance não se circunscreve a certas formas de ação administrativa (paradigmaticamente, o ato administrativo), mas constituem fundamentos axiológicos pressupostos por toda a atividade da Administração e, por conseguinte,

[1285] Reportamo-nos ao art. 18.º, n.º 2, da CRP.
[1286] Reportamo-nos ao art. 22.º, da CRP.
[1287] Reportamo-nos ao art. 32.º, n.º 10, da CRP.
[1288] Reportamo-nos ao art. 112.º, da CRP.
[1289] Reportamo-nos ao art. 112.º, n.º 6, da CRP.
[1290] Reportamo-nos ao art. 112.º, n.º 7, da CRP.
[1291] Reportamo-nos ao art. 3.º do NCPA.
[1292] Com a única excepção do princípio do acesso à justiça (art. 12.º, da CRP), o qual, em rigor, não consubstancia um princípio rector da actividade administrativa ou um princípio geral do procedimento administrativo, tratando-se antes de um princípio do direito administrativo. Na verdade, a garantia da tutela jurisdicional efectiva (associada a este preceito) constitui um imperativo dirigido ao legislador, para que este discipline os mecanismos (designadamente, processuais) que facultem aos particulares o acesso aos tribunais para o controlo dos atos (*lato sensu*) da Administração. Não se estranha, por isso, que este princípio tenha já assento constitucional, quer, em geral, nos arts. 20.º (acesso ao direito e tutela jurisdicional efectiva) e 52.º, n.º 3 (acção popular), quer especificamente quanto às actuações administrativas, no art. 268.º, n.ºs 4 e 5, da CRP, encontrando-se recuperado (repetido) na legislação processual administrativa, cfr., art. 2.º, do CPTA). Em sentido diverso, admitindo-o como "princípio geral do procedimento administrativo, cfr., MIGUEL ESTEVES DE OLIVEIRA/PEDRO GONÇALVES/PACHECO DE AMORIM, *Código do procedimento administrativo comentado*, Reimp., Coimbra: Livraria Almedina, 2010, p. 136; sem prejuízo da diversidade de posições, concordamos com os Autores quer quando apresentam as refracções procedimentais do princípio do acesso à justiça (nomeadamente, quanto à impugnabilidade dos «atos destacáveis»), quer quando defendem uma ampliação do mesmo, no sentido de garantir o direito ao recurso administrativo.
[1293] Reportamo-nos ao art. 2.º, do NCPA.

também pelo exercício do poder regulamentar: tal é o caso do princípio da proporcionalidade.

Repare-se, aliás, que a precipitação constitucional e/ou legal dos princípios não inviabiliza, nem substitui o imperativo da subordinação da Administração a todo o direito, o qual implica uma submissão também aos princípios jurídico-normativos, independentemente de estes constituírem objeto de consagração na CRP e/ou na lei. Eis-nos diante de uma consideração plenamente válida em relação aos princípios suprapositivos e transpositivos, pois que as exigências de sentido que lhes são inerentes impõem-se ao legislador constituinte[1294] e ordinário; tal significa que, ainda quando tais princípios não se encontrem (ou deixem de estar) positivados no ordenamento, permanecem os requisitos de validade normativa polarizados. Assim, p. ex., a ausência de consagração constitucional do princípio da igualdade nunca abriria caminho para a possibilidade de a Administração legitimamente emitir normas regulamentares que efetuassem uma discriminação em função da raça.

Tal não significa, porém, que a consagração constitucional ou legal de princípios (suprapositivos e transpositivos) se revele juridicamente indiferente. Se um princípio se encontrar plasmado numa norma constante da CRP ou da lei (norma essa que não constitui senão uma concretização possível do princípio), compreende-se que o imediato referente do intérprete (e também do órgão com competência regulamentar) se reconduza a essa norma que, neste contexto, desempenha uma função desordenadora[1295]. Daí que, se um regulamento vulnerar um princípio constitucional ou legalmente previsto (de forma expressa ou implícita), se possa reconduzir a invalidade à violação da Constituição e da lei, em termos de afirmar a inconstitucionalidade ou a ilegalidade do regulamento em causa[1296]. E esta conclusão não infirma as considerações precedentes, relativas à superioridade axiológica dos princípios (suprapositivos e transpositivos) face às normas que os positivam:

[1294] Não se ignoram as dificuldades que tal suscita, sob a ótica dos limites ao poder constituinte originário. De qualquer modo, a doutrina mais recente vem recusando a omnipotência do poder constituinte, reconhecendo-lhe vinculações jurídicas. Conferir, entre nós, GOMES CANOTILHO, *Direito constitucional e teoria da constituição*, Reimp., Coimbra: Livraria Almedina, 2018, p. 81; MIGUEL NOGUEIRA DE BRITO, *A constituição constituinte*, Ensaio sobre o Poder de Revisão da Constituição, Coimbra: Coimbra Editor, 2000, pp. 387 e segs.

[1295] Para este raciocínio concorrem ainda as dificuldades na aferição da juridicidade dos princípios não escritos e da sua qualificação como princípios de direito, cfr., FERNANDO BRONZE, *Lições de introdução ao estudo do direito*, cit., p. 638.

[1296] Nas hipóteses em que o princípio receba acolhimento a nível constitucional e legal (como acontece com o princípio da proporcionalidade), a violação reporta-se ao parâmetro mais elevado, *in casu*, a Constituição. É que, em regra, a consagração legal do princípio não traduz qualquer acréscimo normativo, limitando-se o legislador ordinário a recuperar as exigências que, de forma directa ou indirecta, já constam da Lei Fundamental.

não é por constarem de tais normas que os princípios se assumem como válidos no ordenamento jurídico; mas, uma vez que aí encontram uma concretização, o parâmetro imediato de vinculação do regulamento reconduz-se a essas normas (e não diretamente aos princípios), em virtude da maior proximidade que estas apresentam face ao exercício concreto daquela competência[1297].

A talho de foice, idênticas reflexões já se não podem transpor acriticamente para os princípios positivos. Ao contrário dos princípios suprapositivos e transpositivos, a subsistência daqueles pressupõe a respetiva consagração (ainda que implícita) no sistema jurídico pré-objetivado que implica a possibilidade da sua alteração pela Constituição ou pela lei, consoante os casos.

Em rigor, nestas últimas hipóteses (princípios positivos), verifica-se uma coincidência entre a vinculação do regulamento aos princípios e a vinculação dos regulamentos à Constituição e à lei, em termos de não fazer sentido (por desnecessária) a autonomização da violação daqueles como causa de invalidade dos regulamentos. Nestas hipóteses a violação do princípio (positivo) identifica-se, na íntegra, com a ofensa do preceito constitucional ou legal em que se encontra consagrado.

Uma vez resolvida a primeira questão enunciada e de admitidos os princípios como parâmetros autónomos de vinculação dos regulamentos, urge agora aferir da segunda questão referida, *rectius*, qual a prestabilidade prática dos princípios aquando do exercício do poder regulamentar[1298].

Ora, sem menosprezo da ideia segundo a qual os princípios constituem, em qualquer caso, o referente último da validade do sistema jurídico (e, por conseguinte, também das normas regulamentares), a mobilização dos princípios normativos assume uma

---

[1297] Em abstrato, poder-se-à ainda suscitar a questão da invalidade do regulamento por violação de princípios suprapositivos ou transpositivos não escritos. É certo que o actual estádio do desenvolvimento dos instrumentos internacionais a que Portugal se encontra vinculado, bem como a ampla receção (expressa ou implícita) que a Lei Fundamental efectua dos vários referentes axiológicos da normatividade jurídica transmitem alguma tranquilidade quanto à positivação de muitos princípios normativos. Todavia, a levarmos a sério a concepção dos princípios como o fundamento e todo o sistema jurídico, não poderíamos deixar de negar a validade a uma norma regulamentar que ofendesse um princípio suprapositivo ou transpositivo não escrito. Claro está que esta posição se não revela isenta de perplexidades: por um lado, leva imamente um conflito entre os valores da certeza e da justiça, pois que as normas (aí incluídas as de natureza regulamentar) são, pela sua concretude, muito mais densas que os princípios; por outro lado, e ao contrário do que sucede quando em conflito se encontram normas de hierarquia diferente, o confronto entre princípios e normas implica um confronto entre validade jurídica e legitimidade política, cfr., CASTANHEIRA NEVES, *Curso de introdução ao estudo do direito*, cit., p. 125.

[1298] JOÃO CAUPERS, *Introdução ao direito administrativo*, cit., pp. 55 e 56.

relevância decisiva nos casos em que o legislador confere discricionariedade regulamentar[1299].

Note-se que apesar das dificuldades suscitadas por este conceito, a respetiva mobilização pretende traduzir os casos em que o titular do poder regulamentar detêm uma liberdade (mais ou menos ampla) de opção ou de alternativas, no interior das margens permitidas pela norma exequenda[1300]. Nestas hipóteses, a indeterminação e a abertura da norma legal são preenchidas pela convocação dos princípios, visto que apenas a pressuposição destes últimos permite controlar a consonância normativa do regulamento emitido, em termos de averiguar se este responde a exigências de sentido que devem pautar a atividade administrativa[1301].

Com efeito, a tentativa insuficiente de sustentar uma conceção perimida do princípio da legalidade levou a considerar que, quando o órgão emitir o regulamento dirigido à concretização do "espaço de liberdade" legislativamente conferido, ao arrepio de algum dos princípios a que a conduta da Administração se deve subordinar, a ilegalidade deve reportar-se à lei habilitante, que se entende violada na medida em que, embora formulada em termos abertos, não permitiria que a competência regulamentar fosse exercida daquele preciso modo.

Trata-se de uma posição que incorre em duas inexatidões. Por um lado, e arreigado à lei habilitante como único parâmetro de vinculação, podia-se pretender reportar toda e qualquer violação de princípios como ofensa àquela lei. Ora, é justamente nos "espaços de liberdade" – aqueles que, por definição, não se encontram pré-determinados pelo legislador – que a autonomia da vinculação pelos princípios se manifesta. Deste modo, como a doutrina vem sublinhando a propósito da discricionariedade administrativa, o exercício de poderes discricionários não remete a Administração para o arbítrio e não constitui uma zona livre do direito ou de indiferença normativa[1302], impondo-se o respeito pelos princípios orientadores do atuar administrativo (*scilicet*, igualdade, proporcionalidade, justiça, imparcialidade e boa fé[1303]).

[1299] JOÃO CAUPERS, *Introdução ao direito administrativo*, cit., pp. 57-64.
[1300] JOÃO CAUPERS, *Introdução ao direito administrativo*, cit., p. 65.
[1301] JOÃO CAUPERS, *Introdução ao direito administrativo*, cit., p. 90.
[1302] Cfr., por todos, VIEIRA DE ANDRADE, *O ordenamento jurídico administrativo português*, in Contencioso Administrativo, Braga: Livraria Cruz, 1986, p. 47; VIEIRA DE ANDRADE, *O dever de fundamentação expressa de atos administrativos*, cit., p. 373.
[1303] PEDRO MONIZ LOPES, *Princípio da boa fé e decisão administrativa*, cit., pp. 212 a 221.

Por outro lado, a segunda incorreção prende-se com uma inadequada compreensão do cânone da interpretação (da lei habilitante) em conformidade com os princípios[1304]. Não se ignora que a determinação da normatividade da norma convoca sempre a consideração de todo o sistema jurídico e, por conseguinte, também dos seus fundamentos, pelo que os princípios normativos em que aquela se louva consubstanciam o último fator da determinação da intencionalidade prático-normativa da norma[1305].

Summo rigore, a lei habilitante contem normas destinadas a orientar (de forma mais ou menos fechada) o exercício do poder regulamentar e tais normas devem constituir objeto de uma interpretação em conformidade com os princípios, privilegiando-se o sentido que melhor se adeque aos fundamentos e promovendo-se uma unidade do sistema jurídico, reportada às respetivas opções axiológicas, em função das quais as normas hão-de ser compreendidas[1306].

Todavia, esta asserção pressupõe que a lei habilitante forneça ainda algumas balizas materiais para as soluções a consagrar nas normas regulamentares: apenas na medida em que se puder afirmar que uma correta interpretação (que atenda as fundamentos axiológicos) da (s) norma (s) legal (ais) impediria a adoção de determinadas disposições regulamentares, se revelará admissível reconduzir o vício à violação da lei.

Contudo, este raciocínio capitula nas hipóteses em que a lei habilitante se limite a definir a competência subjetiva e objetiva para a emissão do regulamento, dando azo à emissão de normas primárias sobre a matéria: eis o que sucede no horizonte dos regulamentos independentes e autónomos.

Com efeito, a ausência de especificações legais relativas ao sentido do exercício do poder regulamentar (substancialmente limitado tão-só pelo fim) embarga a defesa de que o conteúdo da lei habilitante ainda poderia ser interpretado em conformidade com os princípios, visto que, nestas hipóteses, não existe um mínimo de densidade legal material orientadora das soluções a plasmar no regulamento suscetível de constituir objeto de interpretação. Compreende-se, pois, que, nestas hipóteses, o conteúdo regulamentar possa ofender diretamente os princípios (desde logo, o princípio da proporcionalidade), sem, todavia, violar qualquer norma legal[1307].

1304 Sobre o cânone da interpretação em conformidade com os princípios, cfr., CASTANHEIRA NEVES, *Metodologia jurídica*, cit., pp. 188 e segs.

1305 LUIS S. CABRAL DE MONCADA, *Código de procedimento administrativo - anotado*, cit., p. 451.

1306 CASTANHEIRA NEVES, *A unidade do sistema jurídico: o seu problema e o seu sentido*, cit., p. 166.

1307 Esta consideração carece de duas explicitações complementares. Em primeiro lugar, a ideia de acordo com a qual o conteúdo regulamentar pode ofender os princípios sem violar uma norma legal não fica

Retornando ao tema da manutenção em vigor de regulamentos emitidos ao abrigo da lei revogada, mas compatíveis com as disposições da lei que a substitui, cumpre salientar que estamos perante um regime que denota uma determinação manifesta quando estejamos perante normas administrativas[1308] necessárias para dar exequibilidade a atos carentes de regulamentação[1309].

Efetivamente, cumpre ter em consideração que os regulamentos em vigor emanados ao abrigo de legislação revogada incorrem na omissão ilegal de normas regulamentares em matérias mais sensíveis relacionadas com direitos fundamentais[1310].

Ademais, como questiona, entre nós, ANA MONIZ[1311], por que motivo a norma do NCPA se circunscreve aos regulamentos de execução[1312]? E assim sendo, o que acontece aos demais regulamentos perante a revogação da lei habilitante[1313]? Ora, no que à revogação da lei habilitante diz respeito, o legislador não esclarece, pelo que somos do entendimento que se deverá achar a solução, *per se*, através das regras gerais da interpretação e integração de lacunas.

Todavia, ainda no âmbito do período anterior à reforma e publicação do NCPA era notória a ausência de tipificação da caducidade no direito administrativo comum[1314].

Para além destes aspetos, acresce ainda outro que não é despiciendo: o tratamento jurídico-normativo introduzido pelo legislador sobre a caducidade do regulamento administrativo *tout court* aponta para a causa de caducidade que tratamos em ponto anterior deste estudo sobre a modalidade de caducidade pelo não exercício do direito, na medida

---

infirmada pelo fato de tais princípios se encontrarem plasmados na lei. Ainda que, formalmente, à vulneração do princípio corresponda um atentado à disposição legal que o consagra, observámos já que, em certos casos, a respectiva subsistência é independente da positivação. Complementarmente, e em segundo lugar, esta asserção pressupõe que esteja em causa a violação de princípios suprapositivos ou transpositivos: se o regulamento afrontar um princípio positivo (*hoc sensu*, contingente e positivado), embora possa não existir uma violação da lei habilitante, verificar-se-à sempre uma ofensa da normal legal consagradora do princípio.

1308 Reportamo-nos ao art. 77.º, n.º 1, do CPTA e art. 134.º NCPA.

1309 Embora, segundo o Ac. do Supremo Tribunal Administrativo, de 03 de março de 1994, Proc. n.º 02583/16 *(apud* http://www.dgsi.pt/), num caso destes, estejamos a incorrer na possibilidade de uma omissão ilegal de regulamentos para efeitos do art. 77.º, do CPTA.

1310 Sem que tal signifique, necessariamente, que o funcionamento das regras relativas à subsistência de regulamentos, apesar da violação de lei habilitante, impeça a formação de uma situação de incumprimento da lei nova por omissão do dever de regulamentar, pense-se, p. ex., na hipótese de a nova lei prever a emissão de um regulamento administrativo dentro de determinado prazo.

1311 ANA RAQUEL GONÇALVES MONIZ, *Estudos sobre os regulamentos administrativos*, 2.ª ed., Coimbra: Livraria Almedina, 2016, p. 309.

1312 Reportamo-nos ao art. 143.º, n.º 2, do NCPA.

1313 ANA RAQUEL GONÇALVES MONIZ, *Os regulamentos administrativos na revisão do cpa*, p.31.

1314 No mesmo sentido, cfr., sobre este assunto, SARA MATOS, *Eficácia e caducidade no direito administrativo comum*, cit., pp. 973 e 974, referindo que inebriado, porventura, pela introdução do almejado regime substantivo do regulamento administrativo no novo Código, cuidou de prever nesta sede a caducidade dos regulamentos tendo todavia descurado o essencial: a necessária tipificação do regime da caducidade de direito administrativo, desta feita, no que respeita ao ato administrativo.

em que a caducidade está associada ao decurso do tempo, i.e., a cessação dos efeitos do regulamento administrativo encontra-se umbilicalmente ligada ao termo final ou condição resolutiva (cláusulas acessórias)[1315].

Aliás, no essencial, esta situação é recorrente no procedimento administrativo porque já anteriormente vigorava a regra de que, uma vez entrados em vigor, os regulamentos teriam eficácia por tempo indefinido, ou até à verificação da condição resolutiva ou do termo final que neles haviam sido apostos[1316].

Em nossa opinião, a questão, nos nossos dias, não pode deixar de ser, em primeira linha, analisada sobre a relação umbilical entre a previsão normativa (regulamento) e a realidade factual à qual visa aplicar-se (cláusula acessória aposta no regulamento) sendo por essa razão que o NCPA estabelece uma caducidade planificada que determina que o exercício da posição jurídica fique dependente da verificação de uma condição resolutiva ou de um termo legal ou convencional[1317].

Por este motivo, julgamos conveniente procurar dilucidar este aspeto de regime, o qual, indiretamente, permitirá igualmente efetuar alguns avanços no estudo da caducidade dos regulamentos administrativos.

É assaz comum no tráfego jurídico encontrar regulamentos administrativos que têm apostas cláusulas acessórias de termo ou condição[1318]. Sucede que, estas são um importante instrumento coadjuvante da gestão administrativa da complexidade e contingência subjacente às decisões administrativas, não apenas permitindo à Administração modelar as suas decisões em função do caso concreto, como acomodar desenvolvimentos futuros não estranhando, por isso, que surjam qualificados como meios de "flexibilização do conteúdo decisório do ato administrativo"[1319].

Como é facilmente percetível, respeitados que sejam os condicionalismos legais, ao regulamento administrativo poderá ser aposto um termo (evento futuro e certo) ou uma condição (evento futuro e incerto), com efeitos suspensivos ou resolutivos. Estabelece-se

---

1315 No mesmo sentido, cfr., SARA MATOS, *Eficácia e caducidade no direito administrativo comum*, cit., p. 968.

1316 Basta pensar no antigo art. 121.º do CPA que previa "os atos administrativos podem ser sujeitos a condição, termo ou modo, desde que estes não sejam contrários à lei ou ao fim a que o ato se destina".

1317 No mesmo sentido, cfr., CARLA AMADO GOMES, *Mudam-se os tempos, mudam-se os atos administrativos: contributo para a construção de um regime de modificação do ato administrativo por alteração superveniente dos pressupostos*, in Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Marcello Caetano no centenário do seu nascimento, Lisboa: ed. Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2006, pp. 244 e 245.

1318 Não iremos desenvolver aqui as cláusulas acessórias do modo e reserva já que o art. 145.º do NCPA faz apenas menção aos regulamentos que caducam com a verificação do termo ou condição resolutiva.

1319 MARCELO REBELO DE SOUSA/ANDRÉ SALGADO MATOS, *Responsabilidade civil administrativa,* Direito Administrativo Geral*,* tomo III, cit., p. 154.

assim, uma conexão entre a eficácia do regulamento administrativo e o tempo, *rectius*, os eventos futuros de que a produção ou cessação dos seus efeitos dependerá[1320]. Está aqui em foco, nomeadamente, uma especial articulação entre sistema administrativo e ambiente: o sistema (jurídico-)administrativo atribui certa ou incertamente- uma relevância ao ambiente, relevância essa que influencia, de forma indelével, as operações sistémicas administrativas (quanto ao seu início ou fim)[1321].

Indo um pouco mais longe, julgamos ser possível afirmar que as condições serão uma forma particularmente eficiente de, ao forçar os destinatários do regulamento administrativo com a incerteza, incitá-los a determinados comportamentos que evitem a verificação da condição (sempre que isso se revele desfavorável para eles) ou prossigam a respetiva atualização sempre que disso dependa um benefício.

Numa terminologia teorético-sistémica rigorosa, talvez se pudesse aludir a um verdadeiro acoplamento operativo[1322].

E, com este regime, sobrevém, no silêncio da lei, uma caducidade que tem implícito um efeito extintivo automático do regulamento, associado à verificação do termo ou condição resolutiva, enquanto fatos que implicam a cessação de vigência *ope legis* do mesmo regulamento[1323].

Finalizamos este ponto salientando que as razões que militam a favor da tipificação da caducidade nesta expressão da atividade administrativa do NCPA são inteiramente transponíveis para o domínio da caducidade dos atos administrativos no NCPA[1324], ou seja, as razões que alicerçam a opção pela previsão da figura em sede de regulamento administrativo valem tanto para os regulamentos como valeriam para os atos administrativos se o legislador não houvesse aí omitido a tipificação e regulação do instituto da caducidade[1325].

1320 CARLA AMADO GOMES, *Risco e modificação do ato autorizativo concretizador de deveres de protecção do ambiente*, Coimbra: Coimbra Editora, 2007, pp. 595 e segs.

1321 LUIS HELENO TERRINHA, *O direito administrativo na sociedade*, cit., 2017, pp. 1013 e 1014.

1322 LUIS HELENO TERRINHA, *O direito administrativo na sociedade*, cit., p. 1014.

1323 SARA MATOS, *Eficácia e caducidade no direito administrativo comum*, cit., p. 969.

1324 Reportamo-nos ao art. 145.º, n.º 1, do NCPA.

1325 SARA MATOS, *Eficácia e caducidade no direito administrativo comum*, cit., pp. 969 e 970. Entende ainda que "(...) esta linearidade do n.º 1 do artigo 145.º seria, sem dúvida, mais discutível no que respeita ao ato administrativo, senão mesmo intransponível para este foro. Permitimo-nos, então, questionar se, ao não prever (pelo menos) esta espécie de caducidade aqui tipificada para o ato administrativo, não terá o legislador apenas optado por uma fuga para a frente, nada dispondo a este respeito. Repare-se que poderia o legislador ter integrado uma norma sobre esta espécie de caducidade no seio do cap. II da Parte IV do NCPA, concretamente quer no artigo 149.º (cláusulas acessórias), quer na secção dedicada à eficácia do ato administrativo, quer em secção autónoma, à semelhança do que se observa no capítulo relativo ao regulamento administrativo, ora em apreço. O que, salvo o devido respeito, não faz sentido é ter o legislador

Não obstante, julgamos, ainda, ser oportuno expender algumas considerações acerca do vazio normativo da caducidade dos atos administrativos no ponto subsequente.

7.4. O vazio normativo da caducidade dos atos administrativos

O legislador do regime jurídico do procedimento administrativo não se refere expressamente à caducidade por atos administrativos[1326]. Com efeito, se cotejarmos o regime da caducidade no NCPA, encontramos normas assaz similares que não são mais do que manifestações parcelares do decurso do tempo ao longo do procedimento administrativo, eximindo-se o legislador de se quedar por um tratamento jurídico integrado.

De um ponto de vista teórico, julgamos ser possível afirmar que perante um quadro lacunar como o presente, vem a doutrina entendendo que um ato administrativo extingue-se por caducidade quando decorreu o prazo estabelecido para a produção dos seus efeitos. Esclarecendo que "[é] o que sucede quando, por lei ou decisão do seu autor, o ato administrativo é submetido a termo ou a condição resolutiva[1327]".

Por outro lado, sendo pertinente e acertado afirmar que o ato administrativo caduca quando, por lei ou decisão do seu autor, é submetido a termo ou a condição resolutivos, sempre se dirá que o regime das cláusulas acessórias não esgota a temática da caducidade em direito administrativo.

Em qualquer caso, podemos encontrar uma referência indireta do legislador à caducidade dos atos administrativos a propósito de atos insuscetíveis de revogação ou anulação administrativa quanto a atos cujos efeitos tenham caducado, ou se encontrem esgotados, que só podem ser objeto de anulação administrativa ou de revogação com eficácia retroativa[1328].

---

previsto, precisamente em matéria de cláusulas acessórias, e inclusivamente, do ato administrativo, o regime da respectiva eficácia, *in casu*, diferida ou condicionada, o que fez no NCPA, e ter, em simultâneo, omitido a regulação da respectiva eficácia extintiva".

[1326] No mesmo sentido, cfr., SARA MATOS, *Eficácia e caducidade no direito administrativo comum*, cit., p. 974, sustentando que é, precisamente, quanto a esta forma de atuação administrativa que se afigura patente, por um lado, e atentas as especificidades, já demonstradas, do instituto da caducidade em direito administrativo, a carência de um tratamento jurídico integrado do mesmo neste ramo do direito e, por outro lado, o vazio normativo a que o mesmo se encontra votado.

[1327] JORGE ANDRADE DA SILVA, *Código dos contratos públicos*, anotado e comentado, 6.ª ed.º, Coimbra: Livraria Almedina, 2017, p. 784; GONÇALO GUERRA TAVARES/NUNO MONTEIRO DENTE, *Código dos contratos públicos comentado* (artigos 278º a 473º), Regime substantivo dos contratos administrativos, vol. II, Coimbra: Livraria Almedina, 2011, p. 141.

[1328] Reportamo-nos ao art. 166.º, do NCPA.

Reiterando o referido *supra,* o legislador nunca refere quais as causas de caducidade dos atos administrativos, *a priori,* nestes casos, o intérprete é obrigado a ver qual o regime que fornece indícios de que os atos ou direitos estão caducados.

Todavia, em algumas circunstâncias, o legislador difere atos que se encontrem esgotados por situações de decurso do tempo, ou de cumprimento de direitos, obrigações ou vantagens dos atos cujo exercício esgotou os efeitos do ato, uma vez que, neste caso, o legislador considera os atos esgotados mas não caducos[1329].

Adicionalmente, cumpre salientar que o legislador pretende fazer outro esclarecimento: se houver caducidade o fenómeno de extinção dos efeitos produz-se por si mesmo, isto é, a caducidade opera, designadamente, quando estejamos perante atos vinculados[1330].

De um ponto de vista funcional, há um caso específico de extinção dos efeitos diretamente pela caducidade que está previsto pelo legislador no caso de extinção dos efeitos de delegação e subdelegação de poderes por caducidade ou da mudança de titulares dos órgãos delegante ou delegado, subdelegante ou subdelegado[1331].

Antes do mais, convém sublinhar que é o caso típico de alguém ser contratado para o exercício de uma função em determinado serviço específico e o objeto desta se tornar materialmente impossível[1332].

A relação jurídica em causa pode caducar quando se esgotaram os respetivos efeitos ou com a prática do (s) ato (s) para que foi concedida. A caducidade aqui prevista é a que ocorre por efeito da lei. Como a relação em causa tem natureza pessoal ou *intuitu personae*, a mudança de um dos respetivos titulares, seja o (sub) delegante ou o (sub) delegado, gera a respetiva caducidade e esta prolonga-se por toda a cadeia de (sub) delegações. Aquela mudança pode ocorrer por ser revogada a norma de habilitação ou porque nova lei altera a posição relativa do (sub) delegante e (sub) delegado. No caso especial dos órgãos colegiais, a caducidade decorre da dissolução do órgão colegial ou do termo dos mandatos dos membros do colégio. Para além disto, a caducidade pode resultar da verificação de um termo resolutivo aposto ao ato de (sub) delegação[1333].

[1329] Reportamo-nos ao art. 166.º, n.º 2, do NCPA. Posto isto, cumpre indagar se esta norma pretenderá dizer que quando os atos se encontrem esgotados não haverá caducidade.

[1330] *Rectius*, se determinada lei pevê que o particular tem três meses para o exercício do direito, sob pena de caducidade, findo aquele tempo, não será necessário qualquer ato revogatório porque a extinção de efeitos já está produzida.

[1331] Reportamo-nos ao art.º 50.º, do NCPA.

[1332] P. ex., devido a extinção do serviço em resultado de alteração de lei orgânica.

[1333] CABRAL DE MONCADA, *Código de procedimento administrativo - anotado*, cit., p. 192.

O NCPA dá uma outra referência à caducidade, desta feita, como causa de extinção do procedimento admistrativo, nomeadamente, nas situações em que o procedimento administrativo é feito por iniciativa dos particulares e o órgão responsável pela instrução do processo deve conhecer das questões de caducidade que possam levar à extinção do procedimento[1334]. Deste modo, *summo rigore*, parece ser lícito afirmar que um exemplo possível desta situação é o de alguém que tenha deixado caducar uma licença, mas que a lei permita a sua aquiescência, obviamente, essa pessoa também já deixou passar o prazo de exercício desse direito; nestes casos, o instrutor do procedimento deve conhecer oficiosamente desta causa de caducidade. Neste particular, o órgão competente para a decisão final, logo que possível, conhece oficiosamente de certas questões que podem obstar à prossecução do procedimento. Este já começou com o requerimento, mas nada garante que possa prosseguir pois que determinados fatores existem que, se não forem devidamente esclarecidos, impedem o seu desenvolvimento.

Neste sentido, a Administração deve fazer um juízo preliminar que não é, em rigor, prejudicial mas que também não é preprocedimental pois o procedimento já se iniciou com a entrega do requerimento. Deste modo, a lei apresenta um elenco de questões que devem ser oficiosamente conhecidas pelo referido órgão competente para a decisão final e pode resultar efectivamente da caducidade do direito que se pretende exercer porque se extinguiu o direito do interessado em virtude de o não ter exercido dentro do prazo que a lei lhe dá para esse efeito. É mister salientar que esta decisão preliminar nada tem a ver com a decisão final dado que se trata somente de uma decisão procedimental intercalar mas que, sendo negativa, tem efeitos externos devendo ser fundamentada e podendo ser graciosa e contenciosamente impugnável[1335].

Sucede que, é também possível a aplicação da caducidade nas medidas provisórias[1336].

Com efeito, nesta situação concreta a caducidade resulta dos efeitos da passagem do tempo nas situações jurídicas constituidas que por lei ou contrato devam ser exercidas dentro de certo prazo. Por conseguinte, expirado o prazo há um efeito extintivo. As situações jurídicas não são alheias a esse fato jurídico que é a passagem do tempo, fato este que comporta o termo da vigência de um ato jurídico anterior.

1334 Reportamo-nos ao art. 109.º, n.º1, al. b), do NCPA.

1335 CABRAL DE MONCADA, *Código de procedimento administrativo - anotado*, cit., pp. 345 e 346.

1336 Art. 90.º, do NCPA: *Salvo disposição especial, as medidas provisórias caducam quando: a) Seja proferida decisão definitiva no procedimento; b) Expire o prazo que lhes tenha sido fixado ou a respetiva prorrogação; c) Expire o prazo fixado na lei para a decisão final; d) A decisão final não seja proferida dentro dos 180 dias seguintes à instauração do procedimento.*

Com efeito, o ato jurídico caduca quando estão ultrapassados os fundamentos normativos que o suportavam. Já a figura da caducidade pode estar ou não associada ao exercício de direitos subjectivos, ou seja, a caducidade é o aspecto principal da natureza provisória das medidas em análise, sendo certo que outros aspectos radicam na sua revogabilidade e natureza temporária.

Destarte, a caducidade é um efeito legal imperativo.

Prima facie, a causa da caducidade das medidas provisórias é uma decisão definitiva no procedimento o que se explica pela natureza cautelar, instrumental (ou não principal) das medidas em causa. Atingida uma decisão definitiva, as medidas deixam de ter razão de ser. Com efeito, a definitividade da decisão de aplicar uma medida provisória pode resultar de diversos fatores tais como o deferimento expresso ou tácito da pretensão do interessado, o indeferimento da mesma, a desistência, a renúncia, a revogação da medida, a decisão administrativa preliminar por impossibilidade do desenvolvimento normal do procedimento[1337], etc.

Secondo facie, a causa da caducidade das medidas provisórias é o termo do prazo (ou da sua prorrogação) fixado pela Administração para a medida ocorrendo antes da referida decisão definitiva. O mesmo se verifica pelo decurso do prazo legal para a decisão final[1338]. Tal prazo é o geral para proferir a decisão final. Se for prorrogado, o prazo da medida provisória, por efeito de arrastamento, também o poderá ser. Deste modo, se o prazo para a decisão final passar, do silêncio administrativo retiram-se consequências positivas para o interessado ou determinadas consequências processuais, em ambos os casos incompatíveis com qualquer perenidade das medidas provisórias[1339].

Neste particular, cumpre salientar que as medidas provisórias são recursos que a Administração pode adoptar como, p. ex., medidas conservatórias de expropriação para impedir que os bens possam desaparecer (se foram bens móveis alvo de expropriação[1340] ou

---

[1337] Reportamo-nos ao art. 109.º, do NCPA.

[1338] Reportamo-nos ao art. 90.º, al.c), do NCPA.

[1339] O prazo máximo para a decisão final do procedimento de iniciativa particular é de 180 dias, como se retira do n.º 1, do art. 128.º, do NCPA; a não ser que a lei especial disponha em contrário. Sendo o prazo de 180 dias, a medida provisória caduca com o seu termo, de acordo com a al. d), do citado preceito legal.

[1340] JOSE LUIS FAYOS APESTEGUIA, *Expropiacion forzosa urgente*, Via de hecho, Ocupacion Directa, Teoria Y Practica, 3.ª ed., Madrid: ed. El Consultor de los Ayuntamientos y Juzgados, Wolters Kluwer, 2012, p. 18. Como refere OLIVEIRA ASCENSÃO, *A caducidade da expropriação no âmbito da reforma agrária*, in RFDUL, vol. 28, Lisboa, 1987, pp. 27-86 (pp. 58 e 59), a inércia do Estado pode conduzir a que o processo indemnizatório esteja parado, pelo que a sujeição de bens criada pela declaração de utilidade pública pode ser resolvida. O princípio fundamental que naquele preceito se albergava era o de que ao Estado cabia o ónus de impulso expropriatório, tendente a levar ao pagamento da indemnização. Esse princípio é aplicável em qualquer fase do processo. Só o Estado deve sofrer os efeitos nefastos da sua inércia. Esses deverão conduzir à ineficácia

o caso da suspensão preventiva de um trabalhador num procedimento disciplinar[1341]) que são atos administrativos que podem implicar a criação de ónus, encargos ou deveres para os particulares na medida em que, por esgotamento dos seus efeitos ou pelo prazo em que foi determinada a sua adopção, podem extinguir-se por caducidade[1342].

Aderindo, no essencial, a esta linha de pensamento que agora manifesta o legislador do NCPA, veio igualmente alguma jurisprudência considerar os atos administrativos susceptíveis de impugnação directa e, portanto, teriam autonomia funcional dentro do procedimento administrativo[1343].

Ademais, há o embargo que o STA já fez equivaler a um ato revogatório porque em termos materiais teria os mesmos efeitos de um ato revogatório de um projeto, pelo que não seria uma medida provisória, mas sim uma medida definitiva e revogatória do projeto em função dos dados no caso concreto[1344].

À guisa de conclusão preliminar, podemos afirmar que o legislador ao centrar o fenómeno da caducidade nos efeitos do ato pressupõe uma noção operativa de caducidade no direito administrativo, designadamente, para saber se o intérprete se vai inclinar para a

---

da declaração de utilidade pública. Decretada a utilidade pública para efeitos de expropriação, o Estado não poderá frustrar o contra-direito do particular através de uma omissão do impulso expropriatório. Para esse efeito, é totalmente indiferente que a inércia seja inicial ou interlocutória. O Estado não tem mais direito a ser inerte no momento inicial que noutro momento qualquer do processo expropriatório.

1341 Neste domínio, cfr., entre outros, os estudos de INÊS ALBUQUERQUE E CASTRO, *A repercussão do tempo no procedimento disciplinar: da prescrição, caducidade, duração da instrução e inobservância do prazo de decisão*, in Estudos do Instituto de Direito do Trabalho (coordenação Pedro Romano Martínez), vol. 3, Coimbra: Livraria Almedina, 2002; RUI ASSIS, *A compensação pela caducidade do contrato de trabalho em funções públicas a termo resolutivo certo* (coordenação de João Reis), Coimbra: Coimbra Editora, 2014 e ANA RITA CARVALHO, *Compensação por caducidade de contrato de trabalho a termo certo celebrado com a administração pública?*, in XX aniversário do Provedor de Justiça: Estudos, José Menéres Pimentel, Lisboa: ed. Provedoria de Justiça, 1995.

1342 Imaginemos, aliás, o exemplo da suspensão que é decretada a um trabalhador por um período de seis meses quando o mesmo está a três meses da sua reforma, neste caso, é lícito que se possa duvidar do carácter "provisório" da medida.

1343 A jurisprudência vem sempre acentuando que só quando perante uma análise da situação concreta se possa concluir pela efectiva e imediata lesividade do ato administrativo é que deve ser consentida a sua impugnação judicial imediata, caso contrário deve o interessado aguardar pelo ato final e então impugnar esse ato que culmina todo o procedimento administrativo. No caso em apreço, o tribunal considerou que o ato administrativo tinha autonomia funcional dentro do procedimento administrativo, cfr., Ac. do Tribunal Central Administrativo do Norte, de 25 de setembro de 2008, Proc. N.º 00614/06 (apud http://www.dgsi.pt/): "É imediatamente impugnável o ato administrativo de aprovação do projecto de arquitetura apresentado pelo "vizinho" do interessado se for praticado no âmbito de um processo de legalização de uma obra levada a efeito em desconformidade com um licenciamento anterior, ou seja, quando o ato de aprovação de tal projecto de arquitectura se destina a "legalizar" uma obra já executada sem a indispensável licença camarária".

1344 A decisão do Presidente da Câmara que determinou o "embargo" de uma obra, com fundamento na ilegalidade do projecto que anteriormente fora aprovado, integra a prática de um ato revogatório da decisão que anteriormente autorizara o interessado a construir em conformidade com o projecto previamente licenciado, cfr., Ac. do Supremo Tribunal Administrativo, de 23 de fevereiro de 2005, Proc. N.º 01083/03 (apud http://www.dgsi.pt/).

caducidade ou para a revogação, nomeadamente em situações da tutela jurisdicional efectiva dos particulares.

Por outro lado, e em face do vazio normativo sobre o ato administrativo no NCPA, afigura-se latente que o legislador pode ter pretendido associar a caducidade à revogação dando por adquirido que os casos de caducidade possam ser causas de caducidade por incumprimento dispensando-se assim de a regular a caducidade em termos unitários.

Permitimo-nos questionar se o legislador, ao não prever a espécie de caducidade tipificada na secção do NCPA correspondente [à caducidade e revogação] dos regulamentos administrativos[1345], para o ato administrativo, tê-lo-à feito intencionalmente, tanto assim que, oportunidade para isso não faltou pois poderia igualmente ter integrado uma norma sobre caducidade do ato administrativo no seio do capítulo reservado ao ato administrativo[1346], concretamente, no artigo que respeita às cláusulas acessórias[1347], na secção dedicada à eficácia do ato administrativo[1348], ou em secção autónoma, à semelhança daquilo que o legislador optou por fazer relativamente ao regulamento administrativo[1349].

Em todo o caso, o legislador prescindiu de dotar o NCPA de um regime jurídico em que a caducidade desta expressão da actividade administrativa ganhasse expressão.

Quid iuris, no entanto, se a Administração puser termo, através de uma declaração de caducidade, aos efeitos produzidos por atos administrativos ampliativos (autorizações, licenças, concessões, registos, etc.), nomeadamente com fundamento no incumprimento de deveres ou de ónus; no não exercício de faculdades derivadas de autorizações ou concessões; 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[1350]?

Antes do mais, resta salientar que não resta alternativa ao intérprete senão optar por uma de quatro soluções: (i) encontra respaldo para o regime da caducidade do ato administrativo na causa de caducidade pelo não exercício do direito; (ii) encontra respaldo para o regime da caducidade do ato administrativo na causa de caducidade por fato superveniente; (iii) encontra respaldo para o regime da caducidade do ato administrativo na causa de caducidade por incumprimento presente nos ilícitos sancionatórios

[1345] Reportamo-nos à parte IV, do capítulo II, da secção IV, do NCPA (arts. 145.º e 146.º).
[1346] Reportamo-nos à parte IV, do capítulo II, da secção I, do NCPA (arts. 148.º e 154.º).
[1347] Reportamo-nos ao art. 149.º, do NCPA.
[1348] Reportamo-nos à parte IV, do capítulo II, da secção I, do NCPA (arts. 155.º a 160.º).
[1349] Reportamo-nos à Parte IV, do capítulo I, da secção VI, do NCPA.
[1350] MARIA FERNANDA MAÇÃS, *A caducidade no direito administrativo: breves considerações,* cit., p. 129.

administrativos do direito administrativo especial[1351]; ou, finalmente, (iv) serve-se da solução mais fácil que consiste no recurso à revogação permitindo aglutinar casos de caducidade do ato administrativo devido à sua natureza manifestamente neutra[1352].

À laia de conclusão, saliente-se que, caso o intérprete opte pela primeira solução terá de se confrontar com a circunstância de ser uma causa de caducidade que tem sempre que ver com o tempo, mesmo quando o fato jurídico que a determina não é o decurso do tempo. Dito isto, saliente-se que, em primeira análise, esta causa de caducidade visa atender a finalidade pública concreta que ditou o prazo para o exercicio de cada direito. Ora, diga-se de passagem, esta faceta da figura importada do direito civil tem como pilares essenciais a certeza e segurança jurídicas e, por essa razão, apenas partilha o *nomen iuris* com a caducidade prevista nos vários regimes legais do direito administrativo especial cujo pendor sancionatório consigna uma matriz relevante no direito administrativo.

7.5. A caducidade nos contratos públicos[1353]

Uma vez afirmada a natureza da caducidade de leis administrativas avulsas, regulamentos e atos administrativos praticados no procedimento administrativo, é chegada a hora de determinar a caducidade nos contratos administrativos, em especial, do regime

---

1351 SARA MATOS, *Eficácia e caducidade no direito administrativo comum*, cit., pp. 978 e 979.

1352 Como refere MARIA FERNANDA MAÇÃS, *A caducidade no direito administrativo: breves considerações,* cit., p. 124, além de a inserção sistemática do instituto não estar bem explicada, a sua complexidade é acrescida pelo fato de a própria doutrina, jurisprudência e mesmo o legislador nem sempre fazerem uso indubitável do termo caducidade utilizando frequentemente como sinónimos os termos "revogação", "extinção" ou mesmo "resolução".

1353 Seria despropositado analisar a caducidade em todos os contratos de concessão objecto de tratamento no CCP pelo que optámos por analisar sumariamente a caducidade dos contratos de concessão de uso privativo ou de exploração do domínio público. A razão da nossa escolha deve-se a duas ordens de razões: em primeiro lugar, estes dois contratos de concessão estão dotados de autonomia dogmática face aos demais contratos de concessão do CCP, desde logo, por não terem sido incluidos pelo legislador no elenco do CCP, pese embora, tenham uma referência breve no artigo 408.º do CCP, apenas para lhe mandar aplicar, a título subsidiário, a regulamentação legal do CCP para os contratos de concessão de obras públicas e de serviços públicos; em segundo lugar, estes dois contratos de concessão podem ser extintos por uma caducidade que neles se manifesta com uma associação intrínseca à extinção antecipada por incumprimento e ao interesse público da relação estabelecida entre Aministração e concessionário que não ocorre nos demais contratos de concessão do CCP, *rectius*, os contratos de concessão de obras públicas e serviços públicos (arts, 407.º e segs., do CCP) que nunca se extinguem pela causa de caducidade por incumprimento [ou ocorrência de fato superveniente], mas apenas pela causa de caducidade pelo não exercício do direito durante o prazo, através de remissão do art. 330.º, do CCP, "às demais causas de extinção previstas no direito civil".

previsto no CCP para alguns contratos públicos[1354] e também para os contratos públicos cuja regulação se encontra fora do CCP, em especial, os contratos de concessão de exploração ou de uso privativo do domínio público[1355].

Á partida, novamente por motivos de economia de exposição, abordaremos sumariamente casos de caducidade de alguns contratos públicos deixando de fora outros contratos administrativos, como, p. ex., os contratos de trabalho em funções públicas, contratos de constituição do direito de superfície sobre bens imóveis do domínio privado, contratos de permuta de bens imóveis do domínio privado, entre muitos outros contratos excluidos do CCP, – à excepção dos contratos de concessão – que, embora excluidos do CCP, merecerão a nossa atenção num dos pontos seguintes já que a caducidade que neles se manifesta tem uma associação intrínseca à extinção antecipada por incumprimento e ao interesse público da relação estabelecida entre Administração e concessionário[1356].

Entre nós, a matéria dos contratos públicos encontra-se regulada no regime do CCP existindo apenas uma remissão feita para a lei civil a propósito das causas de extinção do contrato administrativo[1357].

O regime substantivo próprio do contrato administrativo fundamenta-se, em última análise, no interesse público e na impossibilidade de este ceder perante o interesse particular. Em relação a esta matéria, por uma questão de economia de exposição, não nos iremos deter sobre o problema do âmbito dos contratos administrativos, i.e., dos critérios que a lei faz depender a recondução dos concretos espécimes contratuais públicos a esse

---

[1354] Não iremos abordar nesta sede os contratos sobre o exercício de poderes públicos (art. 336.º, do CCP) e, mais concretamente, os contratos com objecto passível de ato administrativo que se extinguem por força da verificação dos fatos determinantes da caducidade dos próprios atos administrativos (art. 337.º, do CCP), uma vez que este último preceito visa em primeira linha, salvaguardar situações em que entre a celebração do contrato e a prática do ato prometido se alteram ou se tornam impossíveis determinados pressuspostos de fato ou de direito de que a norma que atribui a competência que está a ser exercida faz depender a produção do efeito jurídico convencionado, cfr., MARK KIRBY, *Contratos sobre o exercício de poderes públicos*, Coimbra: Coimbra Editora, 2011, p. 365. *Summo rigore*, o que aqui está em causa não é a caducidade de contratos públicos mas a caducidade dos efeitos de um ato administrativo, nomeadamente, os atos administrativos cujos efeitos permanecem por um período de tempo quando é aposto no contrato um termo ou condição resolutivos, pelo que se encontra fora do escopo do estudo que se pretende aprofundar neste ponto.

[1355] O contrato de uso privativo do domínio público, através do qual a Administração Pública proporciona a um particular a utilização económica exclusiva de bens do domínio público e o contrato de concessão de exploração do domínio público, através do qual a Administração Pública transfere para um particular a gestão de bens do domínio público, cujo gozo este, por sua conta e risco, se encarregará de proporcionar aos interessados.

[1356] Temos presente como exemplos possíveis de contratos públicos celebrados por contraentes públicos, entre outros, os contratos seguintes, a saber: (i) contrato de empreitada de obras públicas; (ii) contrato de concessão de obras públicas; (iii) contrato de concessão de serviços públicos; o (iv) contrato de locação ou aquisição de bens móveis; e, finalmente, (v) contrato de aquisição de serviços.

[1357] Art.º 330.º, do CCP: "São causas de extinção do contrato: a) O cumprimento, a impossibilidade definitiva e todas as restantes causas de extinção das obrigações reconhecidas pelo direito civil".

conceito[1358]. Nos contratos administrativos, o princípio do *pacta sunt servanda* surge assim descaracterizado, não só atendendo à prevalência do interesse público, como também à própria essência do direito administrativo[1359].

Tanto na formação, como na execução dos contratos administrativos, a Administração está munida de poderes públicos próprios, que resultam directa ou indirectamente da lei e que caracterizam e influenciam o próprio regime público do contrato administrativo.

[1358] Reportamo-nos ao art. 280.º, do CCP.

[1359] Inicialmente o contrato administrativo foi bastante questionado no âmbito do direito administrativo, não só pela posição de autoridade e supremacia da Administração em face do administrado, como também pelo fato das entidades administrativas prosseguirem interesses públicos heteronomamente fixados, o que impossibilita a aplicação do princípio pacta sunt servanda, típico dos contratos privados. Na Alemanha e Itália grande parte da doutrina e jurisprudência negaram a autonomia à figura do contrato administrativo, atendendo a que o poder administrativo não podia ser exercido de forma pactuada, mas somente por atos impositivos e unilaterais, defendendo que no direito administrativo está presente uma ideia de autoridade e não de consenso. Esta conceção não pretendia impedir a celebração de contratos por parte da Administração, mas antes defendia que tais contratos eram idênticos aos celebrados por particulares e como tal considerados de direito privado. No entanto, começou a defender-se em França a aceitação destes contratos, como figura distinta dos de direito privado, adoptando-se um regime jurídico próprio, diferente dos contratos civis celebrados pela Administração e cujo julgamento dos litígios é realizado nos tribunais administrativos. Trata-se assim, de uma figura jurisprudencial que foi inicialmente uma forma de subtrair a Administração Pública à aplicação dos princípios de direito privado. Em Portugal, ao contrário do que sucedeu em França, a noção de contrato administrativo foi uma obra legislativa. O Decreto com força de lei n.º 18017, de 27 de fevereiro de 1930 abandonou a tradicional enumeração dos contratos admitidos como administrativos e passou a referir-se expressamente a *contratos administrativos*. Anos mais tarde, o CA de 1936 regressou à enumeração das espécies de contratos que deviam ser considerados administrativos para efeitos contenciosos, voltando assim ao regime anterior. Na revisão do CA de 1940 o preceito foi alterado, adoptando-se uma enumeração taxativa através do advérbio unicamente, e caracterizando-se o conceito de fins de serviço público, comum a todas as espécies enunciadas, como fins de imediata utilidade pública. A partir de 1984, com o Decreto-Lei n.º 129/84, de 27 de abril, o ETAF reorganizou o sistema do contencioso administrativo português e concretizou no seu art. 9.º a definição de contrato administrativo, considerando que, para efeitos de competência contenciosa, é contrato administrativo o acordo de vontades pelo qual é constituida, modificada ou extinta uma relação jurídica de direito administrativo. Esta definição deixou o caminho livre à jurisprudência e doutrina, atendendo a que não caracterizou o essencial de que participa a natureza própria do contrato e permitiu o alargamento do espaço de utilização da figura. A este propósito, MARQUES GUEDES, *Os contratos administrativos*, in RFDUL, Vol. XXXII, 1991, pp. 9-27 (pp. 24 e segs.). Existem ainda alguns autores que negam a autonomia substancial do contrato administrativo. A este propósito, cfr., a dissertação de mestrado de MARIA JOÃO ESTORNINHO, *Requiem pelo contrato administrativo*, Coimbra: Livraria Almedina, 1995. Na verdade com este artigo, a lei passou a conter uma definição de contrato administrativo, enumerando de forma exemplificativa os tipos de contrato administrativos e acrescentando ao elenco legalmente previsto mais duas espécies características do contrato. Na sua dissertação de doutoramento, SÉRVULO CORREIA, *Legalidade e autonomia contratual nos contratos administrativos*, cit., p. 355, afirma que "virou-se uma página muito importante para a dinâmica do direito administrativo português". A consagração desta figura viria a ser reafirmada mais tarde pelo CPA que, no seu art. 178.º, adoptou uma noção material de contrato administrativo. Em 2008, os artigos referentes ao contrato administrativo foram revogados pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, que aprovou o CCP e alargou o âmbito da figura do contrato administrativo. Este regime constituiu um enorme avanço no direito administrativo, passando a existir no Direito pátrio uma disciplina geral dos contratos administrativos, abarcando não só aspectos materiais como também procedimentais.

Importa, no entanto, salientar, antes de partir para a análise do regime sancionatório propriamente dito, que o objecto do contrato constitui o limite último dos poderes de conformação exercidos pela Administração na relação jurídica contratual.

Pelo fato de nas relações contratuais entre privados não existir normalmente uma parte que possa dispor dos poderes previstos para a Administração, no âmbito da execução do contrato administrativo, estes últimos são habitualmente apelidados como poderes exorbitantes da Administração[1360]. Estes poderes verificam-se aquando da execução do contrato e espelham a posição de supremacia da Administração, que surge investida em poderes de autoridade, ao contrário do que sucede com os particulares no âmbito dos contratos de direito privado.

Ademais, os poderes de autoridade da Administração devem, no entanto, ser compatibilizados com o princípio *pacta sunt servanda*, com as expectativas e direitos contratualmente adquiridos pelos co-contratantes da Administração e com a ideia de estabilidade inerente à própria noção de contrato[1361].

Com efeito, o actual CCP determina que o contraente público pode ter algumas "regalias" de dirigir (...), fiscalizar (...), modificar unilateralmente (...), aplicar sanções (...), resolver unilateralmente (...), sendo certo que, o regime legal destes poderes se encontra disperso pelo Código, estando as partes habilitadas a definir no contrato os seus exatos contornos[1362]. *Scilicet*, a expressão "nos termos do disposto no contrato" deve ser entendida como uma autorização de definição (p. ex., dos poderes de fiscalização), mas já não de restrição (tal como acontece no poder de modificação unilateral[1363]).

Neste contexto, encontramo-nos perante verdadeiros poderes-deveres que existem, apesar da ausência de previsão ou mesmo nos casos de eventual exclusão contratual. A Administração não os pode renunciar, na medida em que estão funcionalizados à prossecução do interesse público.

1360 A teoria dos poderes exorbitantes remonta ao Ac. do Conseil d' État, de 28 de Abril de 1948 (*Arrêt Societé dês granits porphyroides des Vogues*), ainda que a expressão só tenha sido utilizada anos mais tarde pelo mesmo Tribunal, cfr., GEORGE DUPUIS/MARIE-JOSÉ GUÉDON, *Droit administratif*, 4.ª ed.º, Paris, 1993, pp. 366 e segs.

1361 MARCELO REBELO DE SOUSA/ANDRÉ SALGADO MATOS, *Contratos públicos,* Direito Administrativo Geral, tomo III, 3ª ed., Lisboa: Públicações Dom Quixote, 2008, p. 87.

1362 O actual art. 302.º, do CCP tem uma formulação semelhante ao precedente art. 180.º, do CPA, que previa: o poder de modificação unilateral; o poder de direcção da execução; o poder de rescisão unilateral; o poder de fiscalização da execução e o poder de aplicar sanções pela inexecução do contrato. Relativamente aos poderes sancionatórios do contraente público, o novo Código amplia os poderes de definição unilateral do contraente público que decorriam do mencionado artigo.

1363 Neste sentido, cfr., PEDRO GONÇALVES, *A relação jurídica fundada em contrato administrativo*, in CJA, n.º 64, Coimbra: ed. Cejur, 2007, pp. 36-46 (pp. 39 e segs).

A este propósito, aludem MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA, PEDRO GONÇALVES e JOSÉ PACHECO DE AMORIM[1364] que, para além dos casos que a lei expressamente prevê, tal como sucede com os poderes sancionatórios, estes poderes não são renunciáveis, nem dispensáveis pela Administração contraente, pelo que seria nula e ter-se-ia por não escrita a cláusula pela qual a Administração se comprometesse a não exercer alguns destes poderes, mesmo que o interesse público o exigisse.

Também MARCELO REBELO DE SOUSA e ANDRÉ SALGADO MATOS[1365] defendem a inadmissibilidade da renúncia contratual por parte da Administração Pública, acrescentando ainda que, mesmo que a lei permitisse a renúncia contratual a tais poderes, tal seria inconstitucional por violação do princípio da prossecução do interesse público. Entendem, no entanto, que a lei permite que a Administração se vincule contratualmente a não exercê-los nas mesmas condições em que seria possivel a auto vinculação, ou seja, que dentro de um determinado quadro previsível da execução contratual não exerça os poderes de modificação ou rescisão unilateral durante determinado período de vigência do contrato.

No que concerne à natureza das declarações do contraente público, o n.º2 do art. 307.º, do CCP, determina que as mesmas revestem a natureza de ato administrativo quando se referem à execução do contrato e se traduzam em ordens, directivas ou instruções no exercício dos poderes de direcção e de fiscalização; na modificação unilateral das cláusulas respeitantes ao conteúdo e ao modo de execução das prestações contratuais por razões de interesse público ou na aplicação de sanções e na resolução unilateral do contrato[1366].

A talho de foice, existe, no entanto, da parte do legislador, uma ponderação entre o valor da autonomia e da autoridade, que se reflecte, desde logo, no art. 309.º, do CCP, que prevê que o cumprimento das obrigações determinadas pelos atos administrativos do contraente público relativos à execução do contrato não pode ser imposto coercivamente, a menos que estejam em causa atos que determinem, em geral, a resolução do contrato ou, em especial, o sequestro, o resgate de concessões e outras situações possiveis na lei.

Relativamente à actuação através de ato administrativo, RODRIGO ESTEVES DE OLIVEIRA considera que esta deve existir "para assegurar a permanente e eficaz

---

[1364] A propósito dos contratos administrativos do n.º 2, do art. 178.º, do CPA, ditos de colaboração (ou de associação), cfr., MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA/PEDRO GONÇALVES/JOSÉ PACHECO DE AMORIM, *Código do procedimento administrativo comentado*, cit., p. 144.

[1365] MARCELO REBELO DE SOUSA/ANDRÉ SALGADO MATOS, *Contratos públicos,* cit., p. 357.

[1366] O art. 180.º, conjugado com os arts. 186.º e 187.º, do CPA, já pareciam conduzir a esta solução. Sobre o entendimento da doutrina e jurisprudência portuguesa nesta matéria, em especial, cfr., Marcello Caetano, Sérvulo Correia e Maria João Estorninho, cfr., MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *Contratos administrativos e poderes de conformação do contraente público no novo código dos contratos públicos*, in CJA, n.º 66, 2007, pp. 3-16 (pp. 11 e segs.).

disponibilidade administrativa do interesse público contratualizado (é para isso que servem os poderes de modificação unilateral[1367], de direcção, de rescisão-sancionatória e de rescisão por imperativo de interesse público[1368]). É essa a razão de ser da autoridade do contrato administrativo".

Importa ainda salientar nesta matéria a posição defendida por MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, que considera que o contrato administrativo deve ser entendido como uma fonte de relações jurídicas eminentemente paritárias e não como um instrumento de subjugação dos particulares ao poder da Administração, defendendo que só em circunstâncias excepcionais, porventura previstas pela lei consoante os concretos tipos de contrato, é que deveria haver lugar à emissão de atos administrativos[1369].

Mas, mais do que isso, a posição é baseada, desde logo, na perspetiva que este Autor vinha propugnando de que o moderno entendimento da Administração e do seu posicionamento perante os particulares no Estado de Direito aconselha a uma não sobrevalorização do exercício dos poderes de autoridade da Administração, circunscrevendo-o aos domínios em que ele se revele verdadeiramente indispensável[1370].

Com efeito, saliente-se que, atenta a definição ampla e heterogénea de contrato administrativo de que parte o legislador no CCP, implica, em última análise, para que um contrato seja administrativo, basta que as partes entendam estipular que assim é (*scilicet*, que o contraente público faça prever que assim é), sem que o Código estabeleça, entretanto, quaisquer parâmetros conformadores do poder que, desse modo, confere aos contraentes

---

[1367] Ora, o que fundamenta o poder de modificação unilateral é, por um lado, a necessidade de assegurar uma capacidade de adaptação do sistema administrativo a novos contextos, cfr., LOURENÇO VILHENA DE FREITAS, *Direito dos contratos públicos e administrativos*, Lisboa: ed. AAFDL, 2014, p.391: "o poder de modificação unilateral caracteriza-se por um aspecto funcional: visa adequar a forma de actuação administrativa, neste caso o contrato, ao devir factual ou jurídico, adequação que, resultando num diferente reequilíbrio principiológico, postula uma diferente conformação contratual obrigacional"; o que significa, essencialmente, proteger e promover a sua racionalidade sistémica (ancorada, de acordo com a dscursividade corrente, na prossecução do interesse público) – e, por outro lado, devido a isso, a disponibilização pelo direito administrativo de mecanismos de observação do ambiente que capacitem a Administração a reorganizar a sua operatividade em face de circunstâncias que, de acordo com os critérios que lhe são específicos e que por ela são tomados como relevantes, impõem essa reorganização ou redefinição de operações anteriores; com uma argumentação que não é completamente alheia ao nosso raciocínio, cfr., COTZA, *Potere autoritativo e modelli consensuali nel diritto dell'amministrazione pubblica* (Contributo Metodologico), 2 Tomos, Nápoles: ed. Jovene Editore, 2007, p. 557; em especial, quando refere a necessidade de a normatividade de direito público estar sensível às consequências, o que, no campo contratual, conduz à problematização da admissibilidade de critérios jurídicos que conciliem o princípio pacta sunt servanda com a racionalidade própria do sistema administrativo.

[1368] RODRIGO ESTEVES DE OLIVEIRA, *O ato administrativo contratual*, in CJA, n.º 63, 2007, pp. 3-17 (p. 17).

[1369] MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *O problema do contrato administrativo* (No Quadro Normativo decorrente do Código dos Contratos Públicos Revisto), Coimbra: Livraria Almedina, 2018, pp. 33 e 34.

[1370] MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *Anulação de atos administrativos e relações jurídicas emergentes*, cit., pp. 89 e segs; MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *Implicações de direito substantivo da reforma do contencioso administrativo*, in CJA, n.º 34, 2002, pp. 69-79 (p. 75).

públicos de fazerem qualificar como administrativo todo e qualquer contrato que celebrem, independentemente do seu objecto ou causa-função[1371].

Sucede que, não podemos esquecer que cabe ao legislador a defesa do interesse público, pelo estabelecimento de poderes que são aplicados através de uma autoridade própria do contraente público e que lhes confere eficácia[1372].

Adicionalmente, a detenção destes poderes por parte da Administração não significa o seu uso arbitrário e indiscriminado, podendo até a modificação ou resolução por motivos de interesse público dar lugar a uma indemnização dos prejuízos causados ao particular.

De todo o exposto, somos levados a concluir que ainda que não se deva sobrevalorizar o exercício de poderes de autoridade, é necessário assegurar e garantir supremacia à Administração no âmbito das relações administrativas, através do reconhecimento de poderes que lhe permitam acautelar e prosseguir a realização do interesse público inerente ao próprio contrato. Deste modo, a Administração poderá fazer desaparecer de forma não retroativa os efeitos jurídicos de uma determinada situação pela simples ocorrência e um fato jurídico a que a lei atribui esse efeito, portanto, independentemente da existência de uma manifestação de vontade por parte do particular[1373].

Em suma, o direito caducará (i) se não for exercido dentro do prazo para isso fixado por lei ou contrato; (ii) com o decurso do prazo fixado para a sua vigência; (iii) com a declaração de caducidade da Administração Pública, - independentemente da sua natureza

---

1371 MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *Contratos administrativos e poderes de conformação do contraente público no novo código dos contratos públicos*, cit., pp. 13 e 14.

1372 No que tange à executividade dos atos de conformação da relação contratual, o CCP determina, por um lado, que os atos de execução que se reconduzam ao elenco previsto no art. 307.º, n.º 2, sejam considerados atos administrativos e títulos executivos, directamente executáveis através de uma acção executiva e, por outro, que aqueles que não se encontram previstos nesse n.º 2 constituam meras declarações judiciais, cuja execução pressupõe uma prévia explicitação do seu sentido se não característico para as partes, tendo assim que se intentar previamente uma ação administrativa comum. Por fim, os atos que constituam sequestro e resgate de concessões e exprimam poder de resolução unilateral são coercivamente executáveis pela Administração, não sendo necessário recorrer à via judicial (art. 309.º, n.º 2, 2.ª parte do CCP). De acordo com o CPTA, a execução das sentenças proferidas pelos tribunais administrativos contra particulares corre nos tribunais administrativos, mas rege-se pelo disposto na lei processual civil (art. 157.º, n.º 2, do CPTA). Este código, ao contrário do que sucede com o CPC, permite a invocação de uma causa legítima de inexecução, especialidade que não se compreende no âmbito da execução de um ato administrativo ao abrigo dos poderes exorbitantes da Administração. Estes atos administrativos devem ser atacados pelo co-contratante através da competente ação administrativa especial de impugnação da validade do ato e, fundamentalmente, da providência cautelar da suspensão da sua eficácia, já que constituem títulos executivos e são directamente exequíveis pela Administração, sem necessidade de recurso aos tribunais.

1373 JORGE ANDRADE DA SILVA, *Dicionário dos contratos públicos*, 2.ª ed.º, Coimbra: Livraria Almedina, 2018, p. 118.

declarativa ou constitutiva – já que se trata de uma "descrição" da situação decorrente da extinção do direito que resultará do fato extintivo; (iv) com a verificação do fato que, segundo a lei ou o contrato, produz a caducidade, sendo a extinção do direito automática[1374]. Em termos de regime geral da caducidade dos contratos públicos[1375], (i) o prazo de caducidade não se suspende nem se interrompe, senão nos casos previstos na lei[1376]; (ii) esse prazo começa a correr desde o momento em que o direito pode ser exercido[1377]; (iii) a caducidade é apreciada oficiosamente pelo tribunal[1378]; (iv) a caducidade não é declarada sem antes se ter dado ao interessado a possibilidade de exercer o seu direito de audiência prévia[1379].

7.5.1. *Cont.* Manifestações de caducidade no momento pré-contratual

A primeira manifestação de caducidade no CCP é possível de encontrar na escolha do ajuste directo para a formação do contrato sempre que o direito à tomada de decisão possa caducar pelo não exercicio do direito no prazo de seis meses ocorrendo esta caducidade em moldes muito semelhantes à caducidade do direito civil, uma vez que ali se dispõe de um prazo peremtório que, ainda que a decisão do ajuste directo seja tempestivamente tomada, caducará se o convite à apresentação de propostas não for formulado naquele prazo[1380].

Similarmente, a escolha do ajuste directo para a formação de contratos de aquisição de serviços poderá caducar se não for tomada no prazo de um ano a contar da decisão de adjudicação tomada no concurso de concepção[1381]. Destarte, são duas situações de caducidade pelo não exercício do direito durante o prazo que atendem o decurso do tempo e o seu regime jurídico não pode deixar de ser condicionado pela presença da Administração e a sua vinculação à prossecução do interesse público.

1374 JORGE ANDRADE DA SILVA, *Dicionário dos contratos públicos*, cit., p. 119.
1375 JORGE ANDRADE DA SILVA, *Dicionário dos contratos públicos*, cit., p. 119.
1376 Reportamo-nos ao art. 328.º, do CC.
1377 Reportamo-nos ao art. 329.º, do CC.
1378 Reportamo-nos ao art. 333.º, do CC.
1379 Reportamo-nos ao arts. 100.º e 121.º, do NCPA.
1380 Reportamo-nos ao art. 24.º, do CCP.
1381 Reportamo-nos ao art. 27.º, do CCP.

Funcionalmente, o regime da contratação pública prevê a ocorrência de determinadas vicissitudes que, repercutindo-se sobre a decisão de adjudicação proferida num concreto procedimento pré-contratual, conduzem, *a final*, à não celebração do correspondente contrato com o concorrente inicialmente escolhido como adjudicatário naquele procedimento[1382].

Não obstante, cumpre dar um passo mais e aludir para o fato de na última revisão ao CCP o legislador ter reformulado o conceito legal de adjudicação[1383] tendo apresentado um quadro mais completo de circunstâncias passíveis de determinar a respetiva cessação de vigência do contrato administrativo por caducidade na fase do procedimento pós-contratual, i.e., na fase em que o contrato administrativo foi já celebrado[1384].

Ora, cumpre notar que quando ocorre a caducidade da adjudicação no CCP, o contrato não foi ainda celebrado, uma vez que a adjudicação feita ao concorrente que apresentou a proposta economicamente mais vantajosa para a entidade adjudicante tem um carácter provisório e, em rigor, só se torna definitiva com a celebração do contrato[1385].

[1382] Com efeito, analisando o regime do CCP, verifica-se que este diploma prevê expressamente causas de caducidade da decisão de adjudicação nas situações seguintes, a saber: (i) Não apresentação, pelo adjudicatário e por fato que lhe seja imputável, dos documentos de habilitação, no prazo fixado para o efeito, ou no idioma legalmente previsto (art. 86.º, n.º 1, do CCP); (ii) Falsificação de qualquer documento de habilitação ou prestação culposa de falsas declarações pelo adjudicatário (art. 87.º, do CCP); (iii) Não prestação, pelo adjudicatário e por fato que lhe seja imputável, da caução exigida, no prazo e nos demais termos legalmente previstos (art. 91.º, n.º 1, do CCP); (iv) Não confirmação, pelo adjudicatário, dos compromissos que tenham sido assumidos por terceiras entidades relativos a atributos ou a termos ou condições da proposta adjudicatária (art. 93.º, n.º 1, do CCP); (v) Não comparência do adjudicatário no dia, hora e local fixado para a outorga do contrato (art. 105.º, n.º 1, do CCP); (vi) No caso de o adjudicatário ser um agrupamento, não associação dos membros deste agrupamento na modalidade prevista no programa do procedimento (art. 105.º, n.º 1, do CCP); e, finalmente, (vii) revogação, invalidade, ineficácia ou extinção da declaração bancária apresentada pelo candidato para demonstração do cumprimento da capacidade financeira exigida para efeitos de qualificação (art. 180.º, n.º 1, do CCP).

[1383] Seguindo as lições de MARCO REAL MARTINS/MIGUEL ASSIS RAIMUNDO, *Documentos de habilitação e documentos de qualificação nos procedimentos de formação de contratos públicos*, in RMP, Ano 31, número 121, Lisboa, 2010, pp. 7-31 (p. 9), nota 3, o conceito de adjudicação nem sempre era utilizado com o rigor devido na legislação anterior.

[1384] A caducidade é uma das causas extintivas das obrigações nos contratos públicos e, através da remissão do art. 330.º, do CCP, ela poderá ocorrer, designadamente, por decurso do prazo de duração do contrato, cfr., JORGE ANDRADE DA SILVA, *Código dos contratos públicos*, cit., p. 693.

[1385] É entendimento generalizado da doutrina que o procedimento não termina com a adjudicação nem o contrato nasce com esta. A circunstância de a adjudicação não significar necessariamente a celebração do contrato, como sucede em casos da sua caducidade (arts. 86.º, 87.º, 91.º 93.º, 105.º, 180.º e 187.º, todos do CCP) e do direito da sua recusa se ocorreu para além do prazo de manutenção das propostas, evidencia que o procedimento não termina com a adjudicação, mas apenas com a celebração do contrato, cfr., LUIS VERDE DE SOUSA, *A negociação pós-adjudicatória dos atributos da proposta*, in AAVV, Estudos de Contratação Pública, vol. III, Coimbra: Coimbra Editora, 2010, pp. 261-337, (p. 263). Note-se, todavia, em sentido contrário, BERNARDO AZEVEDO, *Adjudicação e celebração do contrato no código dos contratos públicos*, in AAVV, Estudos de Contratação Pública, vol. II, Coimbra: Coimbra Editora, 2010, pp. 223-271 (p. 261), salientando que a adjudicação vale como contrato nos casos em que não é exigida ou é dispensada a redução do contrato a escrito (art. 95.º, n.ºs 1 e 3, do CCP). Recordamos aqui, em especial, a hipótese de caducidade da decisão de

Deste modo, cumpre salientar que existem sucessivos casos de caducidade no procedimento pré-contratual, a saber: (i) falta de apresentação dos documentos de habilitação[1386], (ii) falta de prestação de caução[1387] e, finalmente, (iii) falta de confirmação de compromissos[1388]. Por outro lado, ainda na fase de procedimento pré-contratual, quase mais interessante do que estes casos de caducidade, e mais carecido de estudo dado o carácter altamente lacónico e inovador do regime, é o caso de caducidade (ou os casos) previstos das "outras causas de caducidade da adjudicação[1389].

Entrando na análise da caducidade do procedimento pré-contratual, diremos que se a possibilidade de a decisão de adjudicação vier a ficar sem efeito ou caducar tal situação não é nova no nosso ordenamento jurídico, pois a verdade é que o CCP veio introduzir algumas alterações relevantes nesta matéria[1390].

O novo CCP veio introduzir novas causas de caducidade da adjudicação, apresentando assim um elenco mais completo do que o que existia até à data da sua aprovação[1391].

Na verdade, embora já na legislação anterior se procurasse evitar que um contrato público fosse adjudicado a uma entidade que reunisse as habilitações necessárias para o efeito, apenas agora a falta de apresentação dos documentos de habilitação surge como causa de caducidade, o que se explica, essencialmente, pela nova lógica adotada pelo Código[1392]. Apesar do diferente *nomen iuris*, no mesmo plano se situa ainda a caducidade da decisão de seleção de trabalhos no âmbito de um concurso de conceção[1393].

---

qualificação quanto ao candidato que no prazo fixado no programa do concurso não apresente os documentos ou viole alguma obrigação legal prevista no procedimento administrativo (art. 187.º, do CCP).

1386 Reportamo-nos ao art. 86.º, do CCP.

1387 Reportamo-nos ao art. 91.º, do CCP.

1388 Reportamo-nos ao art. 93.º, do CCP.

1389 Reportamo-nos ao art. 87.º-A, do CCP.

1390 O art. 56.º, do Decreto-Lei n.º 197/99 vinha sendo criticado por a epígrafe parecer supor a existência de uma decisão anulatória, o que não se mostra consentâneo com a previsão de que a adjudicação se consideraria simplesmente "sem efeito" caso ocorresse algum dos fatos previstos no diploma. Sem prejuízo da falta de uniformidade entre os dois diplomas, dúvidas não existem quanto ao fato de que, ainda que com terminologias distintas, ambos os regimes preverem a cessação de vigência da decisão de adjudicação com base em circunstâncias imputáveis ao adjudicatário; cfr., RAQUEL CARVALHO, *As invalidades contratuais nos contratos administrativos de solicitação de bens e serviços*, Coimbra: Livraria Almedina, 2010, p. 260.

1391 No mesmo sentido, cfr., FERNANDA PAULA OLIVEIRA/MARIA JOSÉ CASTANHEIRA NEVES/DULCE LOPES/MARIA FERNANDA MAÇÃS, *Regime jurídico da urbanização e edificação comentado*, cit., p. 464.

1392 Ao abrigo da legislação antiga a não apresentação dos documentos de habilitação era, desde logo, causa de exclusão dos concorrentes, por conseguinte, determinando esta circunstância a exclusão do concorrente do procedimento pré-contratual, a sua proposta não chegava a ser objecto de avaliação e, muito menos, de adjudicação, pelo que a questão da caducidade da adjudicação, com base em semelhante fundamento, não chegava a suscitar-se. Ora, o CCP veio romper com esta tradição prevendo qu apenas o concorrente adjudicatário deverá apresentar os respectivos documentos de habilitação, em determinado prazo após a decisão de adjudicação, ao invés de tais documentos serem apresentados por todos os concorrentes e logo na

Com efeito, anteriormente os documentos de habilitação eram entregues por todos os concorrentes juntamente com a proposta apresentada (ainda que em invólucros separados), pelo que primeiramente se verificavam os documentos de habilitação dos concorrentes e só depois (caso não se verificasse qualquer irregularidade quanto àqueles documentos) se procedia à análise das respetivas propostas[1394].

Assim, a não apresentação dos documentos de habilitação era, desde logo, causa de exclusão dos concorrentes; por conseguinte, determinando esta circunstância a exclusão do concorrente do procedimento pré-contratual, a sua proposta não chegava a ser objeto de avaliação e, muito menos, de adjudicação, pelo que a questão da caducidade da adjudicação, com base em semelhante fundamento, não chegava rigorosamente a suscitar-se[1395].

Ora, o CCP veio romper com esta tradição, prevendo que apenas o concorrente adjudicatário deverá apresentar os respetivos documentos de habilitação, em determinado prazo, após a decisão de adjudicação[1396].

O legislador terá assim entendido que não se justificaria que as entidades adjudicantes se demorassem a verificar as habilitações de todos os concorrentes, bastando apenas aferir as daquele concreto concorrente que, através da adjudicação, é escolhido para celebrar o contrato que o procedimento pré-contratual se destina[1397].

Daí que, no CCP, a falta de apresentação dos documentos de habilitação constitua uma causa de caducidade da adjudicação[1398], e não mais uma causa de exclusão dos concorrentes, como sucedia ao abrigo da legislação anterior[1399].

---

fase de apresentação das propostas. O momento temporal em que estes documentos são apresentados após a adjudicação constitui um dos vários critérios que podem ser utilizados para, à luz do CCP, distinguir os documentos de habilitação dos concorrentes dos documentos destinados à qualificação dos candidatos, cfr., JORGE ANDRADE DA SILVA, *Código dos contratos públicos*, cit., p. 287; MARCO REAL MARTINS/MIGUEL ASSIS RAIMUNDO, *Documentos de habilitação e documentos de qualificação nos procedimentos de formação de contratos públicos*, cit., pp. 25 a 27. Assim, a revisão de 2017 revogou o art. 83.º, n.º 5, do CCP, que previa outra causa de caducidade se, por fato imputável ao adjudicatário, este não apresentasse, quando para tal fosse solicitado pelo órgão adjudicante, no prazo fixado, os originais de quaisquer documentos.

1393 Reportamo-nos ao art. 234.º, do CCP.

1394 JORGE ANDRADE DA SILVA, *Código dos contratos públicos*, cit., pp. 291-293.

1395 JORGE ANDRADE DA SILVA, *Código dos contratos públicos*, cit., p. 294.

1396 ANA GOUVEIA MARTINS, *Concurso limitado por prévia qualificação*, in Estudos de Contratação Pública, I, Coimbra: Coimbra Editora, 2008, p. 240.

1397 No mesmo sentido, cfr., MARCO CALDEIRA, *Sobre a caducidade da adjudicação no código dos contratos públicos*, in AAVV, Estudos de Contratação Pública, vol. IV, Coimbra: Coimbra Editora, 2013, pp. 447-485 (p. 457).

1398 A correta leitura do regime previsto no art. 86.º, do CCP, passa assim por compreender esta dualidade fundamental: (i) caso a não apresentação (regular ou tempestiva) dos documentos de habilitação se deva a fato imputável ao adjudicatário, a entidade adjudicante deverá declarar a caducidade da adjudicação; (ii) caso não se verifique essa imputabilidade, a entidade adjudicante deverá conceder ao adjudicatário um prazo adicional para a apresentação dos documentos em falta ou para a correção de eventuais irregularidades.

Independentemente de saber se a adjudicação apenas caduca nos casos consagrados *ex professo* na lei ou se, pelo contrário, a par destas causas específicas de caducidade, a decisão de adjudicação continua a encontrar-se sujeita à verificação das causas gerais de caducidade dos atos administrativos, certo é que a ocorrência da caducidade da adjudicação tem relevantíssimas consequências práticas, quer no que se refere ao próprio adjudicatário, quer no que se refere ao procedimento pré-contratual em que tal adjudicação foi proferida[1400].

Assim, em termos meramente perfunctórios, podemos procurar elaborar uma súmula de hipóteses práticas em que, na fase pré-procedimental, a adjudicação pode caducar inviabilizando a celebração do contrato, a saber: (i) o adjudicatário, por fato que lhe seja imputável, não apresentou os documentos de habilitação no prazo para isso fixado no programa do procedimento[1401]; (ii) o adjudicatário prestou falsas declarações ou falsificou o documento[1402]; (iii) o adjudicatário não prestou caução por fato que lhe seja imputável no prazo de cinco dias contados da respectiva notificação[1403]; (iv) o adjudicatário não

---

[1399] No regime anterior, a habilitação dos concorrentes era uma das condições de admissão do procedimento, pelo que todos os concorrentes teriam de se habilitar e aqueles que não procedessem a essa habilitação eram excluidos do procedimento (arts. 92.º, do RJEOP e 101.º do RJRDPCP).

[1400] No que se refere ao adjudicatário, e sem prejuízo da eventual responsabilidade pré-contratual a que possa haver lugar, sublinha-se que alguns dos fundamentos que determinam a caducidade da adjudicação constituem ilícitos contra-ordenacionais graves ou até muito graves, sendo que, além da coima eventualmente aplicável, o concorrente poderá ainda incorrer na sanção acessória de privação do direito de participar em qualquer procedimento adotado para a formação de contrato públicos até um período máximo de dois anos.

[1401] Reportamo-nos ao art. 86.º, n.º 1, do CCP.

[1402] Reportamo-nos ao art. 87.º, do CCP. Um exemplo de prestação de falsas declarações, para este efeito, é a apresentação do modelo de declaração constante do Anexo I ou II ao CCP numa situação em que o concorrente tem dívidas tributárias ou foi objecto de sanção administrativa por falta grave em matéria profissional. Nos termos da parte final do art. 87.º, do CCP, é aplicável, neste caso, o disposto nos n.ºs 3 e 4 do art. 86.º, do CCP. É manifesto que a remissão para esses dois números é incorrecta: basta ver que o n.º 3 do art. 86.º, do CCP contém uma regulamentação que só faz sentido no caso de se aplicar o n.º 2. A razão para este non sense explica-se por motivo relacionado com a versão originária do CCP, i. e., o art. 86.º, do CCP, tinha quatro números e a remissão do art. 87.º, do CCP, que nunca foi alterado, fazia-se, correctamente, para os n.ºs 3 (adjudicação secundária) e 4 (comunicação da caducidade ao então INCI no caso de contratos de empreitada de obras públicas). O Decreto-Lei n.º 278/2009, de 2 de outubro, alterou o art. 86.º, do CCP, nele introduzindo um novo n.º 2, a impor a audiência prévia, aliás, com o propósito de dar um sentido ao disposto no que passou a ser o n.º 3. Por força disso, o disposto nos iniciais n.ºs 3 e 4 passou para os n.ºs 4 e 5. O legislador esqueceu-se de alterar em conformidade a remissão do art. 87.º mas curiosamente não se esqueceu de a fazer no caso paralelo do art. 180.º, n.º 2, do CCP. O art. 187.º, n.º 4, do CCP, introduzido pela revisão de 2017 também remete para o disposto nos n.ºs 4 e 5 do art. 86.º, do CCP, uma vez que nessa revisão do CCP se procedeu à revogação do n.º 5, do art. 86.º, tem de interpretar-se a remissão do art. 87.º, do CCP, como feita para o actual n.º 4. Tudo nos permite então dizer que a caducidade da adjudicação determina, neste caso, a adjudicação da proposta ordenada em lugar subsequente (adjudicação secundária). Embora o CCP não o determine, tem de haver audiência prévia antes da declaração de caducidade da adjudicação, pelo menos, no caso de caducidade determinada pela prestação culposa de falsas declarações. Neste caso, a diligência cumpre o propósito da audiência prévia, nos termos do art. 121.º, do NCPA.

[1403] Reportamo-nos ao art. 91.º, n.º 1, do CCP.

confirmou os compromissos assumidos com terceiro[1404]; (v) o adjudicatário não aceitou a minuta do contrato e, por isso ou por outra razão, não compareceu para a outorga do contrato[1405] e, finalmente, (vi) a caducidade da adjudicação por revogação, invalidade, ineficácia ou extinção da declaração bancária[1406].

Em jeito de conclusão, no que concerne ao estudo dogmático que nos importa destacar a propósito da caducidade no CCP, designadamente nesta fase pré-contratual, em que se alude à caducidade da adjudicação, diríamos que o ato de adjudicação pode caducar por razões de vária ordem, assim, p. ex., por morte do adjudicatário ou por desabamento do edifício objecto do contrato de reabilitação a celebrar na sequência da adjudicação[1407].

Contudo, o CCP contém vários preceitos dedicados à caducidade da adjudicação e em quase todos eles se encontra presente a figura da "caducidade por incumprimento" (como tratamos neste estudo a propósito do que designamos de "causas da caducidade" no direito administrativo), a qual produz o efeito de extinguir a decisão da adjudicação, em reacção a uma situação de incumprimento de decisões legais por parte do adjudicatário.

1404 Reportamo-nos ao art. 93.º, do CCP. Tanto neste caso de caducidade como no caso de caducidade previsto na nota-de-pé anterior, embora o CCP não estabeleça o direito de audiência prévia do adjudicatário antes da declaração de caducidade da adjudicação, ela impõe-se pela aplicação do art. 121.º, do NCPA. De resto, e apesar de apenas o referir em relação ao caso da al. a), deve exigir-se em ambos os casos que a declaração de caducidade seja precedida de um juízo no sentido da imputabilidade do incumprimento ao adjudicatário. Em nosso entender, deve aplicar-se aqui, por analogia, o disposto nos ns. 2 e 3, do art. 86.º, do CCP, configurando-se a notificação para a audiência prévia como um convite ao cumprimento e podendo o órgão adjudicante conceder um prazo adicional para o adjudicatário cumprir os deveres que o oneram. No mesmo sentido, cfr., PEDRO COSTA GONÇALVES, *Direito dos contratos públicos*, vol. I, Coimbra: Livraria Almedina, 2018, p. 899.

1405 Reportamo-nos ao art. 105.º, do CCP. Também neste caso tem de haver audiência prévia antes da declaração de caducidade da adjudicação, pois importa sempre apurar se o fato é imputável ao adjudicatário, inclusive na hipótese da al. c), já que também em relação a essa só pode aceitar-se a declaração de caducidade na hipótese de a omissão se revelar imputável aos membros do agrupamento, cfr., PEDRO COSTA GONÇALVES, *Direito dos contratos públicos*, cit., p. 890.

1406 Reportamo-nos ao art. 180.º, do CCP. No caso de procedimentos com fase de prévia qualificação, prescreve o art. 180.º, n.º 1, do CCP, que a revogação, a invalidade, a ineficácia ou a extinção, a qualquer título, da declaração bancária que o candidato tenha apresentado para efeitos de qualificação determina a caducidade da adjudicação no caso de aqueles fatos ocorrerem depois da adjudicação e antes da celebração do contrato. A este propósito, a notificação da decisão de adjudicação poderá determinar, se houver dúvidas nesse ponto, que o adjudicatário apresente comprovativo de que a declaração bancária em causa, para efeitos de qualificação, permaneça válida e eficaz. Nesse caso, e por força do n.º 2, do art. 180.º, do CCP, é aplicável o disposto no n.º 4, do art. 86.º, ou seja, há lugar a uma adjudicação secundária. Note-se que o n.º 2 do art. 180.º, do CCP, remete correctamente para o n.º 4, do art. 86.º, do CCP. Na versão originária do CCP, a remissão era feita para o n.º 3, mas o Decreto-Lei n.º 278/2009, de 2 de outubro, que acrescentou um número ao art. 86.º, do CCP, que transformou o originário n.º 3 em n.º 4, procedeu à alteração em conformidade com o art. 180.º, n.º 2, do CCP. Repete-se aqui o que já foi dito sobre a exigência de audiência prévia e de conferir ao adjudicatário, na hipótese de não lhe serem imputáveis os fatos previstos no art. 180.º, do CCP, um prazo para obter nova declaração bancária.

1407 No mesmo sentido, cfr., MARIA FERNANDA MAÇÃS, *A caducidade no direito administrativo: breves considerações,* cit., pp. 121 e segs.

Ora, embora se admita opinião contrária sobre a autonomia dogmática da caducidade por incumprimento no direito administrativo em geral, a verdade é que é inquestionável que ela encontra uma existência dogmática neste "lugar" do direito administrativo, sobretudo porque nas manifestações de caducidade no momento pré-contratual do procedimento administrativo no CCP o legislador abundantemente emprega o conceito de caducidade em situações que estão longe de ter por fundamento a ocorrência de fatos de comprovação objectiva, salvo algumas excepções como a caducidade da adjudicação pelo transcurso inexorável do tempo (aqui, trazemos à colacção as causas de caducidade que denominamos neste estudo por "caducidade pelo exercício do direito durante o prazo" ou, mais remotamente, igualmente pouco presente na caducidade da fase pré-contratual do CCP, a causa de "caducidade por impossibilidade superveniente" que, porventura, apenas carecem de ser declaradas por uma razão de certeza jurídica) ou o exemplo aludido *supra* da caducidade da adjudicação por "morte do adjudicatário" ou "insolvência deste".

Em sentido diametralmente oposto, a causa de caducidade dominante na fase pré-contratual do procedimento administrativo no CCP é a da caducidade por incumprimento que pressupõe um juízo do órgão adjudicatário que consiste, num plano objectivo, no incumprimento de deveres legais, mas num contexto factual que num cenário alternativo poderia não lhe ser imputável.

Concluindo, saliente-se que, sempre que se verifique um fato dos acima referidos que podem originar a caducidade da adjudicação, o órgão adjudicante deve notificar o adjudicatário, fixando-lhe um prazo não superior a 5 dias para que se pronuncie por escrito, ao abrigo do direito de audiência prévia[1408].

Na sequência da notificação, podem ocorrer três cenários:

[1408] Reportamo-nos ao art. 86.º, n.º 2, do CCP. No sentido de uma compreensão desta audiência prévia como uma diligência puramente formal mas, não obstante, com a decisão que se nos afigura correcta, cfr., Ac. do Tribunal Central Administrativo do Norte, de 23 de junho de 2017, Proc. n.º 02801/16 (apud http://www.dgsi.pt/): *"1 – A caducidade só operará se, por fato imputável ao adjudicatário, não forem apresentados os documentos de habilitação, circunstância que terá de ser apurada. Assim, perante a ausência da apresentação tempestiva por parte do adjudicatário dos documentos de habilitação, deverá o mesmo ser notificado para que, em prazo não superior a 5 dias, se possa pronunciar, ao abrigo do direito de audiência prévia; 2 – Quando em função da ausência de apresentação tempestiva dos documentos por parte do adjudicatário se verificar que a respectiva causa resulta de fatos que lhe não sejam imputáveis, ser-lhe-à concedido um prazo adicional para a apresentação dos documentos em falta; 3 - Não tendo sido facultada tempestivamente a audiência prévia prevista no artº 86º nº 2 do CCP, há um manifesto vício procedimental, capaz, só por si, de comprometer todo o procedimento, pois que a ausência de realização dessa diligência no procedimento administrativo invalida os atos praticados sem a mesma; 4 - Ainda que se estivesse perante o exercício de um poder vinculado, e não se está, a omissão do dever de audiência prévia só não seria invalidante da decisão final nos casos em que, através de um juízo de prognose póstuma, o tribunal pudesse concluir, sem margem para dúvidas, que a decisão tomada era a única concretamente possível".*

(i) o adjudicatário suprir as irregularidades dentro do prazo que lhe foi estabelecido, p. ex., apresentando os documentos em falta;

(ii) o adjudicatário carrear, dentro do prazo de audiência prévia[1409], argumentos que conduzem o órgão adjudicante a considerar que a falta não é imputável ao adjudicatário, caso em que este órgão deve conceder ao adjudicatário, em função das razões invocadas, um prazo adicional para a apresentação dos documentos em falta, sob pena da caducidade da adjudicação[1410];

(iii) o adjudicatário não invocar fatos que afastam a imputação do incumprimento do dever de apresentação dos documentos de habilitação (caducidade por incumprimento) ou se não apresentar os mesmos documentos no prazo adicional que lhe foi concedido, o que implica que o órgão adjudicante declare a caducidade da adjudicação e procede à adjudicação da proposta ordenada em lugar subsequente.

7.5.2. *Cont*. Manifestações de caducidade no momento pós-contratual

Cumpre agora tratar de forma mais detida a situação em que a adjudicação pode caducar devido a ocorrência superveniente de circunstâncias que inviabilizem a celebração do contrato, designadamente por "impossibilidade natural[1411] ou jurídica[1412], extinção da

[1409] É sabido que na jurisprudência nacional é pacífico que estando em causa uma caducidade-sanção por incumprimento, se exige a emissão de uma declaração, no âmbito de um procedimento em que tem de ser assegurado ao destinatário o direito de audiência prévia. Nesse sentido, tome-se em consideração, entre outros, o Ac. do Supremo Tribunal Administrativo, de 27 de abril de 1999, Proc. n.º 39130/99 *(apud* http://www.dgsi.pt/).

[1410] Reportamo-nos ao art. 86.º, n.º 3, do CCP. Note-se que os arts. 132.º, n.º 1, al. g) e 164.º, n.º 1, al. g), ambos do CCP; estabelecem, em ambos os casos, que o programa do concurso deve indicar o prazo para a apresentação dos documentos de habilitação pelo adjudicatário, bem como o prazo a conceder pela entidade do adjudicante para a supressão de irregularidades detectadas nos documentos apresentados que possam levar à caducidade da adjudicação nos termos do disposto no art. 86.º, do CCP. Ora, enquanto o primeiro prazo aqui indicado é o prazo para a apresentação de documentos da habilitação que começa a correr com a notificação da adjudicação (art. 77.º, n.º 2, do CCP) o segundo prazo a conceder pela entidade adjudicante para a supressão de irregularidades detectadas nos documentos apresentados parece corresponder ao prazo adicional a que se refere o art. 86.º, n.º 3, do CCP. Deve, porém, notar-se que este prazo adicional também pode ser concedido para a apresentação de documentos e não apenas para a supressão de irregularidades e pode, em função das razões invocadas, vir a ser maior do que o fixado no programa do procedimento, cfr., PEDRO COSTA GONÇALVES, *Direito dos contratos públicos*, cit., pp. 890 e segs.

[1411] Pense-se no exemplo da destruição do imóvel que ia ser reabilitado no âmbito de um contrato de empreitada de obras públicas ("impossibilidade natural") ou no decretamento, cfr., PEDRO COSTA GONÇALVES, *Direito dos contratos públicos*, cit., pp. 900 e 901.

entidade adjudicante[1413] ou do adjudicatário[1414] ou por insolvência deste[1415]" (art. 87.º-A, do CCP)[1416] que é uma inovação recente introduzida pelo Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31 de agosto.

Em nossa opinião, o efeito de caducidade da adjudicação que o legislador atribuiu à insolvência do adjudicatário, sem mais, mesmo que declarada após a adjudicação, pode levantar questões de alguma delicadeza[1417]. Desde logo, parece que essa parte da norma não está harmonizada com o que dispõe o CCP relativamente aos impedimentos dos adjudicatários, dado a insolvência não ser, sem mais, impeditiva de haver adjudicação, pelo que não se entende como poderá ocorrer já após aquela ter tido lugar[1418].

Quanto às demais ocorrências supervenientes de circunstâncias que inviabilizem a celebração do contrato por impossibilidade, refira-se que a lei não estabelece um critério para a determinação dessa inviabilidade nem certamente isso seria possível por a capacidade de previsão não dar para tanto[1419]. Mas os exemplos que refere de "impossibilidade natural

---

1412 Pense-se no exemplo do decretamento da proibição de comercialização da vacina que ía ser fornecida no âmbito de um contrato de fornecimento, cfr., PEDRO COSTA GONÇALVES, *Direito dos contratos públicos*, cit., p. 901.

1413 Pense-se no exemplo da extinção da fundação que lançou o procedimento administrativo, cfr., PEDRO COSTA GONÇALVES, *Direito dos contratos públicos*, cit., p. 901.

1414 Pense-se no exemplo de morte do adjudicatário, cfr., PEDRO COSTA GONÇALVES, *Direito dos contratos públicos*, cit., p. 901.

1415 Além das incongruências salientadas *supra* com o regime do CCP relativo a impedimentos dos adjudicatários, a parte final da norma do art. 87.º-A, n.º 1, do CCP parece entrar em contradição com o art. 15.º, n.º 4, da Lei n.º 41/2015, de 03 de junho que estabelece o regime jurídico aplicável ao exercício da actividade da construção, nos termos do qual, relativamente às empresas de construção declaradas insolventes há menos de nove meses, se mantêm em vigor os alvarás ou certificados de que sejam detentoras.

1416 Resulta claro do preceito que a enumeração que faz das causas de caducidade é meramente exemplificativa, pelo que a ocorrência superveniente de uma outra situação o poderá determinar, desde que inviabilize a celebração do contrato, cfr., JORGE ANDRADE DA SILVA, *Código dos contratos públicos*, cit., p. 296 e 297.

1417 A talho de foice, podemos convocar como outras causas de caducidade análogas a esta a ocorrência ou o conhecimento superveniente por parte da entidade adjudicante de outros impedimentos subjectivos do adjudicatário designadamente os que estão previstos no art. 55.º., do CCP, como sejam: o da al. k): conhecimento superveniente de que o adjudicatário diligenciou no sentido de influenciar indevidamente a decisão de contratar do órgão competente, de obter informações confidenciais susceptíveis de lhe conferir vantagens indevidas no procedimento ou tenha prestado informações erróneas susceptíveis de alterar materialmente as decisões de exclusão, qualificação ou adjudicação; o da alínea l): conhecimento de que o adjudicatário está abrangido por conflitos de interesses que não possam ser eficazmente corrigidos por outras medidas menos gravosas do que a caducidade da decisão de adjudicação.

1418 Reportamo-nos ao art. 55.º, n.º1, al. a), do CCP.

1419 No sentido de que fica, porém, a dúvida acerca de quais sejam as "outras causas de caducidade" previstas a que se refere o art. 87.º-A, n.º 1, mas que sendo a questão controvertida, o legislador perde de novo uma oportunidade de pugnar pela certeza e segurança jurídicas do regime jurídico aplicável neste domínio, cfr., CECILIA ANACORETA CORREIA, *Decisão de não adjudicação e caducidade da adjudicação* (coord. de Maria João Estorninho/Ana Gouveia Martins), in AAVV, "A Revisão do Código dos Contratos Públicos", Instituto de Ciências Jurídico-Políticas-Centro de Investigação de Direito Público, Lisboa, 2016, pp. 211-230 (p. 227). Em todo o caso, parece-nos que se abre aqui a porta para a aplicação das causas gerais de caducidade de atos administrativos como defende MARCO CALDEIRA, *Sobre a caducidade da adjudicação no código dos contratos públicos*, cit., p. 459.

ou jurídica, extinção da entidade adjudicante ou do adjudicatário" manifestamente deixam concluir que só podem constituir causas legítimas para essa caducidade situações radicais que se aproximem da impossibilidade absoluta da celebração do contrato[1420].

O que resulta manifesto da utilização pelo preceito do termo "impossibilidade", pese embora tratar-se de um conceito indeterminado e, portanto, potencialmente gerador de dificuldade na sua concretização[1421] é que, em termos jurídicos, devem distinguir-se as causas de caducidade da adjudicação, que têm como fonte a ocorrência de circunstâncias que inviabilizam o contrato celebrado tornando-o impossível das causas de não adjudicação que radicam em circunstâncias imprevistas ou supervenientes que conferem ao órgão adjudicante o poder de não dar sequência ao procedimento até à adjudicação (fase pré-contratual do procedimento administrativo no CCP[1422]), sendo certo que, neste último caso, a ocorrência, após a adjudicação e antes da celebração do contrato, de circunstâncias relativas aos pressupostos da decisão de contratar poderá dar origem a uma revogação da decisão de adjudicação como vimos no ponto anterior.

Em qualquer caso, no art. 87.º-A, do CCP, tratam-se de fatos supervenientes (ou de conhecimento superveniente) à decisão de adjudicação, com que a entidade adjudicante não contou ou não podia contar e que objectivamente, sem margem para dúvida, implicam uma alteração relevante de aspectos fundamentais das peças do procedimento ou representam uma adulteração grave dos pressupostos da decisão de contratar, fazendo com que o contrato se torne inútil ou contrário, nas suas linhas essenciais, ao interesse público que coincide, necessariamente, com o interesse da entidade adjudicante ou até, no caso de a alteração se produzir na orientação político-administrativa da entidade adjudicante,

---

[1420] Os exemplos incluídos nesta norma permitem concluir que "inviabilizar" a celebração do contrato é tornar impossível a sua celebração ou existência, não tornar inconveniente ou excessivamente onerosa essa celebração. Temos de estar diante de um impedimento inamovível e definitivo, não transitório ou não temporário, que tanto pode ser uma causa objectiva, relativa ao objecto do contrato, como subjectiva, relativa às partes contratantes. As causas de impossibilidade natural ou jurídica estão devidamente tratadas na doutrina civilista, e no direito público em especial em torno do conceito de "causas legítimas de inexecução de sentenças", cfr., CECÍLIA ANACORETA CORREIA, *A tutela executiva dos particulares no código de processo nos tribunais administrativos*, Reimp., Lisboa: Livraria Almedina, Instituto do Conhecimento, colecção da IAB, 2015, pp. 312 e segs.

[1421] JORGE ANDRADE DA SILVA, *Código dos contratos públicos*, cit., p. 297.

[1422] Art. 79.º, n.º1, als. c) e d), do CCP: "1 - Não há lugar a adjudicação, extinguindo-se o procedimento, quando: c) Por circunstâncias imprevistas, seja necessário alterar aspetos fundamentais das peças do procedimento;
d) Circunstâncias supervenientes relativas aos pressupostos da decisão de contratar o justifiquem;".

publicamente conhecida e prosseguida, com idênticas consequências sobre a utilidade da adequação do contrato[1423].

Ao contrário da maior parte dos casos, a caducidade não se apresenta agora com um efeito que pressupõe um juízo do órgão adjudicante sobre condutas do adjudicatário, no sentido de apurar se houve acção ou omissão sua que lhe é imputável, como vimos no ponto anterior a propósito dos casos da causa de "caducidade por incumprimento".

Adicionalmente, quando as causas de caducidade da adjudicação respeitem ao adjudicatário (p. ex., por morte ou insolvência deste), há lugar a adjudicação secundária. Prevê-se, nesta situação, - e apenas nela – que, em caso de caducidade da adjudicação, o adjudicatário deve indemnizar a entidade adjudicante, nos termos gerais, pelos prejuízos que culposamente tenha causado[1424].

Com efeito, a previsão legal existe só nestes casos, mas o princípio em que a mesma se baseia pode originar pretensões de indemnização em todos os casos de caducidade de adjudicação. Além disso, apesar do silêncio da lei, também se podem originar pretensões indemnizatórias no caso de a caducidade da adjudicação se dever a actuações culposas da entidade adjudicante.

Ademais, é mister salientar que o legislador refere como causa de caducidade da adjudicação a ocorrência superveniente de certas circunstâncias, não exigindo - como faz relativamente às causas de não adjudicação -[1425], que tal ocorrência seja imprevista, no sentido de não previsível.

Porém, importa ter presente que, quando a causa de impossibilidade de celebração do contrato seja provocada pela Administração de forma dolosa, não haverá em princípio uma causa legítima de caducidade que a desonere do dever de indemnizar e desonere os concretos funcionários ou agentes em responsabilidade civil, penal e disciplinar, nos termos gerais de direito[1426]. Por isso, quando o art. 87.º-A n.º 3 refere que: "O adjudicatário deve indemnizar a entidade adjudicante, nos termos gerais, pelos prejuízos que culposamente

---

[1423] No mesmo sentido, cfr., RODRIGO ESTEVES DE OLIVEIRA/MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA, *Concursos e outros procedimentos de contratação pública*, Reimp., Coimbra: Livraria Almedima, 2016, pp. 1043 e 1044.

[1424] Reportamo-nos ao art. 87.º, n.º3, do CCP.

[1425] Reportamo-nos ao art. 55.º, n.º1, al. a), do CCP.

[1426] Seguimos, no essencial, o raciocínio de RODRIGO ESTEVES DE OLIVEIRA, *Processo executivo: algumas questões*, in AAVV, "A reforma da Justiça Administrativa", n.º 86, Coimbra: Coimbra Editora, 2005, pp. 239-267 (p. 253), sobre o dever de indemnização dos funcionários por danos causados em sede de responsabilidade civil, cfr., o nosso estudo sobre a matéria, TIAGO VIANA BARRA, *Nótula sobre a faute du service na responsabilidade civil do estado,* cit., pp. 1021 e segs. e também, para o caso da responsabilidade mais abrangente provocada por danos nos direitos fundamentais, cfr., TIAGO VIANA BARRA, *Breves considerações sobre responsabilidade e tutela dos direitos fundamentais*, in ROD, Ano 144, Vol. I, 2012.

tenha causado", importa referir que o inverso também é válido[1427]. Deste modo, aplica-se, pois, neste domínio um regime de responsabilidade subjectiva (baseado na aferição da culpa) relativamente à parte a quem for imputável a ocorrência da causa de caducidade.

Fechando este breve parêntese da caducidade nos contratos públicos e antes de passarmos sem mais delongas à caducidade nos contratos de concessão, diremos apenas que reentrando no tema da caducidade do procedimento pré-contratual e cingindo-nos apenas aos dois principais diplomas que, entre nós, regeram esta matéria durante a última década[1428], verifica-se que era possível identificar manifestações da causa de caducidade por incumprimento[1429].

Actualmente, as hipóteses práticas que apontámos em que a adjudicação pode caducar parece igualmente pressupor incumprimento imputável ao adjudicatário[1430].

Não obstante, cumpre não olvidar que as inovações introduzidas pelo CCP em matéria de caducidade por ocorrência superveniente de circunstâncias que inviabilizem a celebração do contrato trazem à colação a causa de caducidade por impossibilidade superveniente.

Retornando à temática das causas da caducidade, somos do entendimento que no direito administrativo é frequente a Administração pôr termo, através de uma declaração de

---

1427 Temos aqui presente um exemplo, entre muitos outros, do Ac. do Supremo Tribunal Administrativo, de 22 de outubro de 2009, Proc. n.º 557/08 *(*apud http://www.dgsi.pt/), que estabelece, em sede de recurso para uniformização de jurisprudência, que "se, após a adjudicação de uma empreitada de obras públicas, o dono da obra não promover a celebração do contrato, o direito do adjudicatário a ser indemnizado pelo dano negativo (dano de confiança) abrange as despesas com a aquisição do processo de concurso e com a elaboração de propostas, as quais têm a ver com o interesse contratual negativo, uma vez que possuem uma efectiva conexão com a ilicitude específica geradora da responsabilidade pré-contratual", i.e., numa breve síntese, o tribunal ocupou-se neste aspecto da questão de saber qual o âmbito da indemnização do lesado num caso particular de responsabilidade pré-contratual: o caso de, após a adjudicação de uma empreitada de obra pública, não chegar a ser celebrado o respectivo contrato, cfr., VERA EIRÓ, *Adjudicar, não contratar e…indemnizar*, in CJA, n.º 80, Março/Abril, anotação ao Ac. do STA, n.º 1/2010, de 22-10-2009, 2010, pp. 42-49, (p. 42).

1428 O Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de março, aprovou o regime jurídico das empreitadas de obras públicas e o Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho, que aprovou o regime jurídico da realização de despesas públicas com a locação e a aquisição de bens e serviços, bem como a contratação pública relativa à locação de bens móveis e serviços.

1429 No que se refere à empreitada de obras públicas, se o adjudicatário não prestasse em tempo a caução e não houvesse sido impedido de o fazer por fato independente da sua vontade que fosse reputado como justificação bastante, a adjudicação caducaria. Por outro lado, se o adjudicatário não comparecesse no dia, hora e local fixados para a outorga do contrato (e assumindo que o adjudicatário não teria sido impedido de comparecer "por motivo independente da sua vontade, devidamente justificado"), a adjudicação considerar-se-ia "sem efeito". Já quanto à locação e aquisição de bens móveis e de serviços, cumpre salientar que a adjudicação se consideraria "sem efeito" quando, por fato que lhe fosse imputável, o adjudicatário: (i) não entregasse a documentação exigida; (ii) não prestasse a caução devida; ou (iii) não comparecesse no dia, hora e local fixado para a outorga do contrato.

1430 No mesmo sentido, cfr., MARCO CALDEIRA, *Sobre a caducidade da adjudicação no código dos contratos públicos*, cit., p. 475.

caducidade, a efeitos produzidos pelos contratos administrativos com fundamento na extinção acidental de requisitos ou pressupostos legais da titularidade ou exercício do direito em causa, *rectius*, casos de perda ou alteração superveniente das condições legais de manutenção do direito[1431].

Ora, como iremos aludir no capítulo deste estudo dedicado ao «*reconhecimento e efectividade das causas de caducidade no direito administrativo*», a causa de caducidade por impossibilidade superveniente não se confunde com a causa de caducidade relacionada com o incumprimento, uma vez que esta última pressupõe o não cumprimento de deveres ou de ónus no contexto de uma relação duradoura entre a Administração e o particular[1432]. Deste modo, a caducidade aparece associada a uma actuação do titular do direito, que a lei permite configurar como um dever, caso em que se trata de uma verdadeira sanção por incumprimento em que já não está presente a razão objectiva da primazia do interesse público mas sim a razão subjectiva do comportamento do destinatário do contrato e tem como fim último a sanção do particular (adjudicatário do contrato) pela ocorrência de alguma das causas previstas na lei por fato que lhe é imputável[1433].

Na sua génese, a caducidade por impossibilidade superveniente pressupõe que a Administração pôe termo, através de uma declaração de caducidade, a efeitos produzidos por atos administrativos com fundamento na extinção acidental de requisitos ou pressupostos legais da titularidade ou exercicio do direito em causa, *rectius*, casos de perda ou alteração superveniente das condições legais de manutenção do direito.

No entanto, a caducidade por impossibilidade superveniente pode ainda ser associada a contratos que se tornam obsoletos, embora possam haver mecanismos interpretativos para tentar fazer com que os contratos recuperem o seu sentido, a verdade é que pode dar-se o fenómeno de caducidade por impossibilidade superveniente – razão jurídica ou razão de fatos – em rigor, situações deste género determinariam a nulidade do contrato pela impossibilidade factual ou física ininteligivel do objecto que são fatos

---

1431 A caducidade aparece tradicionalmente associada à perda de um direito por decurso do tempo não apenas entre nós, mas também em ordens jurídicas estrangeiras, como vimos a propósito do direito administrativo alemão em que a caducidade aparece intrinsecamente ligada ao prazo que fundamenta a perda de um direito como a omissão ou perda legal, i.e., o direito caduca ou prescreve pelo decurso de um prolongado período de tempo de não exercício sendo essa omissão expressamente regulada na lei, cfr., HANS WOLFF/OTTO BACHOFF/ROLF STOBER, *Direito administrativo*, cit., pp. 570 e 576;

1432 Conferir a caducidade por incumprimento a que iremos aludir no ponto 2.2., Secção I, cap. II, Parte IV, do nosso estudo.

1433 MARCO CALDEIRA, *Sobre a caducidade da adjudicação no código dos contratos públicos*, cit., p. 475.

supervenientes que fazem com que o contrato deixe de fazer sentido para a finalidade com que o contrato foi concebido[1434].

Com efeito, do mesmo interesse público que o contrato público visava prosseguir podem resultar, num momento ulterior, novas exigências que o conteúdo do contrato não consegue satisfazer, por alteração das circunstâncias, dando azo à aplicação de outras figuras diversas da caducidade como a resolução por razões de interesse público[1435] ou a modificação do contrato[1436].

Esta inadequação ao interesse público dos efeitos jurídicos do contrato pode ser causada por vários fatores, desde logo, pode ser consequência da alteração de circunstâncias fácticas ou ainda estar relacionada com uma diferente interepretação do interesse público à luz de novos conhecimentos científicos e técnicos, entretanto adquiridos[1437].

Salvo melhor opinião, apesar da incerteza quanto ao preenchimento dos pressupostos do tipo legal de impossibilidade do contrato público para efeitos de aplicação do art. 87.º-A, do CCP, *rectius*, "impossibilidade natural ou jurídica, extinção da entidade adjudicante ou do adjudicatário ou por insolvência deste", é crível que, em nome do princípio da proporcionalidade, o órgão da Administração com base num juízo de probabilidade da verificação dos mesmos – assente na averiguação sumária dos fatos relevantes – possa fixar a regulação da situação individual e concreta em causa, com eficácia jurídica externa, embora se comprometa a emitir nova pronúncia sobre a mesma situação jurídica, logo que realize um exame mais aprofundado dos pressuspostos legais[1438].

1434 Reportamo-nos ao art. 284º, n.º 2, do CCP que remete para o art. 161.º, n.º 2, al. c), do NCPA.
1435 Reportamo-nos ao art. 334º, do CCP.
1436 Reportamo-nos ao art. 312.º, al. a), do CCP.
1437 Como bem salienta CECILIA ANACORETA CORREIA, *Decisão de não adjudicação e caducidade da adjudicação*, cit., p. 229, caso se torne gravemente prejudicial para o interesse público a celebração do contrato após a tomada da decisão de adjudicação, não cremos que exista aqui qualquer causa de caducidade dessa decisão. A questão terá ser avaliada à luz dos fundamentos legais de revogação de atos constitutivos de direitos, como é caso da decisão de adjudicação. Por isso, se o objectivo desta norma é coroar o sentido de maior abertura ao interesse público do art. 79.º, do CCP e positivar a tese dos autores que daqui pretendem extrair uma "cláusula geral de protecção do interesse público", deve ser salientado que a redacção adoptada fica muito aquém do pretendido. Os exemplos referidos nesta norma servem, todavia, de argumento para defender que se a adjudicação caduca nestes casos, por maioria de razão, ocorrendo estas circunstâncias num momento em que não esteja ainda tomada a decisão de adjudicar, há-de pelo menos poder não se adjudicar nestes mesmos casos. O que é mais um argumento lógico a favor do carácter não taxativo do elenco de causas de não adjudicação do art. 79.º, do CCP.
1438 Caso quiséssemos encarar a questão sob o prisma do princípio geral da proporcionalidade é o comportamento que parece resultar de uma Administração que pugne pela adotação de comportamentos adequados aos fins prosseguidos e que, em caso de colisão com direitos subjetivos ou interesses legalmente protegidos dos particulares, somente na medida do necessário e em termos proporcionais aos objetivos a realizar (art. 7.º, n.ºs 1 e 2, do NCPA).

Finalmente, as duas situações de caducidade destinguir-se-ão quanto aos efeitos produzidos, nos moldes seguintes: (i) se ocorrer uma das situações previstas no CCP para a caducidade por incumprimento - devido a fato imputável ao adjudicatário - esta caducidade visa reprimir o incumprimento de deveres ou obrigações que impendiam sobre o particular e não irá prescindir da prática de uma infracção como fundamento último levando a que a sua extinção produza efeitos *ex tunc*; (ii) se ocorrer uma das situações previstas no CCP para a caducidade por fato superveniente devido a impossibilidade natural ou jurídica, extinção da entidade adjudicante ou do adjudicatário ou insolvência deste, será necessário a Administração analisar - à semelhança daquilo que preconizámos para a caducidade dos atos precários e provisórios - se a situação de caducidade do contrato público demanda por parte da Administração a práctica de um ato ulterior regulador da situação inicialmente definida para a realização imediata do interesse público ou se, em alternativa, urge garantir o prolongamento da realização do interesse público que muitas vezes sofre evoluções relevantes.

Rectius, a Administração terá de distinguir se a ocorrência do fato superveniente afecta um contrato e se conclui que desde o início não estavam preenchidos os pressupostos legais (ao contrário do que se julgava provável), pelo que a declaração de caducidade deve, por regra, modificar ou extinguir os efeitos do contrato retroativamente (*ex tunc*) ou, se, em alternativa, como só ulteriormente se verifica no contrato a mutação do interesse público que motiva a caducidade do mesmo por alteração ou extinção da regulação fixada, caso em que a declaração de caducidade tem, em princípio, efeito para o futuro (*ex nunc*).

No que concerne às implicações da não apresentação dos documentos de habilitação pelo adjudicatário cabe indagar sobre a natureza do ato que declara a caducidade da adjudicação com semelhante fundamento, *rectius*, sobre a eficácia da caducidade na fase pré-procedimental, i.e., se quando a lei determina que a adjudicação caduca se, por fato que lhe seja imputável, o adjudicatário não apresentar os documentos de habilitação no prazo fixado, estamos perante uma eficácia da caducidade que se produz *ope legis* ou, se pelo contrário, a caducidade da adjudicação constitui uma consequência da declaração da entidade adjudicante.

Salvo melhor entendimento, julgamos lícito afirmar a nossa adesão à segunda hipótese, tendo em conta que, à luz da lei, o critério relevante para saber se opera a caducidade pressupõe um juízo de imputabilidade ao adjudicatário que parte do princípio

uma valoração que não se compadece com a caducidade da adjudicação com efeitos automáticos *ope legis*[1439].

Com efeito, refira-se que, na caducidade pré-procedimental, a declaração de caducidade é sempre obrigatória porque nos parece que o procedimento é essencial para a Administração poder verificar se efetivamente procedem ou não as causas determinantes da caducidade da adjudicação em ordem a poder examinar a conduta do particular para averiguar em que medida a alteração de circunstâncias é imputável ao titular do direito e avaliar se deve haver ou não lugar à reabilitação do direito em causa por razões de interesse público (declaração obrigatória)[1440]. Por esta razão, ao contrário de alguma doutrina[1441], não nos parece que o juízo de imputabilidade da causa de caducidade ao adjudicatário possa ser confundido com o juízo subjectivo sobre o comportamento do adjudicatário, uma vez que este último só pode ocorrer, *in casu*, se estivermos perante uma situação de caducidade por incumprimento. Pelo contrário, o juízo de imputação da causa de caducidade ao

---

[1439] No mesmo sentido se tem pronunciado alguma jurisprudência, cfr., Ac. do Tribunal Central Administrativo do Sul, de 05 de novembro de 2009, Proc. N.º 05506/09 *(apud* http://www.dgsi.pt), afirmando a Senhora Juiz-Conselheira no seu voto de vencido que o fato de a lei expressamente condicionar a declaração de caducidade da adjudicação a "um juízo de apreciação de imputabilidade do fato causal" conduz necessariamente à conclusão de que a caducidade da adjudicação "não opera automaticamente na esfera jurídica do adjudicatário na data do termo *ad quem* independentemente da emissão do ato declarativo porque tal operatividade está, nos termos legais, na dependência da verificação do requisito da imputabilidade subjectiva do fato que dá causa ao incumprimento". Razão pela qual é forçoso reconhecer que a entidade adjudicante está juridicamente obrigada a "emitir um ato administrativo de verificação dos pressupostos – dos fatos objectivos ocorridos – e de imputabilidade do fato causal, em ordem a declarar a caducidade da adjudicação ou conceder um prazo adicional para apresentar a documentação que esteja em falta". Em sentido diametralmente oposto, cfr., JORGE ANDRADE DA SILVA, *Código dos contratos públicos*, cit., p. 348, para quem a caducidade da adjudicação não implica qualquer juízo por parte da entidade competente que, nesse caso, se limita a verificar a ocorrência dos requisitos de caducidade: uma vez verificados, aquela opera automaticamente", motivo pelo qual o Autor entende, até, que a caducidade da adjudicação não implica uma verdadeira decisão, mas sim uma mera declaração.

[1440] No mesmo sentido, cfr., quanto aos procedimentos pré-contratuais, o Ac. do Tribunal Central Administrativo do Sul, de 04 de fevereiro de 2010, Proc. N.º 05832/10 *(apud* http://www.dgsi.pt), que o art. 86.º, do CCP, mesmo na sua versão inicial, sempre deveria ser interpretado "no sentido do adjudicatário que tenha apresentado documentos de habilitação irregulares ser ouvido antes da decisão sobre a caducidade da adjudicação; o Ac. do Supremo Tribunal Administrativo, de 08 de julho de 2010, Proc. N.º 0275/10 *(apud* http://www.dgsi.pt), acabou por decidir que a faculdade de o adjudicatário se pronunciar sempre que se verifique um fato passível de determinar a caducidade da adjudicação "corresponde à regra geral desde há muito existente na ordem jurídica portuguesa, segundo a qual o direito de audiência do interessado previamente à emissão de um ato administrativo lesivo constitui um principio geral da actividade administrativa ditada por imposição constitucional. Escrevendo em data anterior a este Acórdão, MIGUEL ASSIS RAIMUNDO, *Alterações ao código dos contratos públicos: o decreto-lei n.º 278/2009, de 2 de outubro*, in RDPR, n.º 5, 2010, p. 898, aludindo à consagração expressa do direito de audição do adjudicatário introduzida pelo legislador.

[1441] MARCO CALDEIRA, *Sobre a caducidade da adjudicação no código dos contratos públicos*, cit., pp. 468 e 469, veja-se ainda a nota-de-pé de página n.º 882 sobre o caso jurisprudencial que prevê uma situação em que "a caducidade carece de ser declarada, ou seja, opera *ex voluntate* do órgão administrativo competente em razão da valoração jurídica da situação concreta susceptível de preencher o pressuposto legal que enforma a causa de caducidade".

adjudicatário ocorre em todos os casos de caducidade de contratos públicos, uma vez que, em todos eles, é imprescindível haver uma declaração de caducidade, independentemente de a mesma ser por incumprimento ou por alteração das circunstâncias, *a priori*, sendo por isso preciso definir se a caducidade é objectivamente sindicável.

E isto sucede porque, ao contrário do que se passa com a caducidade dos atos administrativos, aqui há interesses contrapostos que advêm de um contrato celebrado entre a entidade adjudicante e o adjudicatário, pelo que é assaz importante haver um juízo objectivo da imputabilidade ao adjudicatário dos fatos impeditivos (caducidade), designadamente sobre se essa imputabilidade respeita os princípios da prossecução do interesse público, da transparência, da igualdade, da concorrência, da proporcionalidade, da boa fé e da justiça que norteiam os contratos públicos. Por maioria de razão, julgamos lícito defender este raciocínio para os casos de caducidade dos contratos públicos, em geral, na sua fase pós-procedimental.

Ademais, refira-se que ainda quanto à eficácia da caducidade na fase pré-procedimental por alteração das circunstâncias de fato, quer por "impossibilidade natural ou jurídica, extinção da entidade adjudicante ou do adjudicatário ou por insolvência deste", está dispensado o juízo subjectivo indagando da sua imputabilidade ao adjudicatário e/ou contraente, pelo que a caducidade operará automaticamente, independentemente da declaração de caducidade, a qual, a existir terá efeitos declarativos. A declaração de caducidade tem natureza declarativa se a causa constitui um fato em si mesmo extintivo e de comprovação objetiva. Neste caso, a pronúncia administrativa não tem conteúdo próprio e não introduz qualquer alteração na realidade existente. A alteração da ordem jurídica dá-se por força da verificação do fato gerador da caducidade limitando-se a Administração a reconhecer a alteração operada (efeito declarativo da declaração).

Sobre a natureza jurídica da caducidade da adjudicação, cumpre salientar que as já elencadas causas de caducidade da adjudicação previstas no CCP tratam, em regra, da consequência de um fato imputável ao adjudicatário e correspondem, em concreto, ao incumprimento de deveres que resultam da lei ou que têm fundamento na lei e que denominámos no início deste estudo como uma das causas de caducidade originárias com autonomia dogmática no direito administrativo face à caducidade do direito civil.

Embora o CCP não faça alusão expressa a "fato imputável" ao adjudicatário, nos casos de "não confirmação de compromissos ou de "não associação entre os membros de agrupamento" ou de "revogação, invalidade ou extinção da declaração bancária, a verdade é

que também, nestes casos, a caducidade da adjudicação exige que o fato resulte de uma falta do lado do adjudicatário, que lhe seja imputável[1442].

Neste sentido, com excepção das causas previstas na lei[1443], a caducidade da adjudicação envolve sempre, além de um momento de verificação do fato, uma imputação culposa do fato ao adjudicatário e reclama, portanto, uma declaração com efeitos constitutivos do órgão adjudicante: trata-se de um ato administrativo. Esta configuração da declaração de caducidade da adjudicação encontra-se patente no CCP[1444], a propósito da não apresentação dos documentos de habilitação. Os preceitos pressupõem de uma forma muito clara um momento de verificação e um momento de apreciação da condura do adjudicatário, em face da sua pronúncia. Apesar de a lei não prever idêntico regime para outras causas de não adjudicação e de aquela disciplina estar pensada para o caso específico da não apresentação de documentos de habilitação afigura-se-nos que, em todos os casos indicados, a caducidade da adjudicação reclama uma declaração com efeitos constitutivos do órgão adjudicante[1445].

A caducidade da adjudicação não opera automaticamente perante a ausência de apresentação dos documentos de habilitação por parte do concorrente a quem a empreitada tenha sido adjudicada. Deste modo, por força da natureza jurídica de ato administrativo de que goza a declaração de caducidade, importa realçar que esta deve ser precedida de audiência do adjudicatário interessado, nos termos da lei[1446]. A audiência prévia deve ter lugar depois de o órgão adjudicante verificar que o adjudicatário não efectuou, no prazo devido, certas diligências na fase da pós-adjudicação[1447], deve ser entendida como um convite ao cumprimento ou a concessão de nova oportunidade para cumprir, e não como realização da audiência prévia como exige o NCPA[1448].

Nos casos do CCP, o juízo sobre a inviabilidade da celebração do contrato funda-se na mera verificação, constatação, de um fato objectivo, sem qualquer juízo ou qualificação suplementar, pelo que a declaração que enuncia ou refere a sua ocorrência tem um efeito apenas declarativo, de declarar o efeito de caducidade que opera *ex lege*.

1442 PEDRO COSTA GONÇALVES, *Direito dos contratos públicos*, cit., p. 902.
1443 Reportamo-nos ao art. 87.º-A, n.º 1, do NCPA.
1444 Reportamo-nos ao art. 86.º, n.ºs 2 e 3, do CCP.
1445 Veja-se o Ac. do Tribunal Central Administrativo do Norte, de 23 de junho de 2017, Proc. N.º 02801/16 *(apud* http://www.dgsi.pt).
1446 Reportamo-nos aos arts. 121.º e segs., do NCPA.
1447 Reportamo-nos ao art. 86.º, n.º 2, do CCP.
1448 Sobre o alcance da audiência prévia no NCPA, cfr., MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *Manual de processo administrativo*, 3.ª ed.º, Coimbra: Livraria Almedina, 2017, pp. 360 e segs.

Quanto às consequências da caducidade da adjudicação, cumpre salientar que a verificação de algumas das causas de caducidade da adjudicação corresponde à prática de fatos ilícitos e pode implicar a aplicação de sanções administrativas previstas no CCP[1449], designadamente contraordenações muito graves[1450], para a não apresentação de documentos de habilitação[1451]; a apresentação de documentos falsos[1452] ou prestação de falsas declarações[1453]; ou contraordenações graves[1454] para as situações relacionadas com a não prestação da caução[1455]; a não comparência para a outorga do contrato[1456]; a não remessa do contrato assinado eletronicamente ou a não constituição de associação entre os membros do agrupamento[1457], nos termos previstos no programa do procedimento.

Por outro lado, e embora a consequência esteja prevista apenas no NCPA[1458], a caducidade da adjudicação determina, em todos os casos, a perda da caução prestada a favor da entidade adjudicante: eis o que resulta de a prestação da caução se destinar também a garantir a celebração do contrato, nos termos do CCP[1459]. Além disso, e como já foi aludido anteriormente, em todos os casos de caducidade da adjudicação[1460], o órgão adjudicante deve adjudicar a proposta ordenada em lugar subsequente, pelo que há então lugar aqui à designada adjudicação secundária, *rectius*, a lei aponta no sentido da existência de um dever de o órgão adjudicante efectuar a adjudicação secundária.

1449 Reportamo-nos ao art. 87-A, do CCP.

1450 Artigo 456.º, do CCP: *"Constitui contraordenação punível com coima de (euro) 2000 a (euro) 3700 ou de (euro) 7500 a (euro) 44 800, consoante seja aplicada a pessoa singular ou a pessoa coletiva".*

1451 Artigo 456.º, al. b), do CCP: *"A não apresentação pelo adjudicatário, no prazo fixado para o efeito, de quaisquer documentos de habilitação exigidos no presente Código ou pelo órgão competente para a decisão de contratar".*

1452 Artigo 456.º, al. d), do CCP: *"A apresentação de documentos falsos de habilitação, de documentos que constituem a proposta e de documentos destinados à qualificação".*

1453 Artigo 456.º, al. e), do CCP: *"A prestação de falsas declarações no decurso da fase de formação do contrato por qualquer candidato ou concorrente".*

1454 Artigo 457.º, do CCP: *"Constitui contraordenação punível com coima de (euro) 1000 a (euro) 3000 ou de (euro) 5000 a (euros) 30 000, consoante seja aplicada a pessoa singular ou a pessoa coletiva".*

1455 Artigo 457.º, al. a), do CCP: *"A não prestação da caução pelo adjudicatário no tempo e nos termos previstos no presente Código, em violação do disposto no artigo 90.º".*

1456 Artigo 457.º, al. b), do CCP: *"A não comparência do adjudicatário no dia, na hora e no local fixados para a outorga do contrato pelo órgão competente para a decisão de contratar, em violação do disposto no n.º 3 do artigo 104.º".*

1457 Artigo 457.º, al. d), do CCP: *"No caso de o adjudicatário ser um agrupamento, o fato de os seus membros não se associarem, antes da celebração do contrato, na modalidade jurídica prevista no programa do procedimento, em violação do disposto no n.º 4 do artigo 54.º".*

1458 Reportamo-nos ao art. 105.º, n.º 2, do CCP.

1459 Reportamo-nos ao art. 88.º, n.º 1, do CCP.

1460 Havendo adjudicação secundária o concorrente cuja proposta esteja em condições de ser adjudicada fica obrigado a aceitar a adjudicação, mas só no caso de ainda estar em curso o prazo de manutenção das propostas (art. 65.º, do CCP), cfr., PEDRO COSTA GONÇALVES, *Direito dos contratos públicos*, cit., p. 904.

Com efeito, se este prazo se tiver esgotado, entende-se que o concorrente pode, mas não está obrigado a aceitar a adjudicação[1461].

Note-se que o objecto da adjudicação secundária é a proposta ordenada em lugar subsequente e não, portanto, a proposta que foi objecto de adjudicação primária.

A adjudicação secundária distingue-se, neste aspecto, da cessão da posição contratual por incumprimento do co-contratante[1462] cuja figura foi introduzida no CCP pela revisão de 2017 que pressupõe que o cessionário assume o contrato do cedente e se compromete a executá-lo "nas mesmas condições já propostas pelo cedente no procedimento pré-contratual original[1463].

A talho de foice, a caducidade da adjudicação por fato imputável ao adjudicatário pode ainda dar origem a um dever de indemnização de prejuízos, a título de responsabilidade pré-contratual[1464].

Simetricamente, se a caducidade da adjudicação é imputável à entidade adjudicante, p. ex., por provocar a ocorrência de circunstâncias que inviabilizem a celebração de contrato, será essa entidade a ter de indemnizar o adjudicatário.

Summo rigore, refira-se, em jeito de súmula de todo o regime jurídico da caducidade especificamente prevista no CCP, tendo em vista a panorâmica geral do procedimento administrativo - pré-contratual e pós-contratual - é mister salientar as modalidades previstas, a maior parte delas aludidas nos pontos *supra*, designadamente[1465], (i) a caducidade da decisão de escolha do ajuste directo; (ii) a caducidade no prazo de 6 meses da possibilidade legal de decisão de escolha do ajuste directo[1466] em que tenha ficado deserto um anterior concurso público ou concurso limitado por prévia qualificação em virtude de não ter sido apresentada qualquer proposta, ou ainda que tomada naquele prazo, não tenha ocorrido o envio do convite[1467]; (iii) a caducidade da decisão de escolha do ajuste directo, no caso de concurso de concepção se o convite não for enviado no prazo de 1 ano[1468]; (iv) a caducidade da adjudicação por o adjudicatário não apresentar os documentos de

[1461] No sentido de que esgotamento daquele prazo não implica a caducidade das propostas, cfr., Ac. do Tribunal Central Administrativo do Sul, de 06 de outubro de 2010, Proc. N.º 06596/10 *(apud* http://www.dgsi.pt).
[1462] Reportamo-nos ao art. 318.º-A, n.º 1, do CCP.
[1463] Reportamo-nos ao art. 318.º-A, n.º 3, do CCP.
[1464] Esta possibilidade encontra-se prevista no art. 87-A, n.º 3, do CCP, o qual, contudo, se limita a concretizar um princípio de aplicação geral.
[1465] JORGE ANDRADE DA SILVA, *Dicionário dos contratos públicos*, cit., p. 119.
[1466] Reportamo-nos ao art. 24, n.º 7, do CCP.
[1467] Reportamo-nos ao art. 24.º, n.º 8, do CCP.
[1468] Reportamo-nos ao art. 27, n.º 5, do CCP.

habilitação[1469]; (v) a caducidade da adjudicação ou decisão de selecção por falsificação de documentos ou prestação de falsas declarações pelo adjudicatário[1470]; (vi) a caducidade da adjudicação por o adjudicatário não ter prestado a caução[1471]; (vii) a caducidade da adjudicação por o adjudicatário não confirmar os compromissos referidos no artigo anterior no prazo fixado para o efeito ou até ao termo da respetiva prorrogação[1472]; (viii) a caducidade da adjudicação por não outorga do contrato[1473]; (ix) a caducidade da adjudicação por revogação da declaração bancária[1474]; (x) a caducidade da adjudicação ou decisão de selecção por ocorrência superveniente[1475].

Destarte, cumpre salientar que sempre que ocorrer fato determinante da caducidade por adjudicação, a decisão de caducidade deve ser precedida de audiência prévia do adjudicatário[1476].

Finalmente, é mister aludir à caducidade dos contratos públicos, *rectius*, todos os contratos com objecto passível de ato administrativo e demais contratos de exercício de poderes públicos[1477] em que as partes podem fixar os pressupostos de caducidade, na medida em que, esses contratos extinguem-se por caducidade nos termos em que se extinguiriam os atos administrativo que substituem[1478].

Acresce ainda a última modalidade de caducidade de um contrato público que reporta à caducidade do direito de indemnização do empreiteiro à reparação do equilíbrio financeiro do contrato por maior onerosidade da obra caducada no prazo de 30 dias a contar do evento[1479].

[1469] Reportamo-nos ao art. 86.º, do CCP.
[1470] Reportamo-nos ao art. 87.º, do CCP.
[1471] Reportamo-nos ao art. 91.º, do CCP.
[1472] Reportamo-nos ao art. 93.º, do CCP.
[1473] Reportamo-nos ao art. 105.º, do CCP.
[1474] Reportamo-nos ao art. 180.º, do CCP.
[1475] Reportamo-nos ao art. 87.º-A, do CCP.
[1476] Reportamo-nos ao art. 86.º, n.º 2, do CCP.
[1477] Reportamo-nos ao art. 336.º, do CCP.
[1478] Reportamo-nos ao art. 337.º, do CCP.
[1479] Reportamo-nos ao art. 354.º, n.º 2, do CCP.

7.5.3. *Ex professo:* os contratos de concessão

Chegados a este ponto, é hora de nos determos sobre a caducidade do contrato de concessão de uso privativo ou de exploração do domínio público cujo âmbito dogmático tem autonomia face aos demais contratos públicos de concessão, uma vez que, desde logo, o regime legal destes contratos se encontra excluido do CCP, pelo que, merecem uma referência nossa ainda que breve já que a caducidade que neles se manifesta tem uma associação intrínseca à extinção antecipada por incumprimento e ao interesse público da relação estabelecida entre Aministração e concessionário[1480].

Começando pela análise da concessão de serviços públicos, esta tem vindo a ser estudada pela nossa doutrina, que em muito tem contribuido para diminuir o seu grau de complexidade e ajudar à percepção da natureza jurídica do ato de concessão e do conteúdo da relação jurídica administrativa estabelecida neste âmbito.

PEDRO GONÇALVES chamou a atenção para a dificuldade de alcançar uma definição de concessão de serviços públicos, tendo em conta, desde logo, as suas variantes e potencialidades. Ainda assim, e atendendo aos elementos essenciais da concessão, apresenta-a como "um ato constitutivo de uma relação jurídica administrativa pelo qual uma pessoa, titular de um serviço público atribui a uma outra pessoa o direito de, no seu próprio nome, organizar, explorar e gerir esse serviço[1481]".

[1480] A enumeração dos contratos do CCP pode fazer-se a partir das epígrafes dos diferentes capítulos do Título II, da Parte III, do CCP. Encontramos assim: (i) o contrato de empreitada de obras públicas, contrato oneroso através do qual um particular se encarrega de executar, ou de conceber e executar, uma obra pública (art. 343.º, n.º1); (ii) o contrato de concessão de obras públicas, por via do qual um particular se encarrega de executar, ou de conceber e executar, uma obra pública, adquirindo, como contrapartida, o direito de a explorar, eventualmente recebendo um preço (art. 407.º, n.º 1); (iii) o contrato de concessão de serviços públicos, mediante o qual o co-contratante assume o encargo de gerir um serviço público durante um certo período de tempo, fazendo-o sob nome próprio e sob sua responsabilidade, sendo pago através dos resultados financeiros da sua gestão ou remunerado pelo contraente público (art. 407.º, n. 2); (iv) o contrato de locação de bens móveis, que não é mais do que um contrato de locação em que o locatário é um contraente público (art. 431.º, n.º 1); (v) o contrato de aquisição de bens móveis, que não passa de um contrato de compra e venda em que o comprador é um contraente público (art. 437.º) e que sucede ao antigo contrato de fornecimento contínuo (art. 178.º, n. 2, al. g), do CPA); (vi) o contrato de aquisição de serviços, que é um contrato oneroso de prestação de serviços em que estes são prestados a um contraente público (art. 450.º); sucede ao antigo contrato de prestação de serviços para fins de imediata utilidade pública [art. 178.º, n.º 2, al. a), do CPA].

[1481] PEDRO GONÇALVES, *A concessão de serviços públicos*, cit., 1999, p. 130; FREITAS DO AMARAL, *Curso de direito administrativo*, vol. II, cit., p. 537.

Adicionalmente, com a aprovação do CCP em 2008 passou a regular-se o regime substantivo dos contratos administrativos prevendo-se expressamente regras específicas para determinados tipos de contratos[1482].

Com efeito, este Código qualifica como administrativos os contratos de empreitada de obras públicas, concessão de obras públicas, concessão de serviços públicos, concessão de exploração de bens de domínio público, locação de bens móveis, aquisição de bens móveis e aquisição de serviços[1483].

Neste contexto, a noção de concessão de serviços públicos encontra-se especificamente plasmada no CCP como "o contrato pelo qual o co-contratante se obriga a gerir, em nome próprio e sob sua responsabilidade, uma actividade de serviço público, durante um determinado período, sendo remunerado pelos resultados financeiros dessa gestão ou, directamente, pelo contraente público"[1484]. Sendo partes no respectivo contrato

A caducidade por incumprimento encontra-se desenvolvida em diversos ordenamentos jurídicos e surge com especial incidência numa categoria específica de contratos administrativos que são os contratos de concessão[1485] sendo que as partes do respetivo contrato são o concedente e o concessionário[1486].

Apesar da relação de concessão se estabelecer, em regra, entre dois sujeitos, importa ter em consideração a posição jurídica dos utentes ou beneficiários do serviço público, já que o dever que o concessionário assume de prestar serviços ou de fornecer bens não tem como sujeito activo apenas a Administração concedente, mas quase sempre o público[1487].

Para além das obrigações expressamente previstas e inerentes ao próprio contrato[1488], na exploração de uma actividade de serviço público o concessionário encontra-

---

1482 Sublinhe-se o fato de o CCP ter entrado em vigor a 29 de julho de 2008 e ter vindo alargar o âmbito da figura do contrato administrativo. Esta codificação é perceptível pela insuficiência de regulamentação no CPA e a dispersão legislativa nesta matéria. Este último passou a regular não só a disciplina aplicável à contratação pública, mas mais concretamente os procedimentos pré-contratuais de formação dos contratos qualificados como públicos e o regime substantivo dos contratos que revestem a natureza de contratos administrativos.

1483 Para uma análise dos contratos administrativos regulados no CCP, cfr., MARCELO REBELO DE SOUSA/ANDRÉ SALGADO MATOS, *Contratos públicos,* cit., pp. 55 e segs.

1484 Reportamo-nos ao art. 407.º, n.º 2, do CCP.

1485 Alguns autores têm-se dedicado à problemática da natureza jurídica da concessão de domínio público, mais concretamente à questão de saber se estariamos perante um contrato, um ato administrativo unilateral imperativo ou um ato sujeito a aceitação. Sobre esta matéria, cfr., JAIME RODRIGUEZ ARANA MUÑOZ, *La caducidad en el derecho administrativo español*, cit., p. 88 e segs.; MARIA MERCEDES LAFUENTE BENANCHES, *La concession de domínio público* cit., pp. 38 e segs.

1486 Reportamo-nos ao art. 407.º, n.º 3, do CCP. Refira-se que o concessionário pode ser um privado ou uma pessoa colectiva integrante da Administração Pública.

1487 PEDRO GONÇALVES, *A concessão de serviços públicos*, cit., 1999, p. 130.

1488 Dispõe o art. 414.º, do CCP: *Constituem obrigações do concessionário: a) informar o concedente de qualquer circunstância que possa condicionar o normal desenvolvimento das actividades concedidas; b) Fornecer ao concedente, ou a quem*

se sujeito aos princípios da igualdade, da continuidade e regularidade e adaptação às necessidades[1489].

Com efeito, o contrato de concessão é celebrado para a prossecução de um interesse geral, sendo que a falta de cumprimento das obrigações do concessionário deve implicar a verificação da caducidade da concessão.

Destarte, a Administração tem ao seu dispor instrumentos jurídicos que lhe permitem acabar com as situações que possam frustrar a finalidade da concessão e preservar o respeito pelos princípios da continuidade e regularidade da actividade de serviço público.

Nesta medida, é importante destrinçar as responsabilidades de cada um dos sujeitos da relação, atendendo a que apesar da substituição do concessionário à Administração, no que tange à consecução do interesse público, a responsabilidade última mantém-se do lado do concedente. Assim, enquanto ao concessionário cabe a gestão ou o exercício de uma actividade pública, à Administração cabe a tarefa de controlo ou fiscalização dessa gestão ou exercício, o que significa que apesar da Administração ter concedido a respectiva gestão, esta continua a ser titular do serviço, mantendo a direcção e a responsabilidade das prestações[1490].

Neste sentido, são reconhecidos à Administração poderes de direção[1491], de fiscalização[1492], de modificação unilateral[1493], de sanção[1494] e de resolução unilateral do contrato[1495].

---

este designar para o efeito, qualquer informação ou elaborar relatórios específicos sobre aspectos relacionados com a execução do contrato, desde que solicitados por escrito; c) Obter todas as licenças, certificações, credenciações e autorizações necessárias ao exercício das atividades integradas ou de algum modo relacionadas com o objecto do contrato, salvo estipulação em contrário; d) Quaisquer outras previstas na lei ou no contrato.

[1489] Reportamo-nos ao art. 429.º, do CCP.

[1490] GASPAR ARIÑO ORTIZ, *El servicio público como alternativa*, in REDA, n.º 23, Madrid: Editorial Civitas, 1979, pp. 537-560 (p. 549).

[1491] A Administração pode dirigir o modo de execução das prestações, de forma a assegurar a funcionalidade da execução do contrato quanto à realização do interesse público e salvaguardando sempre a autonomia do co-contratante. No que tange ao modo de execução das prestações, o contraente público dispõe do poder de direção no que respeita a matérias necessárias à execução do contrato, carentes de regulamentação ou insuficientemente reguladas, de forma a impedir que o mesmo seja executado de modo inconveniente ou inoportuno para o interesse público, cfr., os arts. 302.º, al. a), 303.º e 304.º, todos do CCP. Este poder abrange apenas a possibilidade de concretização do *modus faciendi* do co-contratante na execução das prestações decorrentes do contrato e não a possibilidade de fixação de novas obrigações, cfr., MARCELO REBELO DE SOUSA/ANDRÉ SALGADO MATOS, *Contratos públicos,* cit., pp. 55 e segs.

[1492] Este poder encontra-se previsto na al. b), do art. 302.º, do CCP e prevê o acompanhamento das atividades inerentes à execução do contrato por parte do co-contratante, nomeadamente no âmbito técnico, financeiro e jurídico, por forma a poder determinar as necessárias correcções e aplicar as devidas sanções (art. 305.º, n.º 1, do CCP). Esta fiscalização deve limitar-se a aspetos que se prendam com o modo de execução do contrato, podendo realizar-se, designadamente, através de inspeção de locais, equipamentos, documentação, registos informáticos e contabilidade ou mediante pedidos de informação.

Especificamente no que tange aos poderes sancionatórios, estes podem traduzir-se na imposição de sanções compulsórias[1496], multas contratuais[1497], sequestro do contrato[1498] ou resolução sancionatória. Esta última distingue-se da resolução unilateral em sentido estrito, na medida em que, atendendo ao seu carácter sancionatório, não geral o pagamento de nenhuma indemnização. Os fundamentos gerais da resolução estão tipificados na lei[1499], sendo, no entanto, necessária a verificação de determinados pressupostos e um regime procedimental específico no que tange aos contratos de concessão de obras públicas e de serviços públicos[1500].

[1493] A modificação consiste na possibilidade da Administração modificar as cláusulas relativas ao conteúdo e ao modo de execução das prestações acordadas, por razões de interesse público, cfr., a este propósito, os arts. 302.º, al. c); 311.º, n.º 2 e 313.º a 315.º, todos do CCP.

[1494] As sanções são impostas para corrigir as infracções do concessionário, de forma a garantir a continuidade do serviço público e não propriamente por uma ideia de ressarcimento em virtude de existência de um dano. De acordo com os arts. 307.º, n.º 2, al. c); 325.º, n.º 4 e 329.º, n.º 1, do CCP, o poder de sanção carece de uma habilitação legal ou contratual específica.

[1495] Previsto no art. 302.º, al, e), do CCP, consiste na faculdade da Administração resolver por si o contrato, sem necessidade de acordo com o co-contratante ou de intervenção judicial, por razões de interesse público, devidamente fundamentado e sem qualquer carácter sancionatório, mediante o pagamento de justa indemnização. Um caso específico de resolução unilateral nos contratos de concessão é o resgate, através do qual a Administração assume as posições jurídicas activas e passivas do concedente no âmbito da actividade concedida, por razões de interesse público e sem carácter sancionatório, cfr., arts. 334.º, 335.º e 422.º, todos do CCP.

[1496] Permitimo-nos aludir às sanções que têm em vista castigar o co-contraente da Administração por atrasos na execução do contrato que lhe sejam imputáveis e compeli-lo a efectuar as prestações em falta o mais rapidamente possível. A título de exemplo, no caso das empreitadas de obras públicas, o art. 403.º, n.º 1, do CCP prevê que "em caso de atraso no início ou na conclusão da execução da obra por fato imputável ao empreiteiro, o dono da obra pode aplicar uma sanção contratual, por cada dia de atraso, em valor correspondente a 1% do preço contratual, sem prejuízo de o contrato poder prever valor mais elevado, até ao dobro daquele valor".

[1497] As multas contratuais sancionam infracções do concessionário que apesar da inobservância de poderes ainda permitam a manutenção do contrato. O CCP não se refere a elas expressamente, mas a sua presença está implícita no art. 329.º, n.ºs 3 e 3, do CCP.

[1498] É um dos direitos do concedente previstos nos arts. 420.º e 421.º, do CCP, que se traduz no poder do concedente tomar a seu cargo o desenvolvimento das actividades concedidas, atendendo ao incumprimento grave por parte do concessionário de obrigações contratuais, designadamente no caso de ocorrer ou estar iminente a cessação ou suspensão de actividades concedidas, quando se verifiquem perturbações ou dificiências graves na organização e regular desenvolvimento das actividades concedidas, ou no estado geral das instalações e equipamentos que comprometam a continuidade ou a regularidade daquelas actividades ou a integridade e segurança de pessoas e bens. Trata-se de uma medida temporária, que pode ser mais ou menos ampla dependendo da altura em que a Administração considere que o concessionário estará em condições de retomar a gestão do serviço. Esta medida visa assegurar a continuidade dos serviços públicos e, por isso, encontra-se especialmente regulamentada no âmbito da concessão de obras públicas e de serviços públicos.

[1499] O art. 333.º do CCP determina os casos em que o contraente público pode resolver o contrato a título sancionatório como, p. ex., se existir incumprimento por parte do co-contratante, de ordens, directivas ou instruções transmitidas no exercício do poder de direcção sobre matéria relativa à execução das prestações contratuais, sem prejuízo da existência de outras situações de grave violação das obrigações assumidas pelo co-contratante especialmente previstas no contrato.

[1500] Veja-se o art. 423.º do CCP que determina quais as causas susceptíveis de conduzir à resolução do contrato por parte do concedente, sem prejuízo dos fundamentos gerais de resolução do contrato e de outros nele previstos e do direito de indemnização nos termos gerais.

Antes do CCP falava-se em rescisão para traduzir o poder da Administração de extinguir o contrato no decurso da sua vigência por inexecução das obrigações assumidas pela outra parte. Segundo os ensinamentos de MARCELLO CAETANO "a rescisão imposta como sanção implica necessariamente efeitos punitivos para quem a sofre. O poder de a aplicar é vinculado, devendo fundar-se em graves falhas de cumprimento do pactuado susceptíveis de produzir danos apreciáveis para a Administração[1501]".

Dentro da esfera da rescisão distinguiam-se os casos de rescisão motivados pelo interesse público, no âmbito dos poderes de autoridade da Administração de origem extracontratual e os de resgate contratual ou de rescisão-sanção de origem puramente contratual[1502].

Assim, a figura da rescisão-sanção ou caducidade por incumprimento era a sanção mais grave em que o concessionário poderia incorrer e que a Administração lançava mão apenas nos casos em que o contraente não cumpria, ou não cumpria plenamente, de forma culposa, as suas obrigações, determinando assim um grave prejuízo para o serviço público[1503].

De acordo com o estudo realizado por PEDRO GONÇALVES sobre a concessão de serviços públicos, esta causa extintiva abrangia dois fenómenos distintos, *prima facie*, a rescisão-sanção em sentido estrito, ato que sanciona o comportamento ilícito do concessionário, que culposamente viola as obrigações contratuais e, desse modo, inviabiliza a manutenção da relação concessória (normalmente estando em causa infracções contratuais); *secondo facie*, a rescisão-caducidade, que não se baseia numa actuação ilícita do concessionário, mas antes numa alteração das circunstâncias subjectivas determinantes para

---

1501 MARCELLO CAETANO, *Manual de direito administrativo*, vol. I, cit., p. 637.

1502 Permitimo-nos salientar que ao lado destes casos existem ainda outras formas de extinção como (i) a celebração de um acordo extintivo que fixa as condições de natureza financeira e jurídica em que se processa a extinção da relação cabendo ao tribunal administrativo a competência para conhecer da validade; (ii) a execução e interpretação do acordo; (iii) a extinção por decisão judicial; (iv) a ocorrência de um fato que provoca a caducidade automática ou; finalmente, (v) o simples decurso do prazo do contrato. Este último constitui a forma normal de extinção da relação de concessão. Nas palavras de PEDRO GONÇALVES, *A concessão de serviços públicos*, cit., 1999, p. 326, o decurso do prazo é o "fato jurídico que opera *ipso iure* a caducidade do contrato e, como tal, o autor defende que é indispensável a prática de um ato que dê por verificada a expiração do prazo (declaração de caducidade) que, a ocorrer, será um ato com efeitos meramente declarativos. No âmbito da análise dos modos de extinção do ato administrativo em contraposição com a revogação, SÉRVULO CORREIA, *Noções de direito administrativo*, cit., p. 472, admite que a caducidade pode ser objecto de um ato verificativo, denominado declaração de caducidade, pelo qual a Administração declara essa situação jurídica, tornando-a certa e incontestável. Existem ainda alguns autores que defendem que a caducidade constitui um fato *ex lege* cuja efectividade depende de uma constatação por parte da Administração, cfr., JUAN FRANCISCO MESTRE DELGADO, *La posicion singular de la administración en la contratación administrativa y las garantias del contratista según la jurisprudência contencioso-administrativa reciente*, in REDA, n.º 47, Madrid: Editorial Civitas, 1985, pp. 425-448 (pp. 425 e segs.).

1503 FREITAS DO AMARAL, *Curso de direito administrativo*, vol. II, cit., p. 647.

a constituição da relação, que determinam *ipso iure* a extinção da concessão, muitas vezes associada à falência da empresa concessionária[1504].

Tendo em conta o seu carácter particularmente grave, o autor mencionado *supra* chama a atenção para o fato da rescisão ser uma sanção de natureza excecional, que devia ser aplicada como ultima *ratio* e de a mesma estar associada a uma violação grave dos deveres contratuais que ponham em causa a manutenção da relação contratual em virtude do incumprimento por parte do concessionário.

Existem, no entanto, outros autores que entendem que, do ponto de vista material, não faz sentido falar de caducidade-sanção em vez de resolução do contrato por incumprimento, já que a mesma não traduz qualquer finalidade punitiva. Acrescentam ainda que, mesmo nos casos em que esta se encontra associada à violação de obrigações, a caducidade está vocacionada para a defesa da prossecução continuada e regular do interesse público, independentemente das causas de incumprimento por parte do concessionário[1505]. De acordo com este entendimento, a Administração no uso do seu poder de auto-tutela faz um juízo sobre o comportamento do concessionário de forma a avaliar o impato do mesmo na manutenção ou extinção da relação de concessão, podendo optar por não declarar a caducidade se, ponderados os interesses em causa, considerar que essa é a melhor solução para a defesa do interesse público no caso concreto. A ideia aqui presente é a de que a Administração não desenvolve uma função punitiva, mas sim de proteção e realização do interesse público ligado à finalidade da concessão[1506].

Por outro lado, consideram que se trata de uma figura que abrange causas de extinção muito heterogéneas e que nem sempre estão associadas a uma infracção grave ou atuação culposa por parte do concessionário[1507].

No seio da doutrina espanhola também se distingue a natureza sancionatória da figura no âmbito da concessão, sendo que a mesma oferece um conjunto de pecularied ades que dificilmente se poderão reconduzir a um regime unitário[1508].

1504 PEDRO GONÇALVES, *A concessão de serviços públicos*, cit., pp. 338 e 339.
1505 PEDRO GONÇALVES, *A concessão de serviços públicos*, cit., p. 340.
1506 CARLO ENRICO PALIERO/ALDO TRAVI, *La sanzione amministrativa: profili sistematici*, cit., p. 120; MARIA FERNANDA MAÇÃS, *A caducidade no direito administrativo: breves considerações,* cit., pp. 140 e segs.; RAFAEL CABALLERO SÁNCHEZ, *Prescripcion y caducidad en el ordenamiento administrativo*, cit., pp. 268 e segs.
1507 Podem ser fundamento de rescisão ou de extinção do contrato determinadas causas objectivas, como a dissolução da sociedade concessionária ou a insolvência, cfr., ALESSANDRA SANDULLI, *Decadenza*, *diritto amministrativo*, cit. p. 6.
1508 JAIME RODRIGUEZ ARANA MUÑOZ, *La caducidad en el derecho administrativo español*, cit., p. 88 e segs.

MARIA LAFUENTE BENANCHES chama a atenção para a finalidade pública que a Administração pretende acautelar com a concessão, o que leva a concluir que, se após a verificação da mesma não for possível levá-la a cabo, não há razão para manter durante mais tempo a concessão, perdendo esta o seu sentido e devendo reverter novamente para a Administração. Esta Autora associa a obtenção da finalidade do interesse público com a permanência de três fatores: (i) objecto, (ii) sujeito e (iii) cumprimento das obrigações essenciais por parte do concessionário. O que significa que, o desaparecimento de qualquer um destes justifica a aplicação do regime da caducidade[1509]. Assim, no âmbito específico da concessão de domínio público, o interesse geral próprio da concessão perde a sua virtualidade em caso de inidoneidade do objecto concedido, desaparecimento do objecto, incumprimento de obrigações essenciais por parte do concessionário[1510], ou ainda nos casos em que este desaparece.

Deste modo, verificamos que, em termos gerais, a caducidade aparece umas vezes como um modo geral de extinção da concessão[1511] e, outras, como causa de extinção em virtude do incumprimento de obrigações essenciais por parte do concessionário.

No que respeita à questão da natureza sancionatória da figura, MARIA LAFUENTE BENANCHES[1512], tomando como ponto de partida um conceito estrito de sanção, entende que nem a caducidade, nem o ato que a declara, têm um carácter sancionatório.

Em sentido contrário a esta tese[1513], parte da doutrina continua a autonomizar a caducidade-sanção como um mecanismo de resolução contratual, considerando-a como um poder ao dispor da Administração para os casos de incumprimento grave das obrigações do concessionário, deixando de fora os incumprimentos por motivos alheios à vontade deste e derivados de causas acidentais. Estes autores distinguem caducidade por incumprimento de rescisão considerando que aquela se aplica apenas nas situações em que

---

1509 MARIA MERCEDES LAFUENTE BENANCHES, *La concession de domínio público* cit., p. 101.

1510 Tais como, a falta de exercício do direito concedido e a renúncia à concessão. Não se deve incluir aqui os casos de falta de cumprimento por impossibilidade superveniente e alheia à vontade do concessionário, cfr., JAIME RODRIGUEZ ARANA MUÑOZ, *La caducidad en el derecho administrativo español*, cit., p. 88.

1511 Uma das causas de caducidade pode ser a morte do concessionário ou o desaparecimento do objecto concedido, cfr. a este propósito, MARIA MERCEDES LAFUENTE BENANCHES, *La concession de domínio público* cit., pp. 102 e segs.

1512 MARIA MERCEDES LAFUENTE BENANCHES, *La concession de domínio público* cit., p. 144.

1513 JAIME RODRIGUEZ-ARANA MUÑOZ, *Reflexiones sobre la caducidad en el derecho público*, cit., pp. 42 e segs.; Também SANTIAGO ROSADO PACHECO, *La concesión administrativa de aguas (su nueva regulación)*, Anuário de la Facultad de Derecho, n.º 4, Universidade de Estremadura, 1986, pp. 167-202 (p. 198); a propósito da extinção da concessão de águas, distingue caducidade pelo *terminus* do prazo da concessão e caducidade enquanto sanção, ou seja, por incumprimento das condições essenciais ou dos prazos e sempre que esse incumprimento seja imputável ao concessionário.

existe um incumprimento grave imputável ao concessionário, enquanto que a rescisão, por seu turno, constitui apenas uma figura do âmbito geral[1514].

De acordo com RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ[1515], a caducidade supõe um poder público que se dirige a assegurar o cumprimento da concessão e averiguar se existem incumprimentos graves das obrigações essenciais imputáveis ao concessionário, de forma a que se inicie o correspondente procedimento administrativo.

No fundo, entende que a caducidade constitui uma reacção do ordenamento jurídico em relação a uma conduta culposa do concessionário, funcionando como uma verdadeira sanção à sua actuação, o que se compreende desde logo se pensarmos que, em regra, o incumprimento de obrigações impede a realização do interesse público que está implícito na concessão.

Nas concessões de serviços públicos, como já tivemos oportunidade de analisar, a figura assume especiais contornos associados, desde logo, ao carácter contínuo e regular dos serviços, devendo funcionar como medida defensora do serviço e não propriamente como uma sanção pessoal ao concessionário, atendendo a que, quando este tem uma falta, ainda que grave, mas que não afeta de modo importante a integridade do serviço, sancioná-lo com a caducidade da concessão é, desde logo, impor-lhe uma pena efectiva, já que a concessão representa para ele um interesse patrimonial de certa entidade e implica a cessação do serviço, prejudicando gravemente não só o interesse público comum, como também o interesse particular dos usuários, sem que exista, no entanto, uma ligação entre a falta pessoal[1516] e o grave prejuízo do interesse público[1517].

Quando a Administração concede ao particular, p. ex., o aproveitamento exclusivo de bens do domínio público ou a exploração de um serviço público, fá-lo na perspetiva de obter uma utilização mais racional ou produtiva dos bens concedidos[1518]. Neste último

---

1514 Para maiores desenvolvimentos sobre a distinção entre caducidade e rescisão, cfr., FERNANDO ALBI, *Tratado de los modos de gestión de las corporaciones locales*, Madrid: ed. Aguilar, 1960, p. 594.

1515 RODRIGUEZ-ARANA MUÑOZ, *Reflexiones sobre la caducidad en el derecho público*, cit., pp. 351 e segs.

1516 RODRIGUEZ-ARANA MUÑOZ, *Reflexiones sobre la caducidad en el derecho público*, cit., p. 352.

1517 Para maiores desenvolvimentos, cfr., MIGUEL DOMINGUEZ-BERRUETA DE JUAN, *El incumplimiento en la concesión de servicio público*, Madrid: Editorial Montecorvo, 1981, pp. 472 e segs.; diferencia entre caducidade e reversão e caducidade por incumprimento e outro tipo de caducidades no âmbito de concessão de serviço público.

1518 Pense-se a título de exemplo no diploma Base XIII das bases anexas ao Decreto-Lei n.º 172/2006, de 23 de agosto, que aprovou as bases do contrato de concessão da Rede Nacional de Transporte de Electricidade expressa que a concessionária "detém a *propriedade ou a posse* dos bens" que integram a concessão durante a vigência do contrato, não afirma um direito de propriedade da concessionária sobre bens do domínio público, alterando ou pretendendo alterar o universo de bens incluídos por lei no domínio público. Tal expressão de alcance contabilístico serve o intento da valorização dos bens concessionados enquanto "ativos" da sociedade concessionária e a maximização da sua utilidade no âmbito de contratos de direito privado indispensáveis ao

caso, o serviço público objecto de concessão tem de se inserir no quadro das atribuições e competências próprias de uma pessoa coletiva pública. Trata-se de um dos elementos nucleares do conceito de concessão de serviço público[1519].

A evolução registada, nesta matéria, por efeito do direito comunitário, e, concretamente, como consequência da liberdade de prestação de serviços prevista no Tratado de Roma, tem-se traduzido numa revisão crítica dos diferentes serviços, reduzindo o âmbito dos serviços públicos ao núcleo dos que se considera imprescindíveis[1520].

O particular concessionário substitui-se à Administração na consecução do interesse público subjacente à concessão mas a responsabilidade mantém-se no concedente. Para este efeito, a Administração é munida de instrumentos jurídicos que lhe permitem pôr cobro a situações que possam frustrar a finalidade da concessão e garantir a continuidade e a regularidade do serviço público[1521].

De entre os principais poderes de que a Administração beneficia na execução do contrato destacam-se, além do de direção, fiscalização, sanção e modificação, o de extinção por decisão unilateral[1522].

Enquanto os primeiros não poêm em causa a subsistência do contrato de concessão, o último confere à Administração a possibilidade de, unilateralmente, impor a extinção prematura do contrato, por superveniência de um fato que inviabiliza a relação concessória[1523].

Quando esse fato se traduza no incumprimento, de forma culposa, das obrigações contratualmente assumidas pelo concessionário, alguns autores tendem a ver aí uma infração (comportamento ilícito do concessionário[1524]) e a extinção do contrato como uma verdadeira sanção (caducidade por incumprimento)[1525].

---

financiamento da construção da rede. Note-se que a alternativa utilizada pelo legislador - "a propriedade ou posse" - tanto esclarece quanto à afirmação de um direito de propriedade como à negação de tal direito. A concessionária será "proprietária" dos bens e instalações que não se encontrem integrados no domínio público, como já sucedia quando o conjunto dos bens afetos à concessão esteve confiado a uma empresa nacionalizada.

1519 PEDRO GONÇALVES/LICINIO MARTINS, *Os serviços públicos económicos e a concessão no estado regulador*, in AAVV, Estudos de Regulação Pública (org. de Vital Moreira), vol. I, Centro de Estudos de Direito Público e Regulação (CEDIPRE), Coimbra: Coimbra Editora, 2004, pp. 173-317 (p. 254).

1520 Sobre o assunto, pronunciou-se o administrativista da Universidade Complutense de Madrid, RAFAEL GOMES FERRER MORANT, *Comentario a la ley de contratos de las administraciones públicas*, Madrid: Editorial Civitas, SA, 1996, p. 629.

1521 HENRI DEMENTHON, *Traité du domaine de l´état*, 6.ª Edição, Paris: Dalloz, 1964, p. 25.

1522 PEDRO GONÇALVES, *A concessão de serviços públicos*, cit., 1999, p. 337.

1523 Para uma análise dos poderes da Administração no contrato administrativo, cfr., MARIA MERCEDES LAFUENTE BENANCHES, *La concession de domínio público* cit., pp. 52 e segs.

1524 Alguns autores italianos distinguem a caducidade pelo decurso do tempo da caducidade com natureza de sanção, considerando que esta última consiste na perda de um direito como consequência de um

Ora, como vimos, ainda que a caducidade seja, por um lado, consequência da violação das obrigações que impendem sobre o concessionário, por outro lado, pode falar-se na perda da situação de vantagem derivada do título, a verdade é que o interesse dominante é a prossecução continuada e regular do interesse público, independentemente das causas do incumprimento[1526].

Perante a violação de obrigações que sejam de molde a pôr em causa a manutenção da relação contratual, a Administração, no uso do seu poder de autotutela, goza do direito de providenciar-se à sua extinção[1527].

Em qualquer caso, o que interessa à Administração não é a infração em si mesma mas a lesão ou perigo de lesão do interesse público, relevando a infração apenas enquanto pressuposto da decisão de extinção[1528].

Os requisitos para a extinção da concessão por incumprimento podem até ser objectivos e respeitar, p. ex., à dissolução da sociedade concessionária ou respeitar à pessoa do concessionário (p. ex., capacidade, morte), pelo que, nem sempre a caducidade por incumprimento pode andar associada a uma infração grave e atuação culposa do

---

comportamento de um titular e chamando a atenção para o fato da *decadenza-sanzione* ser frequente em matéria de *concessioni amministrative*, cfr., SANTANIELLO, *Decadenza, diritto amministrativo*, cit., pp. 800 e segs.; ITALIA VITTORIO/LANDI GUIDO/ GIUSEPPE POTENZA, *Manuale di diritto amministrativo*, cit., pp. 165 e segs.

1525 MASSIMO SEVERO GIANNINI, *Diritto amministrativo*, vol. II, cit., p. 823.

1526 No entanto, não obstante a ocorrência do incumprimento, a Administração pode optar por não declarar a caducidade se, no seu juízo valorativo autónomo e ponderados os interesses em jogo, considerar essa a melhor solução para o interesse público no caso concreto. Veja-se, neste sentido, MIGUEL DOMINGUEZ-BERRUETA DE JUAN, *El incumplimiento en la concesión de servicio público*, cit., pp. 477 e 478. De acordo com este administrativista da Universidade de Salamanca, no direito espanhol, a Administração goza, por razões de interesse público, de certa margem de discricionariedade para declarar ou não a caducidade perante a verificação dos seus pressupostos. Além de poder declarar ou não a caducidade, a Administração pode decidir intervir no serviço ou até reabilitar posteriormente a concessão. Entre nós, também PEDRO GONÇALVES, *A concessão de serviços públicos*, cit., 1999, p. 342, entende que a rescisão como uma faculdade da Administração concedente, "já que mesmo quando estejam verificados os respectivos pressupostos, pode suceder que o interesse público exija ou aconselhe a manutenção da relação ou a aplicação de outra sanção ao concessionário (não podendo ignorar-se a hipótese de a rescisão acarretar maior prejuízos do que benefícios para o interesse público).

1527 O juízo que a Administração é chamada a fazer sobre o comportamento do concessionário não é dirigido a graduar o desvalor da conduta em face do bem jurídico violado tendo em vista a aplicação da reação punitiva que a ordem jurídica assinala, mas sim a avaliar o impato desse comportamento na manutenção ou não da relação de concessão em função do interesse público em presença, cfr., PASQUALE CERBO, *Le sanzioni amministrative*, Milão: ed. Giuffrè, 1999, pp. 2 e segs.

1528 Nesta perspetiva, o poder de extinguir, por caducidade, a concessão, tem de ser visto à luz da relação jurídica que existe entre a Administração e o concessionário. Se a caducidade visa, em primeira linha, assegurar o cumprimento do contrato e a satisfação do interesse público ligado à finalidade da concessão, a Administração não desenvolve uma função punitiva, que só indiretamente visa a proteção dos interesses visados, mas uma função de proteção e realização direta desses interesses, cfr., no mesmo sentido, RAFAEL CABALLERO SÁNCHEZ, *Prescripcion y caducidad en el ordenamiento administrativo*, cit., p. 268.

concessionário, o que não deixa de dificultar o seu enquadramento como sanção, em termos meramente dogmáticos[1529].

Ora, abrangendo a figura causas ou fatos de extinção tão heterogéneos, isso não pode deixar de indiciar que não constitui preocupação principal do legislador relacionar o desvalor da causa e a consequência extintiva[1530].

No nosso entender, a finalidade da medida não é repressiva e não tem como único objetivo penalizar uma conduta ilícita [1531], na medida em que, mesmo quando fundada na culpa do destinatário, a caducidade não desenvolve uma função de natureza sancionatória, mas de tutela direta da relação jurídica estabelecida com a Administração[1532]. Posto isto, reconhecemos a manifestação do carácter sancionatório da caducidade em certas situações do regime legal dos contratos de concessão, embora não o suficiente para caratetizar a causa da caducidade por incumprimento como a regra principal da caducidade no direito administrativo. Sobre esta questão, teremos oportunidade de desenvolver alguns considerandos no ponto deste estudo reservado à «*natureza jurídica da caducidade*».

Concluimos, pois, que independentemente da controvérsia gerada em torno da sua natureza jurídica, o mérito da caducidade no direito administrativo dos contratos públicos está em ter chamado à atenção de uma realidade que exige um regime jurídico próprio, diferente do seguido em geral, mesmo no direito administrativo, quanto à caducidade em sentido estrito ou preclusiva, *rectius*, caducidade pelo não exercício do direito.

Tivemos oportunidade de analisar já as fontes de caducidade noutros ramos do direito público – além do direito administrativo – designadamente, no direito constitucional e chegado à conclusão que a única fonte da caducidade no direito constitucional é a lei, -

---

1529 Em muitos casos, nem sequer é pressuposto qualquer incumprimento, podendo constituir de igual modo fundamento de extinção do contrato causas que nada têm a ver com a vontade ou o comportamento do concessionário, tais como a morte ou a falência, o desaparecimento do objeto e, em geral, as situações de perda superveniente dos requisitos necessários à regularidade da relação jurídica em causa, cfr., VIRGA, *Il Provvedimento amministrativo*, cit., pp. 484-486; ALESSANDRA SANDULLI, *Decadenza, diritto amministrativo*, cit., p. 6.

1530 Segundo a doutrina, constitui dado pacífico, em sede de teoria geral do direito, a subsistência de uma relação de pressuposição entre sanção e ilicito, cfr., GIORGIO PAGLIARI, *Teorici della sanzione amministrativa*, Pádua: ed. Cedam, 1988, p. 28. Entre nós, vejam-se os ensinamentos de FREITAS DO AMARAL/LINO TORGAL, *Estudos sobre as concessões e outros atos da administração (Pareceres)*, Coimbra: Livraria Almedina, 2002, pp. 33 a 35.

1531 De acordo com VIRGA, *Il Provvedimento amministrativo*, cit., pp. 482 e segs., para se aplicar a caducidade-sanção, o incumprimento teria que ser grave, injustificado, reiterado ou constante e pôr em causa a prossecução do interesse público.Entre nós, no sentido de que a caducidade tem que estar associada a uma violação grave das obrigações contratuais que ponha em causa a subsistência da relação concessória por incumprimento do concessionário, cfr., MARIA FERNANDA MAÇÃS, *A caducidade no direito administrativo: breves considerações,* cit., p. 131.

1532 Partindo de um conceito estrito de sanção, há quem defenda que, mesmo no âmbito da concessão, "nem a caducidade tem finalidade sancionadora, nem consequentemente o ato que a declara é um ato sancionador", cfr., MASSIMO SEVERO GIANNINI, *Diritto amministrativo*, vol. II, cit., pp. 1255 e 1256.

daí falarmos em caducidade de normas constitucionais-, mas, pelo contrário, no direito administrativo foi possível encontrar uma multiplicidade de fontes legais de caducidade tais como leis avulsas, regulamentos administrativos, atos administrativos e contratos administrativos.

Porém, as fontes legais de caducidade no direito administrativo não são apenas nacionais[1533] como têm também uma dimensão internacional que advem do direito europeu e das convenções internacionais[1534].

Por economia de exposição, as fontes internacionais do direito administrativo da caducidade não serão devidamente analisadas, mas não queriamos deixar de lhe fazer esta brevíssima referência para nos determos agora a qualificar o reconhecimento e efetividade que a caducidade assume no direito administrativo português no capítulo seguinte deste estudo sobre os "Elementos Científicos" da caducidade.

1533 A globalização do direito administrativo, em qualquer dos seus domínios, não leva à destruição das especificidades dos direitos nacionais, mas antes à rutura com o *status quo* tradicional, que se traduz na perda de protagonismo do direito administrativo baseado na autoridade dos órgãos públicos responsáveis pelo desenvolvimento de atividades públicas. Isto porque, é o princípio da subsidiariedade que sempre o impôs, e que hoje, com este sentido, tem consagração expressa nos tratados. Assim, numa primeira aproximação, afigura-se conveniente procurar delimitar o campo operativo da proliferação do direito europeu comunitário, salientando que essa actividade operou através de estruturas de carácter supranacional e de integração europeia. Tudo se resume, pois, à internacionalização do direito administrativo ao nível das fontes de direito comunitário legislativo – regulamentos e diretivas que gozam de aplicabilidade direta e efeito direto – jurisprudencial (acórdãos do TJC) e princípios gerais do direito comunitário. Estes últimos, tratando-se de princípios gerais da atividade administrativa, foram acolhidos pelo TJC e ganharam grande relevo. Efectivamente, os princípios gerais de direito administrativo com maior relevância nas ordens jurídicas estaduais, depois de reelaborados pelo direito comunitário, têm sido: (i) o princípio da legalidade; (ii) o princípio do dever de boa administração; (iii) o princípio da subsidiariedade; (iv) o princípio da participação; (v) o princípio da transparência; (vi) o princípio da proporcionalidade; (vii) o princípio da equidade; (viii) o princípio do respeito pelas expectativas legitimamente constituídas, *et cetera*. Seguimos, no essencial, o sumário avançado por VASCO PEREIRA DA SILVA, *A viagem pela europa das formas de atuação administrativa*, VIII Seminário de Justiça Administrativa, in CJA, n.º 58, julho/agosto de 2006, pp. 60-66 (p. 61), sobre o desaparecimento da ligação estadual do atividade administrativa passando esta a ser realizada por entidades de natureza diversa e, no âmbito internacional, o surgimento de uma função administrativa nas organizações internacionais, que leva a falar num direito administrativo global. Sobre o âmbito das directivas comunitárias no panorama actual, cfr., ERICA HOWARD, *Ecj advances equality in europe by giving horizontal direct effect to directives*, in EPL, vol. 17, Londres: Kluwer Law International, 2011, p. 121.

1534 Reportamo-nos ao artigo 8.º, da CRP. Sobre a influência dos regulamentos e directivas no direito administrativo nacional, cfr., MARCELO REBELO DE SOUSA, *Direito administrativo geral*, Introdução e Princípios Fundamentais, tomo I, 3ª ed. (reimp.), Lisboa: Públicações Dom Quixote, 2008, p. 67. Sobre a referência a um direito administrativo europeu, criado pela via jurisprudencial contendo múltiplas regras substantivas com relevância processual, cfr., VASCO PEREIRA DA SILVA, *O contencioso administrativo no divã da psicanálise*, cit., pp. 116 e 117; MARCELO REBELO DE SOUSA, *Direito administrativo geral*, tomo I, cit., pp. 68-70.

CAPÍTULO II

Elementos Científicos

SECÇÃO I

Reconhecimento e efetividade: notas a propósito das causas, efeitos e eficácia da caducidade

1. Algumas notas a propósito do conceito de caducidade

A caducidade é um instituto que implica a manifestação de relações entre o tempo e o direito no domínio do direito público mas, tomando como pano de fundo outros institutos similares que também fazem cessar os efeitos jurídicos, nomeadamente a revogação[1535], a caducidade também extingue a relação jurídica operada pelo ato anterior e a jurisprudência tem ajudado a consolidar o núcleo essencial dando um passo na tendência de autonomização do conceito de caducidade[1536].

Além disso, cumpre realçar que o conceito de caducidade havia de se consolidar como um instituto que genericamente enquadra os efeitos do tempo sobre os direitos e negócios jurídicos.

Um exemplo da utilização crescente da caducidade é aquele que está relacionado com a não utilização de vantagens, nomeadamente, se o Ministério da Agricultura deu vantagens para jovens agricultores fruírem das vantagens, mas se estes não as fruíram ou não o fizeram segundo os índices de utilização previstos, a caducidade pode estar associada a isso.

Para justificar estas diferenças, a doutrina avança com os interesses diversos que predominam num e noutro dos institutos[1537]. Sublinha-se, em particular, a caracterização estritamente objetiva dos interesses prosseguidos com a caducidade[1538] – a certeza e

---

[1535] A revogação propriamente dita é definida pela doutrina clássica como o ato que se dirige a fazer cessar os efeitos doutro ato, por se entender que não é conveniente para o interesse público manter esses efeitos produzidos anteriormente, cfr., VIEIRA DE ANDRADE, *Revogação do ato administrativo*, Direito e Justiça, Separata, vol. VI, 1992, p. 54.

[1536] Neste particular, a jurisprudência do STA afirmou que "a caducidade de um ato administrativo pressupõe, conceitualmente, um outro sobre o qual possa operar e, por consequência, revogado o ato fica precludida a possibilidade de declarar a sua caducidade. No mesmo sentido, cfr., Ac. do Supremo Tribunal Administrativo, de 17 de junho de 1993, Proc. n.º 19992/92 (apud http://www.dgsi.pt/).

[1537] PIRES DE LIMA/ANTUNES VARELA, *Código civil anotado*, 1, 4.ª ed., 1987, p. 274.

[1538] No que se refere à caducidade, no seu sentido tradicional e típico, relativa à perda ou cessação de direitos temporais ou a termo, por efeito da verificação desse termo, também aqui o instituto visa garantir a certeza ou a estabilidade de uma situação, independentemente das causas do não exercício do direito, cfr., ROGÉRIO SOARES, *Direito administrativo,* Lições, Coimbra, 1978, p. 11, e também, GUIDO ZANOBINI, *Corso di diritto amministrativo*, cit., p. 219, sobre a caducidade por decurso de determinado prazo que atingiu o seu vencimento.

segurança das situações jurídicas –, que depõe contra o prolongamento de situações de pendência no exercício de certos direitos[1539], independentemente dos motivos do não exercício[1540], uma vez que a caducidade aparece igualmente associada a uma atuação do titular do direito, que a lei permite configurar como um dever, caso em que se trata de uma verdadeira sanção por incumprimento[1541].

Chegados até aqui, resta ainda referir uma última nota sobre a segurança jurídica que é visada pela caducidade.

Se a ordem jurídica restringe radicalmente a liberdade ou contraria a justiça, está-se perante uma legalidade ilegítima, uma segurança da insegurança[1542]. Deste modo, a segurança concedida pelo Direito não é só um fato, é também um valor. Na realidade, a legalidade consolida-se numa legitimidade referida num conjunto sistemático de valores necessários à manutenção da qualidade ético-social definidora da «humanitas» num certo contexto histórico, e tidos por conquista inalienável do desenvolvimento ético-social.

Temos que, a segurança jurídica refere-se pois, à justiça, aos direitos e liberdades que a consciência humana e histórica considera que devem estar salvaguardados pelo Direito.

Neste particular, o Direito e a segurança jurídica formam-se num processo aberto de positivação e adequação à realidade de exigências éticas (liberdades fundamentais, direitos humanos).

Outrossim, a filosofia e a sociologia do direito têm um papel importante na descoberta dessas liberdades fundamentais tidas como valores, pelo menos pelos sectores mais numerosos e conscientes da sociedade, e que estes consideram como imperativos éticos a proteger pelo direito positivo. Por esta razão, a colaboração de todos na feitura da legislação, mediata ou imediatamente, a referência decisiva ao interesse geral asseguram a aceitação, a eficácia e a validade do Direito. Reitera-se, neste caso que, se mantem uma

---

1539 Mas outras vezes a caducidade visa apenas 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, ver ponto 2.2., do cap. IV, cfr., ROGÉRIO EHRHARDT SOARES, *Direito administrativo,* cit., pp. 11 e 12.

1540 Recorrendo às palavras de ITALIA VITTORIO/LANDI GUIDO/GIUSEPPE POTENZA, *Manuale di diritto amministrativo*, cit., pp. 165 e segs., diremos que se distinguem caducidade por decurso do tempo e caducidade-sanção; no sentido de que há uma correlação entre a sanção que pressupõe o incumprimento e os efeitos jurídicos desfavoráveis da caducidade, cfr., ADOLFO CARRETERO PÉREZ/ADOLFO CARRETERO SANCHÉZ, *Derecho administrativo sancionador*, cit., p. 154.

1541 Como nota de curiosidade, atente-se que a dimensão sancionatória consiste na perda ou impedimento de exercicio de situações jurídicas de vantagem constituidas por ato administrativo anterior, cfr., MASSIMO SEVERO GIANNINI, *Diritto amministrativo*, vol. II, 3.ª ed., Milão: ed. Giuffrè, 1993, pp. 824 e segs.

1542 ELIAS DIAZ, *Sociologia y filosofia del derecho*, Reimp., Madrid: ed. Taurus, 1977, pp. 46 e segs.

relação estreita entre as ideias de segurança, justiça, liberdade e paz, incluídas nomeadamente no núcleo de direitos e liberdades fundamentais.

Summo rigore, o Direito «é» um sistema normativo que «deve ser» a realização dos valores da justiça, da liberdade, da segurança e da paz, estando todos estes valores em comunicação.

Ora, não se pode ver o Direito somente como um sistema de segurança antes tem de se ligar à liberdade[1543]. Ademais, a paz social não se contenta com uma «ordem pública externa», mas exige a realização da liberdade e justiça. Trata-se de uma ideia de ordem no Direito que não pode anular as dimensões de Liberdade[1544] e Justiça[1545] que são visadas pela caducidade.

[1543] A Liberdade e o Direito são conceitos interligados, pelo que não há lugar para um positivismo da lei como um positivismo do poder não referido à liberdade, nem esta goza de um estatuto de absoluta abstracção, devendo institucionalizar-se; mas a instituição tem de ser uma instituição em liberdade. As liberdades pessoais, políticas, económicas são a realização da liberdade metafísica. O Estado, sendo a organização da comunidade, deve assegurar uma autónoma possibilidade de opção à comunidade e aos indivíduos que colaboram em liberdade na sua contínua construção. A liberdade individual na comunidade é uma tendência sempre em efectivação. Os fins do Estado assentam nos fins prosseguidos em liberdade pelos indivíduos solidários em valores e intenções comuns. Se o exercício do poder político implica uma certa coacção, esta encontra o necessário contrapeso na reinvindicação individual e dos grupos. Mas a reinvindicação não pode ser imponderada e «cega», antes tem de compreender que a instituição é uma das condições da liberdade. No Direito como instituição, não ocorre uma antítese entre a liberdade pessoal e o poder do Estado, pois, na base do próprio Direito, há a aceitação, a criação e a liberdade dos indivíduos. O Direito não é, em primeira linham um sistema de normas, mas o comportamento uniforme dos participantes numa comunidade ético-jurídica. O pensamento jurídico não pode esquecer que o individuo vive sempre numa comunidade, sendo necessária a consideração dos interesses da comunidade; se o racionalismo exagerou o papel do individuo a tal ponto de as questões do Direito poderem vir a encontrar soluções muitas vezes contraditórias, uma solução, em sentido inverso, não poderá anular o valor da pessoa, havendo sempre necessidade de ligar a personalidade do individuo a elementos éticos cuja tarefa também cabe ao pensamento jurídico. O Direito não se legitima pela autoridade do legislador, nem pelo seu conteúdo conforme a critérios racionais, mas por ser um conjunto de normas obrigatórias devido ao reconhecimento da comunidade ético-jurídica que as considera como normas de Direito. O Direito vigente não é a própria ordem existencial da vida social, nem é um mero conjunto de normas jurídicas abstractas, antes é a unidade de sentido das normas jurídicas concretizadas na vida social. Toda a pessoa pode participar na formação e desenvolvimento do Direito, na constituição da consciência jurídica comunitária, e não apenas o juiz ou o legislador. A norma jurídica, para ser válida, tem de ser recebida na consciência jurídica comunitária, cfr., no mesmo sentido, KARL LARENZ, *Metodologia da ciência do direito* cit., pp. 270 e segs.

[1544] O conceito de liberdade jurídica distancia-se, de certo modo, dos conceitos de liberdade de acção e da vontade e também no tema do determinismo causal é um dos problemas mais relevantes do Direito, não avultando apenas na questão da culpa, tanto assim que as normas do dever jurídico só adquirem um pleno sentido, no caso de a obrigatoriedade não derivar de uma lei rigidamente causal. A exigência jurídica deriva do insuficiente carácter de necessidade da realidade, pois, o dever e a vontade possuem sentido apenas no caso de uma cadeia de condições completa. Toda a tentativa feita para assegurar um momento de liberdade no Direito, para mostrar que a liberdade é condição de existência do direito vai trazer consequências para a teoria do Direito, cfr., K. ENGISCH, *Introdução ao pensamento jurídico* (trad. de *Einführung in das juristische denken* por J. Baptista Machado), 10.ª ed.º, Lisboa: ed. FCG, 2008, pp. 24 e segs.;

[1545] A Justiça aproxima-se da vontade geral mas pode não se identificar automaticamente com a vontade da maioria num dado momento, sendo sempre conveniente uma crítica construtiva e uma oposição à vontade das maiorias que podem ser manipuladas, cfr., BAPTISTA MACHADO, *Introdução ao direito e ao discurso legitimador*, cit., p. 41, "(…) a própria vontade da maioria não pode pretender ser válida só por ser vontade da maioria(…)".

Encontrado o escopo conceptual da caducidade, é mister salientar que constitui objetivo deste estudo analisar mais de perto as diferentes manifestações da caducidade no direito administrativo, i.e., as causas da caducidade, tendo em vista precisar os contornos e domínios de aplicação no direito administrativo[1546].

2. Causas da caducidade

A figura da caducidade contempla situações muito distintas e, em cada caso, os prazos estabelecidos visam alcançar diferentes objetivos[1547].

Em particular, no direito administrativo, tem que se atender sempre ao interesse público específico em causa, sendo que o alcance da caducidade vai depender da finalidade e do modo da imposição do prazo para o exercício do direito, situação que se compreende atendendo à riqueza e variedade da atividade administrativa[1548].

Umas vezes, tal como sucede no direito civil, a caducidade relativa à cessação ou perda de direitos a termo tem como fundamento garantir a certeza e segurança jurídicas, independentemente das causas do seu não exercício[1549], e é a própria lei a estabelecer que o exercício de certos direitos deve ocorrer durante um determinado lapso temporal, impedindo que o efeito possa produzir-se para além do prazo estabelecido.

Outras vezes, procura reprimir uma negligência objetiva na utilização de certas vantagens. Abrindo as portas à eventual fruição delas por outros beneficiários mais interessados ou capazes, tal como sucede na caducidade de uma licença ou de uma concessão[1550].

Segundo ROGÉRIO SOARES, na caducidade está desperto um interesse público específico incompatível com a manutenção do estado de pendência. Interesse público esse que difere consoante o caso concreto em causa[1551].

1546 Sobre as diferentes causas de caducidade, cfr., VIRGA, *Il provvedimento amministrativo*, cit., pp. 477 e segs., CINO VITA, *La revoca delle concessioni di pubblici servizi*, cit., pp. 193 e segs.; SANTANIELLO, *Decadenza, diritto amministrativo*, cit., pp. 800 e 801; ALESSANDRA SANDULLI, *Decadenza*, *diritto civile*, cit, p. 1.

1547 LUIS FÁBRICA, *O tempo e a caducidade em direito administrativo,* cit., p. 65.

1548 MARIA FERNANDA MAÇÃS, *A caducidade no direito administrativo: breves considerações,* cit., p. 124.

1549 ROGÉRIO EHRHARDT SOARES, *Direito administrativo,* cit., p. 11.

1550 ROGÉRIO EHRHARDT SOARES, *Direito administrativo,* cit., pp. 11 e 12.

1551 Fazendo uso da classificação avançada por ROGÉRIO EHRHARDT SOARES, *Direito administrativo,* cit., p. 12, o interesse pode desdobrar-se no interesse pela rápida definição da validade dos atos administrativos, *rectius*, no recurso contencioso e interesse público do efectivo aproveitamento das licenças ou de concessões.

À laia de conclusão, diremos que, em suma, no direito administrativo é frequente a Administração pôr termo, através de uma declaração de caducidade, a efeitos produzidos por atos administrativos ou outras fontes de direito administrativo, como veremos[1552], com fundamento nos motivos seguintes, a saber: (i) não exercício de faculdades por parte dos particulares; (ii) não cumprimento de deveres ou de ónus por parte dos particulares; e, finalmente, (iii) extinção acidental de requisitos ou pressupostos legais da titularidade ou exercício do direito em causa, *rectius*, casos de perda ou alteração superveniente das condições legais de manutenção do direito.

2.1. *Ex professo*: caducidade pelo não exercício do direito durante o prazo

A complexificação da figura da caducidade deve-se, em boa parte, à atribuição de eficácia extintiva a outros fatos jurídicos que, consoante a sua natureza, vieram dar à figura configurações diversas e reclamar um tratamento específico no direito administrativo[1553].

Esta causa da caducidade pressupõe que a caducidade se verifica pelo decurso do tempo fixado pelo próprio ato administrativo para a sua vigência, no entanto, esta situação pode ocorrer no âmbito da realização de uma condição resolutiva, ou, como é mais frequente, pelo esgotamento dos pressupostos do ato administrativo[1554], mas também no âmbito da contratação pública como adiante veremos.

Daí a necessidade há muito sentida de fixar para a caducidade uma aceção ampla e uma aceção restrita, de acordo com o fato extintivo.

Quanto a uma primeira classificação das causas de caducidade, diríamos que a primeira aceção limita-se a casos tradicionais de cessação dos efeitos de uma situação jurídica pelo seu não exercício durante o prazo estabelecido para tal[1555]. Assim, é o que

---

[1552] Referimo-nos essencialmente a autorizações, licenças, concessões, registos, etc.

[1553] Mais recentemente, os autores tendem a integrar a caducidade entre os atos com eficácia extintiva, tal como a revogação ou a anulação, acentuando que o elemento caracteristico deste tipo de atos reside na faculdade dada à Administração de fazer cessar os efeitos do ato administrativo, independentemente de ele ser ou não válido, cfr., VIRGA, *Il provvedimento amministrativo*, cit., pp. 478 e 479, RODRIGUEZ-ARANA MUÑOZ, *La caducidad en el derecho administrativo español*, cit., pp. 41 e segs., SANTANIELLO, *Decadenza, diritto amministrativo,* cit., p. 801, entre nós, cfr., SÉRVULO CORREIA, *Noções de direito administrativo*, Lisboa: editora Danúbio, Lda., I, 1982, p. 472.

[1554] SÉRVULO CORREIA, *Noções de direito administrativo*, cit., p. 473.

[1555] A doutrina tradicional integra a caducidade em sentido estrito na teoria geral dos fatos jurídicos objectivos, como forma relevante do tempo, colocado este ao lado do espaço, da extensão e do peso, cfr., GIOVANNI MIELE, *Principi di diritto amministrativo*, 2.ª ed., Pádua: ed. Cedam, 1966, pp. 116 e segs., SANTI ROMANO, *Frammenti di un dizionario giuridico*, cit., pp. 47 e segs., GUIDO ZANOBINI, *Corso di diritto amministrativo*,

sucede no direito administrativo com a extinção do direito de impugnação de atos administrativos pelo esgotamento do correspondente prazo ou com a preclusão do poder da Administração de revogar atos administrativos inválidos[1556]. Deste modo, a caducidade contempla todas as causas extintas previstas na lei ou outras fontes, podendo inclusivamente alargar-se a outros objetos que não os direitos, *rectius*, normas, atos jurídicos, negócios jurídicos e procedimentos[1557].

Com efeito, alguns dos possíveis fatos determinantes de caducidade, nesta aceção apresentada, incluem as situações seguintes: (i) o cumprimento do contrato, (ii) a destruição do objeto contratual, (iii) a morte da contraparte ou outras causas de impossibilidade de cumprimento, (iv) a verificação de uma condição resolutiva[1558] e, finalmente, (v) o desaparecimento dos pressupostos em que o "vínculo" (do ato administrativo) assentou[1559].

Adicionalmente, nesta aceção a caducidade recobre um campo de hipóteses heterogéneas e oculta uma considerável diversidade de problemáticas[1560] que podem incorporar qualquer uma das três causas de caducidade que propomos neste estudo[1561].

Em todo o caso, tem-se defendido a legitimidade de utilizar o conceito de caducidade com tal extensão com base na ideia de que a causa de caducidade pelo exercício do direito durante o prazo tem sempre que ver com o tempo, mesmo quando o fato

---

cit., p. 218, ALDO SANDULLI, *Manuale di dirito amministrativo*, vol. I, cit., pp. 113 e segs., MARCELLO CAETANO, *Manual de direito administrativo*, vol. II, cit., pp. 420 e segs., NUNO CABRAL BASTO, *Caducidade*, cit., pp. 55 e segs.

1556 Reportamo-nos ao artigo 166.º, do NCPA. Como refere LUIS FÁBRICA, *O tempo e a caducidade em direito administrativo,* cit., p. 74, também cabe nesta modalidade a caducidade do procedimento por deserção.

1557 Em nossa opinião, os atos extintivos visam, em geral, reexaminar a validade ou oportunidade dos atos sobre que incidem, sendo certo que só nos parece que é susceptível de haver caducidade se extinguir a relação jurídica operada pelo ato anterior.

1558 São os casos de caducidade do ato de nomeação pela não aceitação do nomeado ou a caducidade do contrato administrativo pela ocorrência do fato convencionado como condição resolutiva, cfr. LUIS FÁBRICA, *O tempo e a caducidade em direito administrativo,* cit., p. 74.

1559 Como lembra RESTA, *La revoca degli atti amministrativi,* Roma: Bulzoni Editore, 1972, pp. 101 e segs., este é o tipo de caducidade *accertativa* que assenta na perda de requisitos de idoneidade exigidos para a constituição ou prossecução da relação jurídica e que se distingue da caducidade-sanção assente no incumprimento do destinatário ou do não exercício de faculdades resultantes do ato, entre nós, LUIS FÁBRICA, *O tempo e a caducidade em direito administrativo,* cit., p. 74, refere-se ao caso de caducidade do mandato por motivos disciplinares.

1560 Note-se que em todas estas situações aos atos extintivos falta o carácter sancionatório reconhecido à caducidade, uma vez que visam apenas suprimir os atos administrativos que, por razões de legalidade ou de mérito são contrários ao interesse público.

1561 A reter para memória futura: (i) o não exercicio de faculdades por parte dos particulares (ponto 2.1., do presente capítulo); (ii) o não cumprimento de deveres ou de ónus por parte dos particulares (ponto 2.2., do presente capítulo); e, finalmente, (iii) a extinção acidental de requisitos ou pressupostos legais da titularidade ou exercicio do direito em causa, *rectius*, casos de perda ou alteração superveniente das condições legais de manutenção do direito (ponto 2.3., do presente capítulo).

jurídico que a determina não é o decurso do tempo[1562]. Dito isto, saliente-se que, embora não seja fácil enumerar as características desta causa de caducidade relacionada com «o não exercício do direito durante o prazo», a verdade é que o seu regime jurídico não pode deixar de ser condicionado pela presença da Administração e a sua vinculação à prossecução do interesse público. Numa aproximação clássica ao significado de interesse público, pode definir-se o interesse público como o interesse coletivo, o interesse geral de uma determinada comunidade, o *bem comum* na terminologia que vem já desde SÃO TOMÁS DE AQUINO, o qual definia o conceito como aquilo que é necessário para que os homens não apenas vivam, mas vivam bem (*quod homines non solum vivant, sed bene vivant*[1563]).

Nos casos em que se impede o exercício do direito depois do prazo estabelecido, atendendo a que, apesar da falta de atividade do particular não ser considerada ilícita, o interesse geral exige a fixação de um prazo perentório para o exercício de determinados direitos ou faculdades, estamos perante a chamada *caducidade preclusiva ou em sentido estrito*[1564].

Não podemos, no entanto, considerar que existe uma violação de normas jurídicas pelo não exercício atempado de determinados direitos, já que estes foram estabelecidos precisamente em benefício do particular. Assim, a falta de atuação deste não desencadeia nenhuma ilicitude, apenas lhe veda a possibilidade de beneficiar da situação subjetiva de que é titular, na medida em que não atuou no prazo devido.

Destarte, é possível associar esta figura a uma ideia de dever, no sentido de existir uma obrigação jurídica de atuação dentro do prazo estipulado por lei, sob pena do ordenamento jurídico "sancionar" esse comportamento, não permitindo que o titular o venha a fazer extemporaneamente.

Esta espécie de sanção não tem carácter repressivo, permitindo até, em alguns casos, que a fruição de vantagens se venha a verificar por outros beneficiários mais interessados.

[1562] Na verdade, podem a lei ou o ato administrativo construir o incumprimento de obrigações como o fato gerador de caducidade ou apenas como fundamento de revogação, tornando-se necessário averiguar qual o regime pretendido em concreto pelo legislador.

[1563] Pretende-se fazer alusão à definição proposta por S. TOMÁS AQUINO, *Suma teologica* (trad. de *Summa Theologiae: cura fratrum eiusdem Ordinis*), Madrid: Biblioteca de Autores Cristianos, 1994, p. 39; GUTIÉRREZ, EUSTÁQUIO GALÁN Y, *La filosofia política de sto. tomás de aquino*, Madrid: Editorial Revista de Derecho Privado, 1945.

[1564] Veja-se, ainda, embora numa análise mais sucinta, mas, no entanto, com referências importantes ao regime português da matéria, MARIA FERNANDA MAÇÃS, *A caducidade no direito administrativo: breves considerações,* cit., p. 126.

A isto acresce que, MARIA ALESSANDRA SANDULLI acrescenta ainda que "com o não exercício de direitos ou faculdades o titular não opera a lesão de um outro interesse (público ou privado), nem viola nenhuma norma jurídica[1565]".

No âmbito do direito administrativo, cumpre salientar que parte da doutrina remete as situações jurídicas provisórias e as situações jurídicas reativas ligadas aos direitos potestativos para a caducidade em sentido estrito.

Desde logo, o prazo de recurso contencioso é um dos exemplos deste tipo de caducidade, ainda que neste campo se deva distinguir, na esteira dos ensinamentos de VIEIRA DE ANDRADE[1566], entre o prazo de impugnação do Ministério Público de um ano e o prazo dos restantes interessados, de três meses. Com efeito, só o primeiro, "segue o regime típico de um prazo de caducidade, pois que começa a contar de um momento certo (da prática do ato ou da respetiva publicação, se obrigatória) e a sua queda determina, em regra, a formação de "caso decidido", através da inopugnabilidade objetiva do ato[1567].

Em sentido diametralmente oposto, o prazo dos destinatários e outros interessados não segue o mesmo regime, dado que o seu decurso não determina, *per se*, a formação de caso decidido (embora confira estabilidade ao ato na medida da extinção, para eles do direito de impugnar), começa a contar da notificação, do conhecimento dos interessados ou da sua execução (que pode verificar-se em momentos diferentes, em função das circunstâncias e corre em separado para os vários interessados) e pode inclusivamente ser reconstituído, em caso de comunicação insuficiente, interrompendo-se pelo requerimento ao autor do ato para a notificação das indicações em falta, passando a contar-se integralmente da nova comunicação, espontânea ou decorrente de intimação judicial[1568].

Importa ainda referir que a lei admite a impugnação para além do prazo de três meses desde que ainda não tenha expirado o prazo de um ano, caso se demonstre, com respeito pelo princípio do contraditório que, no caso concreto, a tempestiva apresentação da petição não era exigível a um cidadão normalmente diligente pelos motivos seguintes, a saber[1569]: "*(a) nas situações em que ocorra justo impedimento, nos termos previstos na lei processual civil; (b) no prazo de três meses, contado da data da cessação do erro, quando se demonstre, com respeito pelo*

1565 ALESSANDRA SANDULLI, *Decadenza*, *diritto civile*, cit, p. 2.
1566 VIEIRA DE ANDRADE, *Justiça administrativa*, cit., pp. 303 e 304.
1567 Os casos de legitimidade para interpor recurso ordinário de uma decisão jurisdicional proferida por um Tribunal Administrativo encontram-se previstos no art. 141.º, do CPTA. Sobre a coexistência de vários títulos de legitimidade numa mesma acção, cfr., Ac. do Supremo Tribunal Administrativo, de 14 de julho de 2015, Proc. n.º 0549/15 *(apud* http://www.dgsi.pt/).
1568 Reportamo-nos ao art. 60.º do CPTA.
1569 Reportamo-nos ao art. 58.º, n.º 3, do CPTA.

contraditório, que, no caso concreto, a tempestiva apresentação da petição não era exigível a um cidadão normalmente diligente, em virtude de a conduta da Administração ter induzido o interessado em erro; ou (c) quando, não tendo ainda decorrido um ano sobre a data da prática do ato ou da sua publicação, quando obrigatória, o atraso deva ser considerado desculpável, atendendo à ambiguidade do quadro normativo aplicável ou às dificuldades que, no caso concreto, se colocavam quanto à identificação do ato impugnável, ou à sua qualificação como ato administrativo ou como norma".

No fundo, se o particular não aproveitar o prazo de recurso estipulado por lei, este deixa de poder reagir contenciosamente contra o ato administrativo que considera ilegal, verificando-se aqui que o efeito extintivo do direito ao recurso resulta do seu não exercício no prazo estipulado, característica típica da caducidade em sentido estrito[1570]. Segundo este Autor, o prazo de impugnação do particular constitui um prazo de caducidade especial, suscetível de suspensão e de interrupção[1571].

A este propósito, uma questão importante que se poderá colocar é a de saber se a caducidade do prazo de recurso determina a prescrição do direito subjetivo. Sobre este tema pronunciou-se FRANCISCO GONZÁLEZ NAVARRO[1572], considerando que a caducidade do procedimento administrativo deixa incólume os direitos, a menos que outros institutos, como o da prescrição, os extingam.

Na realidade, o problema dos prazos processuais é um dos mais relevantes da *praxis* jurídica, sendo importante compreender qual o alcance dos efeitos da caducidade da ação e se esta pode ou não se identificar com a extinção do direito material[1573].

Destarte, no seu estudo sobre a caducidade da ação e prescrição do direito na jurisprudência do Supremo Tribunal, JOSÉ MARIA MICHAVILA NUÑEZ[1574] apresenta vários argumentos que justificam a distinção entre caducidade de recurso e prescrição do direito.

1570 Como salienta CARLA AMADO GOMES, *Temas e problemas da justiça administrativa*, 8.ª ed.º, Lisboa: ed. AAFDL, 2018, p. 95, o limite expresso estabelecido no n.º 5, do art. 20.º da CRP não constitui, *a priori*, um entrave a que o legislador distenda o âmbito objectivo de protecção dos mecanismos de tutele célere a instituir, mas apenas lhe impõe que o faça de acordo com os princípios do carácter restritivo das restrições e da ponderação equilibrada de interesses, do preceito constitucional decorre também um limite implícito: o da individualização do interesse. Observe-se que um direito de natureza pessoal pressupõe a existência de um bem jurídico de disponibilidade exclusiva do seu titular. Por outras palavras, a reacção jurisdicional contra uma ofensa a uma posição jurídica desta natureza há-de redundar, se for procedente, numa condenação do agressor a uma acção ou omissão cujos efeitos se reflectirão, única e exclusivamente, na esfera jurídica do ofendido.

1571 VIEIRA DE ANDRADE, *Justiça administrativa*, cit., p. 304.

1572 FRANCISCO GONZÁLEZ NAVARRO, *La llamada caducidad del procedimiento administrativo*, in RAP, n.º 45, 1964, pp. 191-230 (pp. 191 e segs).

1573 JUAN ALFONSO SANTAMARÍA PASTOR, *El problema de los plazos en el recurso contencioso-administrativo. ¿prescripción o caducidad?*, in RAP, n.º 58, 1969, pp. 185-208 (p. 185).

Adicionalmente, o núcleo principal da argumentação consiste em assinalar que a falta de impugnação dentro do prazo não pode prejudicar um direito material que, segundo a lei, tem uma vida mais larga.

Deste modo, realça este autor que, ao admitir-se a confusão entre a caducidade da ação e a prescrição do direito, se estaria a reduzir a pura semântica uma série de artigos em que é o próprio ordenamento administrativo que estabelece prazos de prescrição de direitos mais amplos que os prazos de caducidade da ação. Em qualquer caso, o Supremo Tribunal chama a atenção para o fato da propositura de uma ação de indemnização não significar o exercício de um poder ou uma carga processual e que nem o interesse geral, nem o bom funcionamento dos serviços públicos, podem justificar a prevalência dos fugazes prazos processuais sobre os direitos materiais que admitem prazos mais largos de vida[1575].

Com base nos diferentes argumentos analisados, o Autor espanhol referido *supra* conclui que a falta de impugnação dentro do prazo estabelecido não afeta o direito material controvertido. *Summo rigore*, o prazo de propositura da ação não se pode confundir com o prazo de prescrição do direito substantivo que se pretende acautelar em juízo[1576].

No âmbito do direito administrativo, alguma doutrina elege, como campo privilegiado para a figura da caducidade em sentido estrito, as situações provisórias ou ainda não definitivas e as situações jurídicas reativas associadas aos direitos potestativos[1577].

Como vimos nas linhas anteriores, um dos exemplos mais divulgados da caducidade em sentido estrito no ordenamento jurídico-administrativo é o do prazo de recurso contencioso, à semelhança, aliás, dos prazos de propositura de ações em direito

---

1574 JOSÉ MARIA MICHAVILA NÚNEZ, *Caducidad de la acción y prescripción del derecho en la jurisprudencia del tribunal supremo*, n.º 111, in RAP, Madrid: ed. Centro de Estudíos Políticos e Constitucionales, 1986, pp. 231-236 (pp. 231 e segs.).

1575 Esta doutrina vai de encontro aos princípios gerais de direito, fundamentais no âmbito administrativo. Desde logo, o princípio segundo o qual os requisitos formais servem para assegurar o sucesso das decisões jurisdicionais e a sua conformidade com a justiça, e não como obstáculos que tenham de ser superados para alcançar a realização da mesma, cfr., JOSÉ MARIA MICHAVILA NÚNEZ, *Caducidad de la acción y prescripción del derecho en la jurisprudencia del tribunal supremo*, cit., p. 235.

1576 Neste particular, é paradigmático o exemplo de VIEIRA DE ANDRADE, *Justiça administrativa*, cit., p. 304, referindo que a verificação do prazo de prescrição do direito à indemnização dá lugar, em caso de propositura da acção respectiva, à absolvição do pedido, i.e., uma decisão de fundo (a prescrição, na linguagem processual, constitui uma excepção perentória).

1577 O prazo de caducidade em sentido estrito não deve confundir-se com o prazo de vigência fixado pelo legislador para determinadas situações, p. ex., prazo de validade dos medicamentos ou dos alimentos, ou de duração de um passaporte). É que na caducidade, o efeito extintivo é evitável, uma vez que somente resultará da inatividade do sujeito titular do direito ou da faculdade não exercidos no prazo fixado, cfr., RAFAEL CABALLERO SÁNCHEZ, *Prescripcion y caducidad en el ordenamiento administrativo*, cit., pp. 100 e 101).

processual civil que são considerados prazos perentórios[1578]. A este propósito, vimos como a contagem dos prazos obedece ao regime aplicável aos prazos para a propositura de acções.

Neste momento, torna-se, porém, necessário avançar para uma classificação bipartida entre o prazo do Ministério Público e o prazo dos particulares[1579], a saber: (i) o prazo de recurso do Ministério Público começa a contar de um momento certo (da prática do ato ou da respetiva publicação, se obrigatória) e a sua queda determina, em regra, a formação de caso decidido, através da impugnabilidade objetiva do ato; (ii) o prazo de recurso dos particulares e o seu decurso limita-se tão só a determinar a extinção do direito de impugnar e goza de regime jurídico especial.

Porém, não podemos deixar de observar que, em condições normais, cumpridos os pressupostos estabelecidos na lei para a notificação regular, o decurso do prazo de recurso implica, para o particular, a perda definitiva da possibilidade de reagir contenciosamente contra um ato administrativo que repute de ilegal[1580].

Neste contexto, como o prazo é improrrogável, o ato torna-se, na perspetiva do particular, inatacável. Assim sendo, emerge também aqui de certa forma a característica da caducidade em sentido estrito: o efeito extintivo (radical e automático) do direito ao recurso não é mais do que o resultado do seu não exercício no prazo fixado na lei[1581].

Deste modo, pode questionar-se se não estaremos igualmente perante um prazo de caducidade embora especial, suscetível de suspensão e de interrupção.

[1578] A este propósito, veja-se o Ac. do Tribunal da Relação do Porto, de 15 de Outubro de 2007, Proc. N.º 0734964 *(apud* http://www.dgsi.pt/) ao considerar que: "I – A excepção de não cumprimento do contrato não constitui causa impeditiva do decurso do prazo de caducidade, sendo que a posição do excipiente é puramente defensiva e estritamente temporária, não definitiva, configurando uma excepção dilatória material ou substantiva e coenvolvendo a respectiva arguição uma pretensão indirecta; II – Só é impeditivo da caducidade o exercício do direito dentro dos limites préfixados, isto é, a prática, dentro do prazo legal, do ato a que, no caso, a lei atribua efeito impeditivo; III – Na caducidade, toma-se principalmente em consideração o fato objectivo de, dentro do prazo prefixo, ter faltado o exercício do direito, prescindindo-se do estado subjectivo do titular do direito, só dependendo o início do prazo da possibilidade de exercício quando a lei não fixe outra data".

[1579] Reportamo-nos ao art. 58.º, n.º 1, do CPTA que estatui o seguinte: "Salvo disposição legal em contrário, a impugnação de atos nulos não está sujeita a prazo e a de atos anuláveis tem lugar no prazo de: a) Um ano, se promovida pelo Ministério Público; b) Três meses, nos restantes casos".

[1580] Sobre a diferença entre a caducidade por falta de exercício de um direito no prazo legal ou convencional, e a caducidade por incumprimento de deveres ou ónus estabelecidos pela própria Administração, cfr. SANTANIELLO, *Decadenza, diritto amministrativo*, cit., pp. 800-802.

[1581] CARLOS CARVALHO, *Os recursos jurisdicionais na reforma do contencioso administrativo*, in CJA, n.º 106, Julho/Agosto, 2014, pp. 69-78; RICARDO GUIMARÃES, *Os recursos no código de processo nos tribunais administrativos*, in Comentários à Revisão do ETAF e do CPTA, Lisboa, 2016, pp. 585-616.

Ademais, um exemplo alternativo é-nos dado pelo prazo de caducidade do direito de reversão dos bens expropriados[1582].

Outrossim, o regime jurídico da função pública oferece-nos também alguns exemplos, tais como o prazo para a apresentação do requerimento de admissão a concurso ou o prazo para a tomada de posse.

Pode dizer-se que, em geral, a caducidade preclusiva tem o seu campo de aplicação nas situações em que se estabeleçam prazos para o exercício de direitos perante a Administração ou de requerer uma atuação desta juridicamente exigível.

Assim, no que toca à caducidade preclusiva, i.e., pelo não exercício do direito, podemos concluir que esta se encontra sempre associada à perda de um direito pelas faltas de exercício atempado do mesmo.

Concluímos este ponto sobre o não exercício do direito durante o prazo enquanto causa de caducidade relacionada essencialmente com o não exercício de faculdades por parte dos particulares, para acrescentar que a *ratio legis* da caducidade tem sempre como fundamento o interesse público, pelo que o regime de caducidade nesta causa especifica há-de sempre depender da finalidade pública concreta que dita o prazo para o exercício de cada direito[1583].

2.2. *Ex professo*: caducidade por incumprimento

Esta causa de caducidade não se confunde com a anterior na medida em que aqui não se trata de extinção de direitos temporais (ou a termo) pelo não exercício durante certo prazo, independentemente do contexto e da causa do seu não exercício, para garantia da segurança jurídica[1584].

A caducidade por incumprimento pressupõe o não cumprimento de deveres ou de ónus no contexto de uma relação duradoura entre a Administração e o particular[1585]. Deste

[1582] Conferir o art. 5.º, n.º 4, do CE.
[1583] É o que se passa com a caducidade do direito de interpor um recurso ou uma acção, cfr., ROGÉRIO SOARES, *Direito administrativo,* cit., p. 11.
[1584] ROGÉRIO SOARES, *Direito administrativo,* cit., p. 12.
[1585] Veja-se um caso de jurisprudência interessante em que o tribunal decidiu que, apesar da Administração ter declarado a caducidade pelo não exercício do direito durante o prazo, o STA considerou que não se devia verificar a caducidade dado que não estava em causa a violação do interesse público, não havendo também qualquer razão para sanccionar o particular com a caducidade por incumprimento, cfr., Ac. do Supremo Tribunal Administrativo, de 8 de fevereiro de 2018, Proc. n.º 01373/17 (apud http://www.dgsi.pt/).

modo, a caducidade aparece associada a uma atuação do titular do direito[1586], que a lei permite configurar como um dever, caso em que se trata de uma verdadeira sanção por incumprimento[1587]. Ao contrário da causa de caducidade anterior, aqui é importante ter em conta o contexto e a causa do não exercício do direito[1588].

Antes do mais, é mister salientar que estamos no âmbito de uma matéria particularmente sensível, em que não existe uniformidade na doutrina quanto à natureza sancionatória de todas as situações de caducidade.

Ora, a sanção é todo o meio consonante com as exigências da igualdade, correlatividade, proporcionalidade[1589], necessidade[1590], adequação normativa[1591] e, em certas hipóteses – no caso das sanções que atingem diretamente o particular – da culpa[1592] que a ordem jurídica mobiliza para tornar eficazes as suas prescrições[1593]. Concluindo, saliente-se que sancionar significa, portanto, efetivar, consagrar, tornar sérios, dignos de respeito[1594], autênticos, os imperativos jurídicos[1595].

1586 Imagina-se que a caducidade visa reprimir uma negligência objectiva na utilização de certas vantagens, cfr., ROGÉRIO SOARES, *Direito administrativo,* cit., p. 12.

1587 Pensemos, desde logo, nos atos extintivos que se reconduzem a uma revogação com carácter sancionatório, p. ex., o caso em que a declaração de caducidade produz a cessação de efeitos de ato administrativo anterior a título de sanção sobre o administrado. Alguns autores reservam a qualificação de sanção para aquelas situações de actuação dolosa ou negligente do particular, cfr., RODRIGUEZ-ARANA MUÑOZ, *La caducidad en el derecho administrativo español*, cit., pp. 79 e segs.; GARCIA DE ENTERRIA/TOMÁS-RAMÓN FERNANDEZ, *Curso de derecho administrativo*, vol. I, cit., pp. 659 e 660.

1588 O caso paradigmático desta situação surge na qualificação jurídica do jovem agricultor que devia ter sido mais expedito e aproveitado os subsídios para investir, sendo um exemplo tipico de que a caducidade-sanção pressupõe a avaliação por incumprimento de deveres impostos pela Administração ou por não aproveitamento de vantagens por parte dos particulares.

1589 Acompanhamos as reflexões de JOÃO LOUREIRO, *Constituição e biomedicina*, vol. II, Coimbra, 2003, pp. 942-946.

1590 Sobre estas duas últimas exigências, cfr., a título de exemplo, o Ac. do Tribunal Constitucional n.º 327/98, Proc. N.º 144/99 (http://www.tribunalconstitucional.pt/).

1591 Ousámos intercalar esta exigência para sublinhar enfaticamente a intolerabilidade, do ponto de vista do Direito, de se "sancionar com uma coima um ilícito inequivocamente pertencente ao núcleo central do direito penal; e, inversamente [de se] punir com uma transgressão inequivocamente pertencente à área das contraordenações, cfr., COSTA ANDRADE, *O abuso de confiança fiscal e a insustentável leveza de um acórdão do tribunal constitucional*, in RLJ, n.º 134, 2002, p. 321.

1592 Por seu turno, um exemplo – igualmente acolhido na experiência jurisdicional – da (não) articulação conjugada das exigências de igualdade e proporcionalidade no quadro de uma concreta sanção punitiva prevista pelo Código de Justiça Militar, e do juízo – de inconstitucionalidade, por violação das referidas exigências – que mereceu, oferece-no-lo o Ac. do Tribunal Constitucional n.º 370/94, Proc. N.º 82/92 (http://www.tribunalconstitucional.pt/).

1593 MANUEL F. FERNÁNDEZ ESCALANTE*, Sobre el concepto y origen de la voz sanción* (el derecho de los arios y el imperio de los rojos), Valhadolide: ed. Librería Montenegro D.L., 1994, pp. 11 e segs.

1594 Na esfera do Direito cada um pode exigir do outro o cumprimento das suas obrigações significando isto que é o carácter social das relações jurídicas que implica a exigibilidade. Segundo JÜRGEN HABERMAS, *Racionalidade e comunicação* (trad. de *Theorie des kommunikativen Handelns* por P. Rodrigues), Lisboa: Edições 70, 2002, p. 15; a mencionada exigibilidade radica numa validade (num "valor válido") em que uma e outra "são conceitos correlativos".

1595 Sublinhe-se desde já ter sido há muito discernida a "ambiguidade da noção de sagrado", em que afinal radica a consagração que nos sugeriu esta nota ("[n]a vida dos conceitos, existe um momento em que estes

Temos que, é, portanto, da natureza do direito administrativo ser sancionatório ou, quando menos, apresentar a nota da sancionabilidade[1596], justamente porque ele tem a ver com o domínio das relações sociais, p. ex., entre Administração e particulares.

Numa síntese intercalar, diremos ser a específica vigência histórico-social do Direito, o modo como ele se revela constitutivo [*hoc sensu*, conformador da concreta estrutura orgânico-institucional de] uma *praxis* e a característica sanção que o predica e o distinguem da moral[1597].

---

perdem a sua imediata inteligibilidade e, como todo o termo vazio, podem carregar-se de sentidos contraditórios"…), e que está igualmente na base da existência de sanções fastas (positivas) e nefastas (negativas), a que mais adiante aludiremos: cfr., AGAMBEN, *O poder soberano e a vida nua*, Sintra: Editorial Presença, 1998, pp. 76-80.

[1596] *Scilicet*, a possibilidade de emergência de uma sanção, verificados que sejam certos pressupostos.

[1597] Não deixe de acrescentar-se que, mesmo por referência a estas coordenadas básicas, o domínio do Direito está longe de se recortar, com total nitidez, do da moral – e justamente porque esta última [como o acentua todo o pensamento jurídico não positivisticamente pré-judicado: também cunha o horizonte da juridicidade, entrelaçando-se com ele ou introduzindo-se nele (para utilizarmos expressões colhidas em JÜRGEN HABERMAS, *Direito e moral* (trad. de *Recht und Moral* por Sandra Lippert), Lisboa: Instituto Piaget, 1999, pp. 62 e segs, cometendo embora o abuso de uma sua descontextualização falsificadora da *intentio auctoris*…], numa mútua autonomização, que não chega a ser recíproca separação (se preferirmos acompanhar JOÃO LOUREIRO, *Constituição e biomedicina*, cit., p. 27) e que está na base do conhecido fenómeno das "internormatividades". Prefigure-se agora a hipótese de alguém cumprir uma dívida prescrita – em vez de se aproveitar da respectiva inexigibilidade – quer ignorasse a prescrição, quer mesmo depois de esta causa de extinção das obrigações ter sido adequadamente invocada ao abrigo dos arts. 303.º e segs. do CC. A consideração deste mesmo problema no âmbito do *Common Law*, por referência a um caso concreto (Caso Mills v. Wyman, julgado em 1825, pelo Supreme Judicial Court of Massachussets), instrutivamente ponderado em termos analógicos (sendo certo ter o tribunal acabado por refutar a pertinência das analogias circunstancialmente problematizadas…), pode ver-se em SCOTT BREWER, *Exemplary reasoning: semantics, pragmatics, and the rational force of legal argumente by analogy*, in Havard Law Review, n.º 109, 1996, pp. 923-1028, (pp. 1009 e segs.). Regressando às observações iniciais expendidas nesta nota de pé-de-página, acrescentamos apenas serem múltiplas, complexas e insusceptíveis de uma criteriosa abordagem *hic et nunc* as questões suscitadas pelo binómio direito/moral: uma estimulante reflexão de muitas delas é a proporcionada pelas páginas de RICHARD A. POSNER, *The problematics of moral and legal theory*, in Havard Law Review, n.º 111, 1998, pp. 1637-1823; centradas num animado debate polarizado nas divergentes posições entre o Autor e RONALD DWORKIN. Nessa acesa polémica, o primeiro reconhece (o direito) e a moral como "métodos paralelos de controlo social" (que, por vezes, nem sempre!.. – se sobrepõem, e que, por várias razões – especialmente de carácter histórico-pragmático, utilizam uma terminologia comum – *fair*, *unjust*, *inequitable*,…) refuta porem a possibilidade de a moral (*rectius*, o *academic moralism* dos *moral entrepreneurs* – *maxime*, dos professores universitários) "ser utilizada mesmo que apenas como fundamento de decisões judicativas de carácter práctico-normativo [*legal judgements*]", quer porque ela é meramente local (*hoc sensu*, não universal), quer porque muitos "fenómenos morais podem ser explicados sem referência a categorias morais", quer ainda porque (*inter alia*, em vista da multiplicidade de propostas existentes) ela se não revela capaz de determinar unidireccionalmente o "comportamento humano", quer finalmente porque uma sociedade equilibrada necessita não só de várias morais (seria desastroso o sucesso de apenas uma – qualquer que ela fosse – das inúmeras orientações disponíveis), como também dos estímulos que recebe dos imoralistas e dos amoralistas. Ver, sobre este último ponto, a crítica – cremos que fundada –, de DWORKIN, *Darwin's new bulldog*, in Havard Law Review, n.º 111, 1998, pp. 1718-1738, (pp. 1736 e segs.), que denuncia o axiológico-praticamente inaceitável "pragmatismo darwinista" de Posner, para quem um "processo 'adaptacionista' [seria] a expressão do verdadeiro progresso" manifestando uma recusa em compreender o carácter controversial de disputas judiciárias (por isso insusceptiveis de serem decididas "com base em algoritmos [ou cientificamente]", cfr., entre nós, J. M. AROSO LINHARES, *A decisão judicial como voluntas ou o "desempenho eliminatório" das criticas racionais*, polic., Coimbra, 2003, p. 13. Finalmente, e para uma súmula dos aspectos centrais do pensamento de

Ora, as sanções especificamente jurídicas podem ser positivas ou negativas[1598]. Não tem nada de estranho falar-se em sanções positivas (que, todavia, nem sempre se reconhecem[1599]), uma vez que, sanção é todo o meio de que o Direito se serve para tornar eficazes os seus objetivos práticos; e estando nós (com a passagem do espectador Estado-de-Direito de mera legalidade formal para o interventor Estado-de-Direito social dos nossos dias) numa sociedade promocional, compreende-se bem que se instituam sanções que beneficiam os particulares na sua relação com a Administração: pense-se nos diversos subsídios[1600], nas isenções fiscais[1601], e em certas vantagens concedidas pelo legislador em matéria de direito tributário[1602], no apoio judiciário[1603] ou nas bolsas de estudo.

Por seu turno, as sanções negativas (de que são exemplo a Administração pôr termo, - através de uma declaração de caducidade, - aos efeitos produzidos por atos administrativos ampliativos (autorizações, licenças, concessões, registos), *maxime* com fundamento no incumprimento de deveres ou de ónus; no não exercício de faculdades derivadas de autorizações ou concessões; 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, que normalmente, são posteriores à prática de determinado fato, ou à definição de uma certa situação, pelo que, impõem sempre algo de desagradável ao particular que as sofre[1604].

Em suma, o direito, em concreto, o direito administrativo, mobiliza, portanto, diferentes meios sancionatórios.

Dworkin, cfr., CASTANHEIRA NEVES, *Metodologia jurídica*, cit., pp. 75 e segs.; CASTANHEIRA NEVES, *O actual problema metodológico da interpretação jurídica*, in RLJ, n.º 133, 2000, pp. 34 e segs.

1598 Para além do que dissemos, a propósito de sanções normativas, recorde-se também o pensamento jurídico *leges imperfectae*, i.e., normas desprovidas de sanção, cfr., BAPTISTA MACHADO, *Introdução ao direito e ao discurso legitimador*, cit., p. 95.

1599 FREITAS DO AMARAL, *Manual de introdução ao direito*, vol. I, Lisboa: Livraria Almedina, 2017, p. 584 e pp. 598 e segs.

1600 Cite-se apenas a Lei n.º 13/2003, de 21 de maio, que instituíu e regulamentou o rendimento social e inserção.

1601 No horizonte de um Estado de Direito material impõe-se, decerto, que a concessão deste tipo de benefícios – que já se disse constituir "o segmento mais importante e operacional da extrafiscalidade", i.e., da utilização do direito tributário "como um instrumento de política económica ou social" (assim JOSÉ CASALTA NABAIS, *A constituição fiscal portuguesa e alguns dos seus desafios*, in AAVV, Coimbra, 2004, pp. 85-106, (pp. 88-91).

1602 Sirvam-nos de exemplo o estatuído na Lei n.º 15/2001, de 05 de Junho, que reforça as garantias do contribuinte e a simplificação processual, reformula a organização judiciária tributária e estabelece um novo regime geral para as infracções tributárias.

1603 Conferir a Lei n.º 34/2004, de 29 de julho.

1604 Para uma caracterização do direito de mera ordenação social (com referências às razões determinantes da respectiva autonomização e à evolução que no seu âmbito se detecta), que comina amiudadas vezes em coimas aplicadas enquanto sanção negativa, cfr., no plano da jurisprudência, o Ac. n.º 5/2004, Proc. n.º 4208/2003, de 2 de junho de 2004, do STJ.

Adicionalmente, repare-se ainda que o carácter sancionatório do direito administrativo implica a existência de uma certa "autoridade" administrativa que faça a gestão do direito aplicável ao caso concreto e/ou de uma autoridade soberana, nomeadamente de tribunais administrativos que possam acolher qualquer litígio entre a Administração e os particulares e que está por detrás desta dimensão constitutiva que nos remete para a consideração das relações do Direito com o poder de atribuir, p. ex., uma sanção positiva quando a Administração atribui uma licença urbanística ao particular ou o poder de atribuir uma sanção negativa quando a Administração decide declarar a caducidade da licença urbanística usufruída pelo particular.

Ademais, comecemos, porém, por observar que um poder é tanto mais eficaz quanto menos usar a força e quanto mais recorrer a uma adequada argumentação para ser societariamente reconhecido como legítimo (*hoc sensu*, como fundamentado). Deste modo, aproveitamos para sublinhar que se verifica uma certa evolução histórica no tipo de sanções a que o direito tende a recorrer. Pode, com efeito, dizer-se, acompanhando DURKHEIM, que há, no Direito, como que uma evolução da repressão para a restituição. Outros falam de uma evolução da repressão para a persuasão[1605].

Por seu turno, M. FOUCAULT alude, paralelamente, a uma como que evolução do corpo para a alma, deixando o primeiro de se perfilar como objeto de suplício infligido pelo poder, para se sublimar em prisão de uma interioridade culpada[1606]: os delinquentes pré-setencistas só sentiam a "repressão" exercida sobre o corpo, não o apelo de "correção" dirigido à alma; nos nossos dias, assume-se, *grosso modo*, finalmente e sem tergiversações, a antiga transmutação das Erínias (implacavelmente) vingadoras em Euménides (argumentativamente) pacificadoras[1607].

Retornando à problemática da doutrina que defende a utilização da expressão caducidade-sanção, cumpre salientar que, em nossa opinião, o fato do legislador se referir à

[1605] Cfr., GUSTAVO ZAGREBLSKY, *Il «crucifige!» e la democrazia*, Turim: ed. Einaudi, 1995, pp. 109 e segs. e p. 119 (onde se sublinha a radical incompatibilidade da "democracia crítica", que se propugna, com "as decisões irreversíveis", como, p. ex., a pena capital; e, entre nós, PAULO FERREIRA DE ALMEIDA, *Temas e perfis da filosofia do direito luso-brasileiro*, Lisboa: ed. INCM, 2000, pp. 247 e segs.; e, finalmente, a propósito da discussão sobre a legitimidade "científico-cultural" de qualquer "normatividade repressiva", cfr., ainda, CASTANHEIRA NEVES, *O problema actual do direito. um curso de filosofia do direito*, polic., Coimbra, 1994, p. 5.

[1606] MICHEL FOUCAULT, *Surveiller et punir. Naissance de la prison*, Paris: ed. Gallimard, 1975, pp. 9 e segs., pp. 34 e segs.

[1607] Reportamo-nos à última tragédia da trilogia Oresteia na "Introdução" às "Euménides", de ÉSQUILO, *oresteia*: *agamémnon-coéforas-euménides* (trad. por Manuel de Oliveira Pulquério), Lisboa: Edições 70, 1998, pp. 181 e segs.

caducidade em moldes de imputação sobjetiva sobre o comportamento do particular deixa antever um julgamento sancionatórios.

No entanto, o carácter sancionatório da caducidade não tem obrigatoriamente que significar qualquer tomada de posição definitiva quanto à natureza jurídica da mesma no direito administrativo, sendo nosso fito qualificar esta manifestação como uma causa de caducidade a contrapôr à caducidade pelo não exercício do direito durante o prazo ou caducidade por impossibilidade superveniente.

Antecipando conclusões, diremos já que a natureza jurídica sancionatória da caducidade no direito administrativo esbarraria com o entendimento de caducidade por incumprimento enquanto sanção administrativa. Com efeito, cumpre salientar que, paralelamente, existe uma dificuldade de autonomização de um conceito operativo de sanção administrativa, desde logo, pelo confronto com outras formas de reação da Administração e com as sanções penais.

Outrossim, verifica-se a existência de uma relação estreita entre os conceitos de sanção e ilícito, funcionando a sanção como uma forma de reação punitiva na sequência da violação de um preceito jurídico, que se traduz num ilícito administrativo intimamente ligado à tutela de interesses da Administração.

A própria imposição de deveres pode resultar de um ato administrativo, admitindo-se que na averiguação da existência de um fato ilícito e consequente aplicação de uma sanção se dispense a intervenção de um órgão judicial.

A fixação de sanções administrativas pode ter em vista anunciar um comportamento aflitivo, procurando dissuadir o infrator da prática não desejada, relevando-se aqui a violação que se presume lesiva do interesse público; ou procurar reintegrar o interesse público ofendido, afastando a lesão na medida do possível e dando ênfase à lesão efetiva e sua extensão, deixando de lado a transgressão propriamente dita[1608].

Temos presente que do princípio da prossecução do interesse público pela Administração pública não decorre somente o dever de atingir o interesse público, independentemente do tempo em que este seja atingido. Decorre também dever a Administração atingir o interesse público em certo tempo, porque – como já se lembrou –, o tempo tornou-se culturalmente elemento fundamental. *Rectius*, só a tempestividade do

[1608] Entre os textos mais representativos sobre o conceito de sanção administrativa, destacam-se os manuais de MARCELO MADUREIRA PRATES, *Sanção administrativa geral: anatomia e autonomia*, Coimbra: Livraria Almedina, 2005, pp. 52 e segs.; JOSÉ ROSENDO DIAS, *Sanções administrativas*, in RDP, ano V, n.º 9, 1991, pp. 39 e segs; e específicamente no direito italiano, cfr., CARLO ENRICO PALIERO/ALDO TRAVI, *La sanzione amministrativa: profili sistematici*, Milão: ed. Giuffrè, 1988, pp. 9 e segs.

exercício do poder administrativo cumpre a realização do princípio da prossecução do interesse público[1609].

Ademais, da análise feita ao nível da doutrina é possível destacar diferentes entendimentos relativamente à noção de sanção administrativa.

Com efeito, no direito espanhol, encontramos uma variedade de posições bastante díspares, sendo que o conceito de sanção está longe de encontrar consenso e uniformização não só ao nível da doutrina como também da jurisprudência[1610].

Neste particular, parte da doutrina defende uma noção ampla de sanção administrativa que abarca todos os meios disponíveis pelo legislador para assegurar o respeito e a eficácia das normas jurídicas[1611].

A talho de foice, GARCÍA DE ENTERRÍA[1612] considera que se trata de "um mal infligido pela Administração a um administrado como consequência de uma conduta ilegal. Este mal consiste na privação de um bem ou de um direito, ou na imposição de uma obrigação de pagamento de uma multa.

Importa salientar que nem toda a infração de normas pode ser considerada um ilícito administrativo. *Prima facie*, a infração releva de modo indireto, sendo apenas um pressuposto da atuação da Administração de forma a preservar os interesses lesados, independentemente da própria conduta do lesante, importando não propriamente a infração, mas sim a lesão de um interesse específico. *Secondo facie,* a infração releva de modo direto, funcionando como forma de punição do autor da conduta ilícita e constituindo o único pressuposto do exercício do poder administrativo.

Porém, existem autores que procuram uma noção de sanção bastante mais restrita, acentuando a natureza de "pena em sentido técnico" e o intuito punitivo do autor da infração.

Segundo avançam CARLO ENRICO PALIERO e ALDO TRAVI[1613], esta expressão tem como referência a tese de GUIDO ZANOBINI[1614] que, em 1924, definiu as sanções administrativas como "penas em sentido técnico" cuja aplicação constitui um verdadeiro

---

[1609] MARIA DA GLÓRIA GARCÍA, *A urgência nos procedimentos pré-contratuais*, cit., p. 127.

[1610] Para uma análise mais detalhada da jurisprudência e das diferentes posições doutrinais, cfr., IGNACIO PEMÁN GAVÍN, *El sistema sancionador espãnol*, Barcelona: ed. Cedecs, 2000, pp. 42 e segs.

[1611] Os autores que perfilham esta tese ampla de sanção administrativa acabariam por englobar na noção figuras muito distintas, cfr., MARIA FERNANDA MAÇÃS, *A caducidade no direito administrativo: breves considerações,* cit., p. 133.

[1612] GARCIA DE ENTERRIA, *El problema juridico de las sanciones administrativas*, in REDA, n.º 10, Jul/Ago, Madrid: Editorial Civitas, 2017, pp. 399-430 (p. 399).

[1613] CARLO ENRICO PALIERO/ALDO TRAVI, *La sanzione amministrativa: profili sistematici*, cit., p. 4.

[1614] GUIDO ZANOBINI, *Le sanzioni amministrative*, Turim: ed. F. Bocca, 1924, p. 38.

direito subjetivo para a Administração. Este autor acabou por aproximar sanção administrativa de sanção penal procurando dilucidar uma classificação bipartida. Assim, partindo da autoridade sancionadora, propugnou que, enquanto a sanção administrativa constitui um direito subjetivo dos entes administrativos; em sentido oposto, a aplicação da sanção penal representa um dever para o Estado. Destarte, concluiu que "são penas administrativas e não sanções penais todas aquelas cuja aplicação é reservada por lei à autoridade administrativa[1615]".

Por seu turno, e seguindo a tese de GARCIA DE ENTERRIA e SUAY RINCÓN[1616], a "sanção administrativa é qualquer mal infligido pela Administração a um administrado como consequência de uma conduta ilegal, resultante de um procedimento administrativo e com uma finalidade puramente repressora". Deste modo, são apresentados os elementos caracterizadores da sanção administrativa, distinguindo-se entre elementos de natureza formal e substantiva. Como exemplo dos primeiros, a exigência de um procedimento e a natureza administrativa da autoridade competente para a sua imposição e, dos segundos, o carácter aflitivo da medida e a sua finalidade repressiva.

Denota-se aqui uma clara preocupação em distinguir a sanção administrativa de outras medidas desfavoráveis ou impositivas de ónus ou encargos que não tenham uma finalidade repressora e também realçar a importância da existência de um procedimento para que o poder administrativo sancionador não seja exercido de forma automática e autoritária.

No direito administrativo, a par da caducidade em sentido estrito – em que o direito se extingue pelo seu não exercício no prazo fixado – fala-se em caducidade-sanção para designar situações de perda de direitos por incumprimento de deveres ou de ónus no contexto de uma relação duradoura entre a Administração e um particular[1617].

Com efeito, é frequente a Administração pôr termo, - através de uma declaração de caducidade, - a efeitos produzidos por atos administrativos ampliativos (autorizações, licenças, concessões, registos[1618], etc.) nomeadamente com fundamento no incumprimento

---

1615 GUIDO ZANOBINI, *Le sanzioni amministrative*, cit., p. 40.

1616 JOSÉ SUAY RINCÓN, *Sanciones administrativas*, Colección Studia albornotiana, Bolonia: Públicaciones del Real Colegio de España, 1989, pp. 55 e segs.

1617 CINO VITA, *La revoca delle concessioni di pubblici servizi*, cit., pp. 193 e segs.; SANTANIELLO, *Decadenza, diritto amministrativo*, cit., pp. 800 e 801; ALESSANDRA SANDULLI, *Decadenza*, *diritto amministrativo*, cit. p. 1 e VIRGA, *Il Provvedimento amministrativo*, cit. pp. 477 e segs.

1618 Estes atos declaram qual é o direito no caso concreto para que essa declaração seja o pressuposto de comportamentos ulteriores cuja eficácia está em declarar ou conservar situações preexistentes sem que a sua identidade e conteúdo sejam alterados e sem que haja lugar a uma verdadeira constituição, cfr., no mesmo

de deveres ou de ónus; no não exercício de faculdades derivadas de autorizações ou concessões; 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[1619].

A heterogeneidade das causas que aparece associada dificulta não apenas o seu enquadramento dogmático mas também o estabelecimento de um regime específico unitário[1620]. Tal circunstância não tem impedido o esforço da doutrina no sentido do estudo da sua natureza e regime jurídico que, embora centrado na sua autonomização em face da caducidade em sentido estrito, acaba por ter reflexos positivos no problema mais vasto da caracterização do regime jurídico da caducidade no direito administrativo.

De todo o exposto, podemos dizer que os elementos identificadores da sanção administrativa mais salientados pela doutrina são o carácter aflitivo, a finalidade punitiva da medida, a natureza administrativa da autoridade competente para aplicar a infração e a existência de um ilícito administrativo[1621].

No entanto, a delimitação do conceito de sanção administrativa e a distinção entre uma conceção mais ampla e uma noção mais restrita acarreta algumas dúvidas no que concerne ao regime jurídico aplicável colocando-se, desde logo, a questão de saber se lhes pode ser aplicado o regime previsto para as sanções penais.

Por seu turno, ROGÉRIO EHRHARDT SOARES[1622] afiança que deve separar-se o ilícito administrativo do penal pela ideia condutora dos valores a defender. *Prima facie*, estamos perante interesses administrativos e, *secondo facie*, perante valores ético-sociais[1623]. Como principais características diferenciadores, aponta o fato de nos ilícitos administrativos os atos não terem de estar necessariamente tipificados na lei; de se dispensar o funcionamento de um órgão judicial na aplicação da sanção; de os particulares não poderem ser sancionados com penas privativas da liberdade e de os mesmos não estarem abrangidos pelas amnistias dos fatos criminosos.

---

sentido, TIAGO ANTUNES, *A decisão no novo código do procedimento administrativo*, in Comentários ao novo Código do Procedimento Administrativo, Lisboa: ed. AAFDL, 2015, pp. 759-797.

[1619] cfr., ALESSANDRA SANDULLI, *Decadenza, diritto amministrativo*, cit., p. 2.

[1620] Realce-se não existir uniformidade na doutrina quanto à natureza sancionatória de todas estas situações de caducidade. P. ex., VIRGA somente fala em carácter sancionatório no caso de caducidade por incumprimento de deveres ou obrigações do destinatário e na situação de não exercício de faculdades inerentes ao ato extinto, cfr. VIRGA, *Il Provvedimento amministrativo*, cit., pp. 479 e 480.

[1621] FRANCK MODERNE, *Sanctions administratives et justice constitutionnelle*, Paris: ed. Económica, 1993, p. 77.

[1622] ROGÉRIO EHRHARDT SOARES, *Direito administrativo,* cit., p. 38.

[1623] Em relação a esta matéria, cfr., JOSÉ SUAY RINCÓN, *Sanciones administrativas*, cit., pp. 85 e segs.

Esta questão assume importância e existem mesmo alguns autores que tendem a aproximar cada vez mais as sanções administrativas às sanções penais, o que releva bastante em termos de amplitude de garantias.

No estudo de GARCIA DE ENTERRIA e TOMÁS-RÁMON FERNANDEZ[1624] é analisada esta problemática, fazendo-se uma análise da aplicação dos princípios gerais de direito penal na esfera sancionadora administrativa, entre os quais: (i) o princípio da legalidade, (ii) o princípio da tipicidade; (iii) o princípio da culpabilidade; (iv) o princípio da proporcionalidade e, finalmente, (v) o direito à presunção de inocência. Nesta matéria, a jurisprudência entende que essa aplicação deve ser feita com algumas "nuances".

No fundo, a grande dificuldade encontra-se precisamente na determinação dos princípios penais que podem ser aplicados e quais os limites a que se deve atender[1625].

Os constitucionalistas GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA chamam à atenção para o fato de algumas garantias de defesa próprias do direito processual penal serem aplicáveis aos processos sancionatórios, desde logo, tendo em conta o princípio do Estado de direito democrático plasmado no art. 2.º, da CRP e que "mais do que constitutivo de preceitos jurídicos, é sobretudo conglobador e integrador de um amplo conjunto de regras e princípios dispersos pelo texto constitucional, que densificam a ideia de sujeição do poder a princípios e regras jurídicas, garantindo aos cidadãos liberdade, igualdade e segurança[1626]".

Independentemente da resolução mais correta para esta problemática, e debruçando-nos estritamente na noção de sanção administrativa, podemos ainda salientar que esta funciona como uma medida punitiva, que pode ser aplicada pela Administração no âmbito das suas relações jurídicas, a quem, sem justificação, deixe de cumprir um dever jurídico-administrativo.

Na verdade, se a Administração lançar mão do instrumento repressivo apenas como uma forma de satisfazer um interesse público específico e não propriamente punir o infrator, não poderemos deixar de considerar que estamos perante uma verdadeira sanção.

Assim, tendo como princípio que a sanção administrativa em sentido estrito assume um cariz de reprovação ou condenação, torna-se difícil reconduzir a figura da caducidade

---

[1624] GARCIA DE ENTERRIA/TOMÁS-RAMÓN FERNANDEZ, *Curso de derecho administrativo*, vol. II, cit., pp. 174 e segs.

[1625] Sobre esta problemática, cfr., ainda ALEJANDRO NIETO, *Derecho administrativo sancionador*, 3.ª ed.º, Madrid: Editorial Tecnos, 2002, pp. 167 e segs.; GONZALO QUINTERO OLIVARES, *La autotutela, los limites al poder sancionador de la administración pública y los princípios inspiradores del derecho penal*, in RAP, n.º 126, 1991, pp. 253-296 (pp. 267 e segs); FRANCK MODERNE, *Sanctions administratives et justice constitutionnelle*, cit., pp. 193 e segs.

[1626] GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA, *Constituição da república portuguesa anotada*, cit., p. 205.

por incumprimento a esta noção, na medida em que, neste último caso, o que se procura não é propriamente punir uma violação de deveres impostos ao particular, mas antes evitar a lesão do interesse público específico decorrente do incumprimento. Verificamos assim que, por um lado, a Administração tem como principal preocupação acautelar o interesse público, fazendo uma ponderação dos interesses em jogo mediante o caso concreto e, por outro lado, a perda da situação jurídica de vantagem por parte do particular não se traduz numa ideia de punição do comportamento por parte da Administração.

Atendendo à dificuldade de qualificação deste tipo de caducidade administrativa, RAFAEL CABALLERO SÁNCHEZ tende a considerar que no caso da caducidade por incumprimento estaríamos perante uma sanção *sui generis*[1627].

Independentemente do conceito de sanção que possa estar aqui em causa, não podemos deixar de reconhecer que existe uma importante diferença de regime jurídico entre a caducidade por incumprimento e a caducidade pelo não exercício do direito (caducidade preclusiva) e uma notória complexidade de regime e de enquadramento dogmático da caducidade-sanção.

Ora, tendo presente as duas primeiras causas que podem determinar a declaração de caducidade, i.e., (i) o não exercício de faculdades por parte dos particulares; e (ii) o não cumprimento de deveres por parte dos particulares, é importante precisar que:

Prima facie, a primeira causa de caducidade está relacionada com o desaparecimento dos pressupostos em que o ato administrativo assentou - por perda de requisitos exigidos para a relação jurídica (razões objetivas[1628]) -, enquanto a segunda causa de caducidade está relacionada com o incumprimento do destinatário ou não exercício de faculdades resultantes do ato (razões subjetivas) [1629];

Secondo facie, se é verdade que ambas as causas de caducidade pressupõem uma relação entre particulares e Administração, apenas na segunda causa (ii) do não

---

[1627] RAFAEL CABALLERO SÁNCHEZ, *Prescripcion y caducidad en el ordenamiento administrativo,* cit., p. 261.

[1628] LUIS FÁBRICA, *O tempo e a caducidade em direito administrativo,* cit., p. 74, refere-se aos casos de caducidade do vínculo de emprego público por limite de idade ou por perda da nacionalidade portuguesa, mas fazemos especial menção à situação de caducidade do posto de trabalho por perda do título académico, nos termos do art. 18.º, n.º 3, da LVCR.

[1629] Veja-se o exemplo da caducidade da licença de loteamento pelo não início ou pela não conclusão das obras no prazo fixado, nos termos do art. 71.º, n.º 3, do RJUE. Sobre a caducidade das licenças urbanísticas, sublinha a senhora juiz-conselheira MARIA FERNANDA MAÇÃS, *A caducidade no direito administrativo: breves considerações,* cit., pp. 143 e segs., que a licença do loteamento não caduca em consequência do não exercício das faculdades inerentes ao licenciamento, mas por força do incumprimento do dever de realização das obras que é imposto em homenagem ao interesse público.

cumprimento de deveres, por parte dos particulares, essa relação bilateral terá de ser uma relação duradoura (sublinhado nosso).

Na realidade, para a Administração se pronunciar sobre o comportamento do particular (e sancioná-lo) tal juízo implica uma relação (jurídica) prolongada com ele, de molde a ser possível realizar uma imputação subjetiva de culpa para justificar a declaração de caducidade por incumprimento de deveres por parte do particular.

Com efeito, alguns autores tendem a integrar a caducidade por incumprimento entre os atos com eficácia extintiva, como a revogação, acentuando que também através da caducidade se obtém a eliminação de ato administrativo anterior e a consequente extinção dos efeitos produzidos na relação entre a Administração e o particular[1630].

Em muitas situações, ao referir-se às consequências extintivas dos seus atos, o próprio legislador usa a expressão caducidade em vez de revogação.

Ora, salvo melhor opinião, parece resultar que a causa de caducidade por incumprimento pretende assentar em razões subjetivas do comportamento do destinatário do ato e tem como fim último a sanção do particular enquanto a revogação, embora assente no incumprimento do particular, atende essencialmente razões objetivas e tem como fim último o interesse público.

Assim, cumpre salientar que, embora a inserção sistemática das causas de caducidade não seja pacífica na doutrina, lei e jurisprudência, é importante estabelecer fronteiras conceptuais, de molde a evitar o uso do termo "revogação" para designar "caducidade", entre outras situações equívocas que têm enviesado o estudo da caducidade no direito administrativo português[1631].

[1630] Como fica expresso no pensamento de ROBIN DE ANDRADE, *A revogação dos atos administrativos*, 2.ª ed., Coimbra: Coimbra Editora, 1985, p. 43, o incumprimento vale como fundamento de revogação quando o mesmo não seja relevante como fato objectivo mas apenas enquanto elemento de apreciação do interesse público, ou seja, "quando a cessação da eficácia dependa portanto, não apenas do incumprimento de uma obrigação, mas do prejuízo que para o interesse público deriva do incumprimento de uma obrigação pelo administrado. Neste caso, o incumprimento só pode ser juridicamente relevante após ser subjectivamente apreciado e valorado o que aponta para a figura da revogação.

[1631] Neste sentido, alguma doutrina qualifica a caducidade como um conceito jurídico indeterminado, com contornos imprecisos, devido à heterogeneidade dos pressupostos de fato qualificados como causas de caducidade e do uso alternativo que o legislador faz do mesmo utilizando indistintamente outros termos jurídicos mais amplos como "resolução" e "extinção". A este propósito, no mesmo sentido mas por outras palavras, salienta MARIA MERCEDES LAFUENTE BENANCHES, *La concession de domínio público* cit., pp. 88 e 92, que para tratar do tema da caducidade no direito administrativo urge estabelecer balizas sobre as causas da caducidade, em termos dogmáticos, para só depois analisar os efeitos jurídicos e eficácia em termos de regime.

A Administração goza do poder de fazer cessar os efeitos dos seus atos quer com fundamento em invalidade quer em oportunidade ou conveniência[1632]. Deste modo, a anulação visa extinguir os efeitos de ato anterior com fundamento em ilegalidade. Com a revogação propriamente dita, a Administração provoca a cessação dos efeitos de um ato anterior, por ter deixado de corresponder de forma adequada ou conveniente às exigências atuais do interesse público[1633].

No entanto, com a passagem do séc. XIX para séc. XX mudou o modelo de atuação administrativa e o Estado Social que se instala nos países europeus depois das guerras mundiais traz consigo a Administração prestadora que serve os particulares e que contrasta com as características clássicas da Administração autoritária onde os particulares eram súbditos[1634]. Nesse modelo, os autores clássicos tendiam a integrar a caducidade entre os atos com eficácia extintiva – a confundi-la com a revogação ou a anulação – acentuando que o elemento característico deste tipo de atos residia na faculdade dada à Administração de, no uso do seu poder de autoridade, fazer cessar os efeitos de outro ato, fosse válido ou não[1635].

Salvo melhor opinião, não nos parece que hoje as coisas se passem assim porque a Administração usa o direito para satisfazer necessidades coletivas e quem define o direito não é a Administração, mas sim o juiz[1636].

[1632] Reportamo-nos ao art. 165.º, n.º 1, do NCPA.

[1633] Para além da revogação por motivos de invalidade, pois só essa revela balizas temporais, em razão do conflito legalidade/estabilidade, também pode ocorrer, a todo o tempo, a revogação abrogatória por razões de interesse público, desde que motivos de conveniência a justifiquem e eventuais danos causados aos destinatários dos atos sejam compensados como resulta muito claramente da conjugação dos arts. 165.º, n.º 1 e 167.º, n.º 5, ambos do NCPA. Neste sentido, já aquando da reforma anterior do CPA havia doutrina a aventar a hipótese de fixação de prazo de conclusão do procedimento administrativo após a constatação do motivo de interesse público como prazo-limite da revogação por motivos de conveniência, cfr., FILIPA CALVÃO, *Revogação dos atos administrativos no contexto da reforma do código do procedimento administrativo*, in CJA, n.º 54, Coimbra: ed. Cejur, 2005, pp. 33-43 (pp. 42 e 43). Esta proposta não se opõe, no entanto, à abertura ilimitada do prazo de determinação de um fundamento de interesse público relevante para o exercício da competência abrogatória, tendo apenas em vista a definição de um prazo de estabilização do ato uma vez determinado aquele e que não obvia, de resto, a que, uma vez estabilizado o ato por essa via, não possa sobrevir nova mutação do ponto de vista da conveniência administrativa.

[1634] Sobre a Administração em que o poder administrativo comungava da essência do poder público, a par dos poderes legislativo e judicial, a sua manifestação típica era o ato administrativo autoritário em que o campo de ação da função administrativa era residual, uma vez que abarcava tudo o que restava do poder público e as suas manifestações de vontade, em toda a variedade das suas formas, cfr., HARMUT MAURER, *Droit administratif allemand*, cit., p. 159 e OTTO MAYER, *Derecho administrativo alemán,* cit., p. 85.

[1635] Segundo MARCELLO CAETANO, *Manual de direito administrativo*, vol. I, cit., p. 534., a declaração de caducidade seria um ato pelo qual a Administração atesta que se verificaram certos fatos que nos termos da lei originam a cessação dos efeitos de certo ato administrativo.

[1636] Seguimos, no essencial, as lições de doutrina sobre o período histórico apelidado de "pecado original do contencioso administrativo", instituído com a Revolução Francesa, devido à "promiscuidade entre as tarefas de administrar e de julgar", cfr., VASCO PEREIRA DA SILVA, *Em busca do ato administrativo perdido*, cit., p. 29.

Temos assim que, enquanto a revogação versa sobre atos anteriores com vista ao reexame da validade ou oportunidade, à caducidade importa a valoração do comportamento do destinatário do ato no contexto da relação jurídica criada pelo ato anterior[1637]. Desta forma, a caducidade não incide sobre atos anteriores, mas antes sobre relações jurídicas decorrentes de ato ou contrato produzindo a sua extinção.

Por outro lado, à revogação falta o caracter sancionatório, *tout cours*, na medida em que, para a decisão de cessação dos efeitos não releva a conduta do administrado[1638]. Mesmo que este cumpra todos os deveres exigidos pelo ato administrativo anterior, a Administração pode revogar este ato por entender que o mesmo já não corresponde de forma adequada à satisfação do interesse público[1639]. Ao contrário, a caducidade, ao visar reprimir o incumprimento de deveres ou obrigações que impendiam sobre o particular, não prescinde da prática de uma infração[1640].

Neste particular, tendo por referência a distinção entre caducidade e revogação, outros autores ligam a cessação dos efeitos dos atos administrativos por caducidade ao incumprimento de obrigações essenciais que dele emergem, reservando a revogação para os casos de alteração das circunstâncias que presidiram à outorga do titulo, por incompatibilidade do ato originário com as novas circunstâncias de interesse público[1641].

Mau grado a presença do elemento comum – efeito extintivo –, a declaração de caducidade não se confunde com os atos com eficácia extintiva, em especial a revogação propriamente dita, quando se fundamenta num fato de verificação objetiva[1642]. Nestes casos, a Administração limita-se a constatar, através de declaração de caducidade, com

---

1637 A revogação é definida pela doutrina como o ato que se dirige a fazer cessar os efeitos de outro ato, por se entender que não é conveniente para o interesse público manter esses efeitos produzidos anteriormente, cfr. VIEIRA DE ANDRADE, *Revogação do ato administrativo*, cit., p. 54; MARCELLO CAETANO, *Manual de direito administrativo*, vol. I, cit., pp. 531 e segs., SÉRVULO CORREIA, *Noções de direito administrativo*, cit., pp. 471 e segs., CARLA AMADO GOMES, *Tempo e revogação no direito administrativo: les jeux sont faits?* (Organização de Carla Amado Gomes), in AAVV, 5.º Encontro dos Professores Portugueses de Direito Público, Lisboa: ed. Instituto de Ciências Jurídico-Políticas, Lisboa, 2012, pp. 45-63 (pp. 48 e segs.); ANTÓNIO LEITÃO AMARO, *A estabilização dos efeitos dos atos administrativos anuláveis pelo decurso do tempo*, in Direito & Justiça, vol. II, 2005, pp. 69 segs e p. 94, desdobrando a segurança jurídica em sentido amplo nas vertentes objectiva - associada à certeza - e subjectiva - ligada à protecção da confiança.

1638 No sentido de que a caducidade resulta do incumprimento de condições enquanto a revogação se produz por exigências de interesse público, cfr., FRANCISCO VALASCO CABALLERO, *Las clausulas accesorias del ato administrativo*, cit., p. 93.

1639 CARLA AMADO GOMES, *Tempo e revogação no direito administrativo: les jeux sont faits?*, cit., p. 50.

1640 A caducidade no direito administrativo alemão está também ligada ao prazo que conduz à perda de direitos e o direito caduca pelo decurso de um prolongado período de tempo de não exercício sendo essa omissão expressamente regulada na lei, cfr. cfr. HANS WOLFF /OTTO BACHOFF/ROLF STOBER, *Direito administrativo*, cit., pp. 570 e 576.

1641 GARCIA DE ENTERRIA/TOMÁS-RAMÓN FERNANDEZ, *Curso de derecho administrativo*, Vol. I, cit., p. 659.

1642 GARCIA DE ENTERRIA/TOMÁS-RAMÓN FERNANDEZ, *Curso de derecho administrativo*, Vol. I, cit., p. 660.

efeitos *ex tunc*, a ocorrência desse fato objetivo que determinou a cessação de efeitos do ato administrativo anterior[1643].

Desta feita, o problema coloca-se nos casos em que a lei ou o ato administrativo possam qualificar o incumprimento de obrigações como fato gerador de caducidade ou como fundamento de revogação[1644].

Contudo, nas situações em que o incumprimento não releve como fato objetivo antes pressuponha uma avaliação do seu mérito como instrumento da satisfação do interesse público, a intervenção da Administração não se destina então a declarar verificada a ocorrência de um fato objetivo[1645]. A sua principal missão é, fundamentalmente, apreciar e valorar o prejuízo que, para o interesse público em causa, deriva do incumprimento da obrigação pelo administrado[1646].

Por conseguinte, determinados atos administrativos incorporam, nos termos da lei, condições específicas para o exercício da atividade que habilitam, de tal modo que a sua violação ou incumprimento acarrete a cessação da eficácia desse ato. Segundo este ponto de vista, as cláusulas de caducidade incorporadas em geral nos atos administrativos ampliativos consubstanciam verdadeiras condições resolutivas: a eficácia do ato ficaria condicionada ao cumprimento da condição pelo seu beneficiário no prazo fixado, sob pena de extinção dos seus efeitos[1647].

[1643] Com efeito, podem apontar-se algumas situações de caducidade do ato administrativo anterior na lei administrativa alemã como, p. ex., a caducidade de uma licença de construção quando não se tenha dado início à construção ou se esta foi interrompida durante um ano, nos termos dos § 72 SächsBauO; § 77 nwBauO; § 62 bwBauO, nos termos do § 18 BImSchG e do § 27 GenTG, as licenças caducam, em princípio, após três anos.

[1644] Segundo o direito administrativo alemão, se houver um prazo que torne possível a perda de um direito após o decurso de um determinado lapso de tempo e se se verificarem circunstâncias que justificam a aceitação de que o particular não mais poderá fazer uso do seu direito, tal perda é justificada pelo princípio geral da boa fé, segundo o qual também o lapso de tempo depende das circunstâncias do caso concreto e determina as circunstâncias especiais que, no seu conjunto, tornam insuportável a satisfação do direito. A abundante jurisprudência relativa à perda do direito, no sentido do § 242 BGB, também é aplicável ao direito administrativo alemão, cfr., HANS WOLFF /OTTO BACHOFF/ROLF STOBER, *Direito administrativo*, cit., p. 577; sobre a relação entre o ato administrativo e a resolução com associação à revogação no direito administrativo espanhol, cfr., MARCOS DE GALLEGO, *Derecho administrativo I*: *materiales*, cit., p. 310.

[1645] ISIDORO MODICA, *Teoria della decadenza nel diritto civile italiano*, cit., p. 154

[1646] A natureza sancionatória da caducidade por incumprimento é também contrariada pelos autores que tendem a explicar o efeito extintivo pela verificação de condição resolutiva, rejeitando tratar-se de manifestação do poder sancionatório da Administração. Assim, a caducidade afeta a eficácia do ato ou negócio jurídico nos mesmos termos das cláusulas acessórias do ato administrativo. Atente-se ao desenvolvimento desta questão no ponto 6.4., secção I, cap. II, da Parte IV, do presente estudo.

[1647] Neste caso, a condição faz depender a eficácia de um ato administrativo da verificação de um evento futuro e incerto, sendo suspensiva se até à verificação do evento o ato não puder desensacadear os seus efeitos, cfr., ROGÉRIO EHRHARDT SOARES, *Direito administrativo*, cit., p. 288; LUCIFREDI, *L' atto amministrativo nei suoi elementi accidentali*, Milão: ed. Giuffrè, 1941.

Assim, p. ex., quando o direito que o ato outorga ou reconhece tenha de começar a exercer-se num prazo determinado, este prazo teria a natureza de uma condição resolutiva potestativa[1648]. O ato produziria normalmente os seus efeitos, ficando a sua eficácia condicionada ao cumprimento da condição pelo seu beneficiário no prazo fixado[1649].

Ademais, a cominação da caducidade não é senão mera consequência do incumprimento das obrigações (ou condições) impostas ao beneficiário do ato, na decorrência do mero exercício de faculdades de controlo dos títulos habilitantes por parte da Administração prescinde de qualquer manifestação do poder sancionador.

Em termos meramente perfunctórios, refira-se as situações em que o fato condicionante da operatividade dos atos esteja previsto em termos objetivos quando a declaração de caducidade se fundamente na verificação de um termo final[1650]. No entanto, o incumprimento associado à manifestação do poder sancionador depara-se com dificuldade nos casos em que a declaração de caducidade pressuponha maior ou menor margem de apreciação e decisão da Administração, como acontece na maior parte das situações de caducidade por incumprimento[1651].

Ademais, no direito administrativo o efeito extintivo é muitas vezes fixado pela própria Administração nos seus atos[1652].

Perfila-se, todavia, uma conclusão, a cessação dos efeitos ocorre pela verificação do termo ou da condição resolutiva, de forma automática, *ipso iure*, e com efeitos *ex tunc*.

Pela nossa parte e até melhor indicação, vamos considerar que no direito administrativo e, sobretudo, nas situações de caducidade por incumprimento, essencialmente por razões de interesse público, como será analisado mais adiante[1653], a caducidade tem de ser declarada, após a tramitação de um procedimento através do qual a

---

[1648] Atente-se ao desenvolvimento desta questão no cap. II, secção I, ponto 6.4.1., parte IV, do presente estudo.

[1649] A condição é resolutiva se a verificação do referido evento fizer cessar os efeitos do ato, cfr., ROGÉRIO EHRHARDT SOARES, *Direito administrativo*, cit., p. 288; LUCIFREDI, *L' atto amministrativo nei suoi elementi accidentali*, cit., p. 188.

[1650] O termo aqui seria a cláusula acessória pela qual se liga a eficácia do ato a um elemento temporal ou a um acontecimento futuro certo, podendo o termo ser inicial – se a produção dos efeitos só começa a verificar-se depois de uma certa data – ou final – se a eficácia do ato cessa quando se verifica tal data ou o referido acontecimento, cfr., LUCIFREDI, *L' atto amministrativo nei suoi elementi accidentali*, cit., p. 181. Cfr., ainda os arts. 278.º e 279.º, ambos do CC.

[1651] ISIDORO MODICA, *Teoria della decadenza nel diritto civile italiano*, cit., p. 154.

[1652] A este propósito veja-se que não há grandes objecções a fazer quanto ao fato de o evento futuro e certo que constitui o termo ser um ato da própria Administração. Mesmo no direito civil, no domínio dos negócios jurídicos é comummente aceite que o termo corresponda a um ato ou comportamento de qualquer das partes; esta questão será objecto de maiores aprofundamentos no cap. II, secção I, ponto 6.4.2., do presente estudo.

[1653] Atente-se ao desenvolvimento desta questão no ponto 4.1., secção I, cap. II, parte IV, do presente estudo.

Administração terá de comprovar e valorar a atuação do particular em face do interesse público específico em jogo[1654].

2.3. *Ex professo*: caducidade por impossibilidade superveniente

Retornando à temática das causas da caducidade, somos do entendimento que no direito administrativo é frequente a Administração pôr termo, através de uma declaração de caducidade, a efeitos produzidos por atos administrativos com fundamento na extinção acidental de requisitos ou pressupostos legais da titularidade ou exercício do direito em causa, *rectius*, casos de perda ou alteração superveniente das condições legais de manutenção do direito[1655].

É mister salientar que, seguindo o ponto de vista da nossa proposta, a causa de caducidade por impossibilidade superveniente não se confunde com a causa de caducidade relacionada com «o não exercício do direito durante o prazo» na medida em que esta última trata da extinção de direitos temporais (ou a termo) pelo não exercício durante certo prazo, independentemente do contexto e da causa do seu não exercício, para garantia da segurança jurídica[1656].

Ademais, a causa de caducidade relacionada com «o não exercício do direito durante o prazo» pressupõe o não exercício de faculdades por parte dos particulares e tem

---

[1654] Nos termos legais assiste-se já, de idêntica forma, à inclusão da fase da audiência dos interessados no procedimento administrativo em obediência a imperativo constitucional desde o CPA, nomeadamente, ao estabelecimento do princípio da participação dialógica na formação da decisão administrativa, cfr., JOÃO CAUPERS, *Introdução ao direito administrativo*, 12.ª ed.º, Lisboa: ed. Âncora, 2016, p. 364; SÉRVULO CORREIA, *O direito à informação e os direitos de participação dos particulares no procedimento*, in Estudos sobre o Código de Procedimento Administrativo, Legislação, in CCL, n.ºs 9/10, Janeiro/Junho, Lisboa: INA, 1994, p. 147. A imposição de uma fase de audiência dos interessados consiste numa importante concretização do princípio constitucional consagrado no n.º 5, do art. 267.º, da CRP, segundo o qual «o processamento da actividade administrativa (...) assegurará (...) a participação dos cidadãos na formação das decisões que lhes disserem respeito (...)», cfr., a dissertação de mestrado que desenvolve o tema de forma bastante pertinente, DAVID DUARTE, *Procedimentalização participação e fundamentação: para uma concretização do princípio da imparcialidade administrativa como parâmetro decisório*, Coimbra: Livraria Almedina, 1996, pp. 125-130.

[1655] Para além das situações de caducidade, a Administração pode igualmente revogar o ato administrativo por alterações supervenientes de fato e de direito, *rectius*, inovações em termos de interesse público. Deste modo, a Administração pode revogar, p. ex., determinada licença que atribuiu ao particular, sendo certo que aquele que tem a licença tem de a alterar ou reformular de acordo com os critérios propostos pela Administração, sob pena de a Administração poder extinguir e depois indemnizar o particular pelo sacrifício. De forma similar está previsto no art. 1.º, do CE, que os bens imóveis e os direitos a eles inerentes 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.

[1656] Em França, a doutrina clássica discutia as "circunstâncias excepcionais" que podiam levar a Administração a desviar-se do princípio da legalidade, cfr., GEORGES VEDEL, *Droit administratif*, tome I, Thémis, Paris: ed. PUF, 1992, pp. 299-306.

sempre como fundamento o interesse público, pelo que o regime de caducidade nesta causa especifica há-de sempre depender da finalidade pública concreta que dita o prazo para o exercício de cada direito. E daí que se diga que é uma causa de caducidade que pressupõe o decurso do tempo fixado pelo próprio ato administrativo para a sua vigência.

Ora, como é facilmente percetível, embora esta última causa de caducidade também se possa aplicar em casos de esgotamento dos pressupostos do ato administrativo[1657], não se confunde com a causa de caducidade por extinção acidental de requisitos ou pressupostos legais da titularidade ou exercício do direito em causa, *rectius*, casos de perda ou alteração superveniente das condições legais de manutenção do direito.

Similarmente, a causa de caducidade por impossibilidade superveniente também não se confunde com a causa de caducidade relacionada com o incumprimento, uma vez que esta última pressupõe o não cumprimento de deveres ou de ónus no contexto de uma relação duradoura entre a Administração e o particular. Deste modo, a caducidade aparece associada a uma atuação do titular do direito, que a lei permite configurar como um dever, caso em que se trata de uma verdadeira sanção por incumprimento em que já não está presente a razão objetiva da primazia do interesse público mas sim a razão subjetiva do comportamento do destinatário do ato e tem como fim último a sanção do particular[1658].

Chegados a este ponto, cremos poder concluir com segurança que a justificação para o tratamento unificado da caducidade apenas relacionado com o tempo ou o incumprimento revela-se insuficiente.

Em numerosas situações, o direito que se extingue por caducidade não apresenta qualquer especificidade dessa natureza e não se vislumbram os fundamentos para

---

[1657] Referimo-nos, no essencial, aos casos de extinção do direito de impugnação de atos administrativos pelo esgotamento do correspondente prazo ou com a preclusão do poder da Administração de revogar atos administrativos inválidos ou pela realização de uma condição resolutiva ou um termo.

[1658] Como afiançam os constitucionalistas da Escola de Coimbra, GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA, *Constituição da república portuguesa anotada*, Coimbra: Coimbra Editora, 2014, p. 208, na anotação ao art. 29.º da CRP, existe um problema complexo que é o de saber se podem ser criados, a partir da nossa ordem jurídico-constitucional, outros tipos de ilícitos sancionatórios administrativos para além do disciplinar e das contra-ordenações, previstos no art. 165.º, n.º 1, alinea d), da CRP. O Tribunal Constitucional teve oportunidade de abordar esta problemática a propósito da medida de restrição ao uso de cheque, pois, apesar de sancionatória, tal medida não se reintegrava em nenhuma das espécies previstas. O Tribunal concluiu, no essencial, que a ter-se por constitucionalmente admissível a criação de ilícitos administrativos, para além do disciplinar e do ilícito contra-ordenacional, somente a Assembleia da República ou o Governo, mediante autorização legislativa, teriam legitimidade para o fazer, cfr., Ac. do TC n.º 430/91, de 7 de Dezembro de 1991, disponível no Diário da Rpública, I.ª Série, n.º 282, de 7 de dezembro de 1991 e também no sitio de internet: http://www.tribunalconstitucional.pt/. Em sentido diamentralmente oposto, cfr., MASSIMO SEVERO GIANNINI, *Diritto amministrativo*, vol. II, cit., p. 823, para quem, na grande maioria dos casos estamos perante infracções traduzidas na inobservância de obrigações e deveres provenientes de normas ou de atos, mas que não são qualificáveis infracções traduzidas na inobservância de obrigações e deveres provenientes de normas ou de atos, mas que não são qualificáveis como ilícito administrativo.

considerá-lo *ab initio* como temporário: assim sucede tipicamente nos casos de caducidade por desaparecimento dos pressupostos, ou de caducidade por morte, ou por impossibilidade definitiva, entre outras.

Na sua configuração prototípica, a caducidade por impossibilidade superveniente pode ainda ser associada a leis que se tornam obsoletas, embora possam haver mecanismos interpretativos para tentar fazer com que as leis recuperem o seu sentido, a verdade é que pode dar-se o fenómeno de caducidade por impossibilidade superveniente – razão jurídica ou razão de fatos, – sendo certo que situações deste género determinariam a nulidade do ato pela impossibilidade factual ou física ininteligível do objeto[1659] que são fatos supervenientes que fazem com que o ato deixe de fazer sentido para a finalidade com que o ato foi concebido[1660]. A talho de foice, a caducidade por impossibilidade superveniente pode ter por fonte o contrato administrativo e cingir-se-à aos casos de ocorrência superveniente de situações que inviabilizem a celebração do contrato e causem a caducidade da adjudicação por impossibilidade natural ou jurídica, extinção da entidade adjudicante ou do ajdudicatário ou insolvência deste, como iremos tratar em sede própria.

Nas situações de ato administrativo obsoleto o regime jurídico mais adequado para estas situações que fazem quebrar as finalidades para que o ato foi concedido é o da caducidade e não o da nulidade, desde logo, porque, enquanto a nulidade considera o ato ineficaz *ab initio* e insanável, pelo contrário, a caducidade só atinge os efeitos do ato num

---

[1659] Reportamo-nos ao art. 161.º, n.º, al. c), do NCPA, que estatui o seguinte: "São, designadamente, nulos: Os atos cujo objeto ou conteúdo seja impossível, ininteligível ou constitua ou seja determinado pela prática de um crime".

[1660] Referindo-se à ideia geral de possibilidade física e legal do objecto dos negócios jurídicos, MANUEL DE ANDRADE, *Teoria geral da relação jurídica*, cit., p. 328, dizia que a impossibilidade física, que também pode qualificar-se de material, natural, real ou de fato (factual), seria a que decorre da própria natureza das coisas (*ex rerum natura*) e a impossibilidade legal ou jurídica seria a resultante da lei (*ope legis* ou *ope iuris*); É costume distinguir impossibilidade física e impossibilidade legal (cfr. artigo 280º). A impossibilidade física decorre das «leis da natureza» […]. A «impossibilidade legal» decorre do direito: Por exemplo, a obrigação de vender um bem do domínio público é juridicamente impossível, embora, na maioria dos casos, esta impossibilidade seja temporária. Também é legalmente impossível a obrigação assumida por um advogado de obter para o seu cliente licenças de importação de cocaína para revenda. Como é claro, também há impossibilidades matemáticas (ou, em geral analíticas) e impossibilidades institucionais não jurídicas, P. ex., há impossibilidade analítica num contrato em que um matemático se «obrigue» a determinar o maior dos números primos ou, ligeiramente menos inverosímil, num ajuste para que um cartógrafo desenhe um planisfério sem distorção de áreas ou contornos. Há impossibilidade institucional na promessa de traduzir o Digesto para português sem utilizar substantivos, tal como na convenção de que um professor de xadrez ensine a fazer xeque-mate num jogo de rei e cavalo contra rei. Em qualquer dos exemplos, a impossibilidade não decorre nem das leis da natureza, nem das regras jurídicas, mas sim de outras «leis» ou «convenções».

momento posterior e permite que em nome do princípio do aproveitamento do ato administrativo este possa ainda vir a ser salvo[1661].

Destarte, as situações suscetíveis de caducidade deram origem a atos administrativos que produziram os seus efeitos numa fase inicial mas deixaram de fazer sentido por alguma razão[1662].

Uma outra questão prende-se com a tendência generalizada do ato administrativo vocacionado para a evolução social e económica com recurso cada vez mais frequente a instrumentos informais de realização eficaz do interesse público e que, no caso concreto da caducidade, pode implicar o rejuvenescimento do ato caducado[1663].

Importa trazer à colação os atos precários e provisórios que estão particularmente adequados à prossecução do interesse público e que permitem à Administração a prática de um ato ulterior regulador da situação inicialmente definida a título provisório ou precário[1664]. Enquanto o ato provisório visa assegurar a realização imediata do interesse

---

1661 Merece destaque especial, dentro dos fatos que fazem quebrar os pressupostos do ato, designadamente, os casos da licença de pesca ou licença de caça para uma espécie animal e se ela se extingue a licença também se extingue por caducidade, dado que, não é verosimel fazer aplicar o regime da nulidade

1662 Como nota de curiosidade, atente-se aos exemplos possíveis de caducidade por impossibilidade superveniente, entre muitos outros, (i) o caso de licença administrativa para a utilização de um parque de estacionamento automóvel que cessa por extinção do Instituto Público da EMEL; (ii) um prémio de estudo concedido a determinado aluno do ensino secundário que caduca devido à extinção do serviço central do Ministério da Educação por alteração da lei orgânica; (iii) uma bolsa de estudo concedida pela Fundação para a Ciência e Tecnologia que se extingue porque, supervenientemente, o destinatário perdeu os requisitos e a Administração determina que o financiamento se mantem apenas enquanto perdurarem estes requisitos (p. ex, a concessão da bolsa apenas até aos 23 anos de idade), sendo certo que os requisitos podem ser vinculados pela Administração ou até por lei; finalmente, (iv) um benefício fiscal concedido enquanto o empregador mantiver postos de trabalho e que, neste âmbito, caduca pelo fato superveniente de o empregador ter procedido a um despedimento colectivo dos trabalhadores da empresa.

1663 *Summo rigore*, importa trazer à colação exemplos possíveis de renascimento do ato administrativo ou de regeneração do direito caducado no regime jurídico legal das licenças de domínio público seguintes, p. ex., (i) o art. 33.º, da Lei n.º51/11, de 13 de setembro, sobre o regime jurídico aplicável às redes e serviço, que permite que os direitos de utilização de frequências atribuídos por um prazo de 15 anos, possam, em situações devidamente fundamentadas, consoante o serviço em causa e tendo em conta o objectivo pretendido bem como a necessidade de permitir um período adequado para a amortização do investimento, ser atribuído por um prazo diferente, com um mínimo de 10 anos e um máximo de 20; (ii) o art. 15.º do regime legal aplicável ao licenciamento de redes e estações de radiocomunicações e da utilização do espectro radioeléctrico (Decreto-Lei n.º 167/2006, de 16 de Agosto) que determina que as licenças são válidas por um período de 5 anos, renováveis automaticamente por iguais períodos, salvo comunicação escrita devidamente fundamentada, que deverá ser efectuada até 60 dias antes do termo da respectiva validade e sempre que o titular da licença não pretenda a sua renovação, deve comunicar o fato até 60 dias antes do termo da respectiva validade. Na ausência da comunicação, presume-se o interesse na renovação da licença sendo enviado ao respectivo titular um novo título antes do termo da sua validade. Nestes casos o ato administrativo caducou, mas pode voltar – tudo depende do plano legal – e o mesmo rejuvenescimento do direito e/ou a renovação pode igualmente suceder no plano contratual.

1664 A fronteira entre ato provisório e ato precário é ténue, havendo muitos aspectos de regime em comum entre eles. Talvez seja esta a razão pela qual VASCO PEREIRA DA SILVA, *Em busca do ato administrativo perdido*, cit., p. 717, ao caracterizar a figura do ato provisório, faça notar, como especificidade do regime deste ato, a sua precariedade.

público, pautando-se por uma intenção cautelar, sob pena de aquela ficar gorada se a decisão administrativa só surgir posteriormente, o ato precário procura garantir a constante realização do interesse público, que muitas vezes sofre evoluções relevantes[1665].

Todavia cumpre proceder a uma depuração liminar dos diferentes objetivos que cada um dos atos tende a realizar, resultando ainda uma outra distinção: o ato provisório pressupõe uma decisão ulterior, ao contrário do que sucede com o ato precário, ao qual pode ou não se seguir um ato de conteúdo diferente em função das exigências do interesse público[1666].

Com efeito, do mesmo interesse público que o ato visava prosseguir podem resultar, num momento ulterior, novas exigências que o conteúdo do ato não consegue satisfazer[1667].

Em qualquer caso, esta inadequação ao interesse público dos efeitos jurídicos do ato pode ser causada por vários fatores: desde logo, pode ser consequência da alteração de circunstâncias fácticas, ou então, do fato de só depois do início da atividade ou do funcionamento do estabelecimento autorizados serem percetíveis certos perigos que importa prevenir; mas pode ainda estar relacionada com uma diferente interpretação do interesse público à luz de novos conhecimentos científicos e técnicos, entretanto adquiridos[1668].

Ora, através da natureza precária do ato administrativo o órgão competente assegura a sua ulterior intervenção na situação jurídica, de modo a satisfazer as novas exigências do interesse público específico[1669].

Porém, tal não significa que esta intervenção venha necessariamente a ter lugar; como não é certa a evolução superveniente do interesse público, pode ou não ocorrer a fixação de uma nova regulação jurídica da situação em causa[1670]. Portanto, o ato precário estabelece a regulação de uma situação individual e concreta, com efeitos jurídicos

---

[1665] Pode aventar-se a hipótese de conceber o ato administrativo precário como um ato cuja precariedade resulte da concordância do interessado com a revogação deste, na condição de a Administração praticar um outro ato mais favorável, cfr., RENÉ CHAPUS, *Droit administratif général*, vol. I, cit., p. 1034.

[1666] FILIPA URBANO CALVÃO, *Os atos precários e os atos provisórios no direito administrativo*, Porto: Universidade Católica Portuguesa, 1998, pp. 107 e segs.

[1667] FILIPA URBANO CALVÃO, *Os atos precários e os atos provisórios no direito administrativo*, cit., p. 26.

[1668] FILIPA URBANO CALVÃO, *Os atos precários e os atos provisórios no direito administrativo*, cit., p. 27.

[1669] FILIPA URBANO CALVÃO, *Os atos precários e os atos provisórios no direito administrativo*, cit., p. 27.

[1670] FILIPA URBANO CALVÃO, *Os atos precários e os atos provisórios no direito administrativo*, cit., p. 27.

externos, salvaguardando, porém, o poder de definir com conteúdo diferente aquela situação, sempre que o interesse público o reclame[1671].

Por outra banda, o ato provisório é praticado quando o órgão administrativo competente tem de tomar imediatamente uma decisão, mas não dispõe de todos os elementos (factuais e/ou normativos) necessários para formular um juízo definitivo da situação a regular[1672].

Neste contexto, apesar da incerteza quanto ao preenchimento dos pressupostos do tipo legal do ato, o órgão com base num juízo de probabilidade da verificação dos mesmos – assente na averiguação sumária dos fatos relevantes – fixa a regulação da situação individual e concreta em causa, com eficácia jurídica externa, embora se comprometa a emitir nova pronúncia sobre a mesma situação jurídica, logo que realize um exame mais aprofundado dos pressupostos do ato[1673].

Concluímos, assim, que tal ato, emitido na base de mera suspeita, possibilidade ou até probabilidade, depende, por imperativo legal, de posterior juízo de certeza dos pressupostos de fato respetivos[1674], *mutatis mutandis*, a prática de um ato provisório implica sempre e necessariamente a emanação de uma decisão ulterior, que tanto pode repetir a mesma decisão, agora com carácter definitivo, como corrigir o resultado a que conduziu o ato provisório[1675]. Com certeza que isso não invalida que o ato administrativo no sentido "definitivo e executório" para efeitos de recurso tenha deixado de fazer sentido desde o início do séc. XX porque mudou o modelo de Estado e o modelo de atuação administrativa[1676].

1671 FILIPA URBANO CALVÃO, *Os atos precários e os atos provisórios no direito administrativo*, cit., p. 28.

1672 FILIPA URBANO CALVÃO, *Os atos precários e os atos provisórios no direito administrativo*, cit., p. 28.

1673 Note-se que esta flexibilidade é do interesse dos cidadãos, pois permite-lhes, muitas vezes, ir gozando de certas vantagens (ou posições jurídicas) que, de outra forma, lhes seriam recusadas *ab initio*, por não estarem preenchidos os requisitos necessários para o efeito, cfr., JOSÉ ANTONIO GARCIA-TREVIJANO FOS, *Los atos administrativos*, 2.ª ed., Madrid: ed. Civitas, 1986, p. 172.

1674 Como sublinha JEAN RIVERO, *Direito administrativo*, cit., p. 123, a propósito do regime de revogação dos atos administrativos, se a Administração pudesse com toda a liberdade pôr fim em qualquer momento às situações que criou, os particulares estariam privados da segurança necessária à vida social. Inversamente, não se concebe uma Administração perpetuamente vinculada pelas suas decisões: o interesse geral exige uma adaptação constante a realidades que se modificam.

1675 SÉRVULO CORREIA, *Noções de direito administrativo*, cit., p. 114.

1676 A revisão constitucional de 1989 foi um momento decisivo para a história do contencioso administrativo português: por um lado, a jurisdição administrativa deixou de ser uma opção para se tornar um imperativo (art. 211.º, n.º1, al. b), da CRP) passando a gozar de uma reserva material (art. 214.º, n.º 3, da CRP), por outra banda, abriu definitivamente a porta a um contencioso em que se discutem pretensões subjectivas e não apenas a legalidade de atos ou normas, sendo certo que as significativas alterações do art. 268.º, da CRP, atestam-no, com o abandono dos critérios da definitividade e executoriedade como pressupostos de impugnabilidade dos atos e, em contrapartida, a introdução do critério da lesividade (n.º 4) e do princípio da tutela jurisdicional efectiva (n.º 5), cfr., no mesmo sentido, MARIA TERESA DE MELO RIBEIRO, *A eliminação o*

Deste modo, a conceção atocêntrica deixou de fazer sentido[1677]. O ato administrativo é um momento da relação jurídica administrativa e do procedimento numa Administração que hoje é infraestrutural e cria as infraestruturas para as entidades exercerem a função administrativa que podem conduzir a parcerias público-privadas em que se cria uma relação nova com os particulares[1678].

De fato, o ato é praticado provisoriamente por se verificar incerteza em relação aos pressupostos do ato posterior e haver necessidade de acautelar os interesses em jogo[1679]. Deste modo, a averiguação exata dos fatos relevantes para o preenchimento do tipo legal do ato exige mais tempo que aquele que a Administração dispõe[1680].

Passemos, pois, sem mais delongas, à análise dos efeitos da caducidade.

---

ato definitivo e executório na revisão constitucional de 1989, in DJ, vol. 6, 1992, pp. 365 e segs.; JOSÉ VIEIRA DE ANDRADE, *Algumas reflexões a propósito da sobrevivência do conceito de ato administrativo no nosso tempo*, in AAVV, Coimbra: Coimbra Editora, 2001, pp. 1189 e segs.

1677 O ato administrativo não é a unica forma de actuação administrativa. Sendo assim, temos como fontes possiveis de direito administrativo, o contrato, o regulamento, o plano, a operação material, a actividade técnica. Quanto ao ato administrativo, cumpre referir que é um aspecto limitado da actuação administrativa e a maior parte são operações materiais.

1678 A este propósito, não esquecer o ato com eficácia múltipla que irá produzir relações multilaterais que teve início no caso alemão do pescador de chalupa (*Kutterfischers*), i.e., o pescador titular do direito ao ambiente que foi a tribunal para defender o seu direito de pescar no direito a um ambiente saudável e pela primeira vez foi reconhecida legitimidade para um terceiro ser sujeito da relação jurídica administrativa e a licença de funcionamento atribuída a uma fábrica foi considerada multilateral porque afectava não só os destinatários mas também todos os terceiros afectados, cfr., VASCO PEREIRA DA SILVA, *Verde cor de direito*, Lições de Direito do Ambiente, Lisboa: Livraria Almedina, 2004. Esta situação veio demonstrar que o direito do consumo, o direito do ambiente e o direito à qualidade de vida são uma terceira geração de direitos que abarcam esta noção multilateral. Assim, os sujeitos têm direitos face ao Estado, *rectius*, direitos de intervir no procedimento e de controlar a actuação do Estado no quadro do poder judicial.

1679 Imagine-se, p. ex., o ato em que é colocada uma reserva de revogação, i.e., a Administração assegura a faculdade de influir sobre o ato por meio da revogação, sempre que, de acordo com o seu juízo, se tenha procedido a uma alteração das circunstâncias ou das exigências do interesse público, que existiam no momento da emanação do ato; ora, nestas situações, deve haver uma declaração administrativa de que foi praticado um ato «a título precário», cfr., PIERRE MOOR, *Droit administratif: les actes administratifs et leur contrôle,* vol. II, Berna: ed. Staempfli, 1988, p. 48.

1680 O ato não é susceptível de execução coactiva contra a vontade dos particulares (clássico) porque não existe privilégio de execução prévia como antigamente. Temos por certo que o ato da Administração prestadora é um ato que presta serviços aos particulares e a tarefa da Administração para servir necessidades colectivas pode não ter nada de jurídico, p. ex., um controlador aéreo pratica atos administrativos e controla o tráfego aéreo mas o ato não tem nada de jurídico e logo o ato – a maior parte dos atos administrativos não são susceptíveis de execução coactiva nem a Administração goza de privilégios de execução prévia porque a Administração só goza de poderes definidos na lei.

3. Algumas teorizações relativas aos efeitos da caducidade

Uma vez delimitadas as causas da caducidade, cumpre informar que, em traços gerais, impõe-se fazer um pequeno esboço no que tange aos efeitos jurídicos da caducidade para cada uma das causas de caducidade propostas neste estudo.

A priori, refira-se, para um ato administrativo ser eficaz e produzir efeitos jurídicos terão de se verificar condições diversas sendo irrelevante para a validade do ato que ele tenha de ser eficaz e vice-versa. De acordo com o princípio da imediatividade dos efeitos jurídicos, os atos produzem efeitos jurídicos a partir do momento em que são praticados, salvo nos casos especificados na lei[1681]. Este momento dá-se quando são identificados os sujeitos e o objeto do ato[1682].

Porém, uma das grandes exceções a esta regra geral está prevista no NCPA relativamente a atos com eficácia retroativa, que produzem efeitos antes do momento da sua prática[1683] e ali se encontram igualmente previstas as situações em que a eficácia retroativa do ato é ou não atribuída ao mesmo pelo seu autor[1684].

Outra exceção à norma geral diametralmente oposta à da eficácia retroativa, é a da eficácia diferida ou condicionada, na qual os atos produzem efeitos em momento posterior ao da sua prática[1685].

Na sua configuração histórica, a caducidade tinha o condão de operar automaticamente, na medida em que o efeito do direito se produzia em termos imediatos como consequência da verificação do fato objetivo do decurso do tempo e inércia do beneficiário do direito; deste modo, a declaração de caducidade por parte da Administração, a existir, assumia as vestes de uma mera informação ou, em todo o caso, de um ato com conteúdo estritamente declarativo e efeitos retractivos[1686].

No entanto, com a passagem do séc. XIX para séc. XX mudou o modelo de atuação administrativa e o Estado Social que se instala nos países europeus traz consigo a Administração Prestadora que serve os particulares terminando o modelo da

---

[1681] Reportamo-nos ao art. 155º, n.º1, do NCPA.
[1682] Reportamo-nos ao art. 155º, n.º2, do NCPA.
[1683] Reportamo-nos ao art. art. 156º, n.º1, do NCPA.
[1684] Reportamo-nos ao art. 156º, n.º2, do NCPA.
[1685] Reportamo-nos ao art. 157º, do NCPA.
[1686] Sobre a configuração histórica da caducidade, pode ver-se o estudo de ANA ISABEL MARTÍN VALERO, *Los efectos de la caducidad en el procedimiento de reintegro de subvenciones*, in Aad., n.º 1, Madrid: ed. Wolters Kluwer, 2018, p. 22.

Administração Autoritária onde os particulares eram súbditos sendo isso relevante, entre outras coisas, para a responsabilização do Estado pelas decisões tomadas no âmbito do seu poder discricionário que fosse suscetível de provocar danos em particulares[1687].

O ato da Administração Prestadora é um ato que presta serviços aos particulares e a tarefa da Administração para servir necessidades coletivas pode não ter nada de jurídico[1688].

Como já foi referido em linhas anteriores, a conceção atocêntrica deixou de fazer sentido[1689] e o ato administrativo passou a não ser a única forma de atuação administrativa[1690], sendo certo que a Administração atua pela elaboração de contratos, regulamentos, planos, operações materiais, atividade técnica[1691]. Neste âmbito, o ato é um aspeto limitado da atuação administrativa e a maior parte são operações materiais[1692].

4. Posição adotada

Ora, transpondo as teorizações referidas *supra* para a caducidade, esta evolução do direito administrativo trouxe para o campo da caducidade o alargamento de realidades com configurações cada vez mais complexas e passou a abranger os atos jurídicos[1693]. Deste modo, a extinção dos efeitos passou a assentar com frequência no incumprimento dos

---

1687 Uma manifestação possível da referida responsabilidade da Administração encontrava-se na obrigação da Administração ter em conta os interesses do cidadão em caso de decisões fundadas no exercício do poder discricionário (*Ermessensentscheidungen*), cfr., HARTMUT MAURER, *Droit administratif allemand*, cit., p. 28.

1688 A função administrativa do *Rechtsstaat* corresponde a função do Estado-de-Direito que se tornou independente já um século antes com o movimento revolucionário francês de 1749, na medida em que consistia genericamente na atividade do Estado desenvolvida para realizar os seus fins e encontrava-se limitada pela lei e pelo Direito, cfr., OTTO MAYER, *Derecho administrativo alemán*, cit., p. 15.

1689 Sobre a crise do Estado Social de Direito, vejam-se os ensinamentos de SEBASTIÁN MARTÍN-RETORQUILLO BAQUER, *Fragmentos de derecho administrivo,* Madrid: ed. Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales, 2000, pp. 203-205.

1690 Para uma discussão do problema em geral, cfr., H. SCHULZE-FIELITZ, *Informalidad o ilegalidad de la actuación administrativa*, in Documentácion Administrativa, n.º 235-236 (Julho-Dezembro), 1993, pp. 89 e segs.

1691 H. SCHULZE-FIELITZ, *Informalidad o ilegalidad de la actuación administrativa*, cit, p. 90.

1692 A administração actual é infra-estrutural e cria as infra-estruturas para as entidades públicas e privadas exercerem a função administrativa e poderem conduzir a parcerias público-privadas em que cria uma relação nova com os particulares, cfr., CARLA AMADO GOMES, *Contributo para o estudo das operações materiais da administração pública e do seu controlo jurisdicional*, cit., p. 234.

1693 Como notam, YVAINE BUFFELAN LANDRE, *Essai sur la notion de caducité des actes juridiques en droit civil*, cit., p. 161 e MARCEL PLANIOL, *Traité élémentaire de droit civil conforme aux programme officiel des facultés de droit*, cit., p. 237, o ato jurídico será caduco quando, antes de produzir os seus efeitos jurídicos, for privado de um elemento essencial à sua validade devido a superveniência de um acontecimento posterior à sua formação e independemente da vontade do seu autor.

deveres que incumbem ao particular e a depender de uma apreciação valorativa desse e de outros fatos extintivos por parte da Administração[1694].

Com efeito, isto sucede nas situações de fronteira complicadas em que haja um juízo administrativo sobre o incumprimento ou não obtenção de vantagens, p. ex., por parte do particular que não aproveitou o subsídio do Ministério da Agricultura, uma vez que, se o juízo for centrado no interesse público é fundamental para o Ministério da Agricultura que haja desenvolvimento e há um juízo de valor sobre alguém que não contribuiu para a prossecução desse interesse público[1695]. Em qualquer caso, o problema aqui é o critério da predominância por razões de legalidade, conveniência e mérito (interesse público) sendo dispensado o juízo de valor sobre o comportamento da pessoa, uma vez que o comportamento apenas interessa na medida em que implique violação e incumprimento pelo particular.

Todavia, chegados a este ponto, é mister procurar definir, com a máxima precisão possível que, neste exemplo que demos, será decisivo determinar se foi um caso de caducidade que atendeu ao interesse público (caducidade pelo não exercício do direito durante o prazo) ou ao comportamento do particular (caducidade por incumprimento) ou à privação de um elemento essencial devido a superveniência de acontecimento posterior (caducidade por impossibilidade superveniente), uma vez que o efeito da caducidade será diverso consoante a causa da caducidade, como iremos desenvolver nos pontos seguintes.

1694 De acordo com a senhora juiz-conselheira MARIA FERNANDA MAÇÃS, *A caducidade por incumprimento e a natureza dos prazos na atribuição da utilidade turística*, in CJA, n.º 48, (Novembro/Dezembro), Coimbra: ed. Cejur, 2004, pp. 3-17 (pp. 9 e segs.), as situações de caducidade previstas no art. 71.º, do RJUE, não correspondem à figura da caducidade que o legislador, por razões de certeza e segurança jurídicas, apenas admite o exercício do direito ou poder dentro de determinado lapso de tempo (caducidade em sentido estrito). No entanto, esta Autora excepciona os casos em que tenha decorrido o prazo máximo fixado pela Administração na licença ou autorização, esgotadas que se encontrem as possibilidades de prorrogação", caso em que "caducam por razões estritamente ligadas à necessidade de pôr cobro ao estado de pendência gerador de incerteza e instabilidade jurídicas". Com efeito, para esta Autora, as causas de caducidade previstas no art. 71.º "decorrem do não exercício de direitos ou faculdades ou do incumprimento de deveres associados ao direito licenciado, o que nos remete para a caducidade por incumprimento ou caducidade-sanção", cuja finalidade não é impedir a operação urbanística, mas incentivar e obrigar à sua realização. No caso da caducidade por incumprimento ou caducidade-sanção, o fato de a Administração dispor de maior ou menor margem de liberdade de apreciação ou valoração quanto à verificação ou não de alguma das causas de caducidade, sobretudo se a mesma decorre de causa imputável ao particular, faz com que a respectiva declaração tenha efeitos constitutivos e não meramente declarativos, o que se passa, em regra, na causa de caducidade pelo não exercício do direito.

1695 Sobre o princípio da prossecução do interesse público faz eco o art. 266.º, n.º 1, da CRP, que determina o seguinte: "a Administração Pública visa a prossecução do interesse público, no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos".

4.1. *Cont.* Efeito *ex nunc* na caducidade pelo não exercício do direito durante o prazo

Recordamos mais uma vez que o ponto nevrálgico essencial da causa de caducidade relacionada com «o não exercício do direito durante o prazo» reporta ao não exercício de faculdades por parte dos particulares e tem sempre como fundamento o interesse público, pelo que o regime de caducidade nesta causa especifica há-de sempre depender da finalidade pública concreta que dita o prazo para o exercício de cada direito[1696].

Ora, é nos casos de revogação que a Administração goza do poder de fazer cessar os efeitos dos seus atos com fundamento em invalidade ou conveniência[1697]. A anulação visa extinguir os efeitos de ato anterior com fundamento em ilegalidade e eficácia *ex tunc*[1698]. Com a revogação propriamente dita, a Administração provoca a cessação dos efeitos de um ato anterior, com efeitos *ex nunc*, por ter deixado de corresponder de forma adequada ou conveniente às exigências atuais do interesse público[1699].

Como é facilmente percetível em relação aos efeitos da caducidade, no que tange à caducidade comum, esta ópera de forma automática e direta sem necessidade de declaração formal[1700].

No entanto, o automatismo da figura no direito civil não é, porém extensível ao direito administrativo, uma vez que a caducidade pode operar em certas situações *ope legis*[1701] mas, na maior parte dos casos, necessita de ser declarada pela Administração[1702].

1696 É mister salientar, tal como salienta FREITAS DO AMARAL, *Curso de direito administrativo*, vol. II, cit., p. 45, que a noção de finalidade pública é uma noção de conteúdo variável: o que ontem foi considerado conforme ao interesse público pode hoje ser-lhe contrário, e o que hoje é tipo por inconveniente pode amanhã ser considerado vantajoso. Não é possível definir o interesse público de uma forma rígida e inflexível, *ne varieteur*.

1697 Reportamo-nos ao art. artigo 165.º, n.º 1, do NCPA: "A revogação é o ato administrativo que determina a cessação dos efeitos de outro ato, por razões de mérito, conveniência ou oportunidade".

1698 A anulabilidade é uma sanção menos grave do que a nulidade e tem características diferentes das desta, *rectius*, o ato anulável, embora inválido, é juridicamente eficaz até ao momento em que venha a ser anulado. Enquanto não for anulado é eficaz e produz efeitos jurídicos como se fosse válido. Art. 163.º, n.º2, do NCPA: "O ato anulável produz efeitos jurídicos, que podem ser destruídos com eficácia retroativa se o ato vier a ser anulado por decisão proferida pelos tribunais administrativos ou pela própria Administração".

1699 Reportamo-nos ao art. artigo 167.º, n.º 1, do NCPA que estatui o seguinte: "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".

1700 No sentido de que a caducidade no direito civil produz um efeito extintivo automático, *ipso iure*, cfr. RODRIGUEZ-ARANA MUÑOZ, *La caducidad en el derecho administrativo español*, cit., pp. 13 e segs.; BERNARDO GOMEZ CORRALIZA, *La caducidad*, cit., pp. 455 e segs; RAFAEL ALVAREZ VIGARAY, *La retroactividad de la condición*, cit., pp. 840 e 841.

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, o efeito de perda do direito decorrente do fato do não uso (ou de outro fato), como opera por força de lei, será em princípio automático.

Na verdade, o decurso do prazo de 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 iure*, de maneira direta e automática[1703].

No entanto, existem situações em que para o direito se extinguir pode ser necessário uma declaração expressa da Administração, p. ex., a caducidade pode ser objeto de um ato verificativo – denominado declaração de caducidade – pelo qual a Administração declara essa situação jurídica tornando-a certa e incontestada[1704].

Neste último caso, a caducidade não produz efeitos imediatos (*ex lege*), ou seja, não é uma manifestação automática de eficácia legal, mas um efeito que se faz valer *ex voluntate* da Administração[1705].

[1701] São as situações de extinção de um direito ou de uma faculdade pelo simples decurso do tempo fixado em lei, contrato ou ato administrativo para o seu exercício, cfr., MARIA FERNANDA MAÇÃS, *A caducidade no direito administrativo: breves considerações,* cit., p. 163.

[1702] Esta questão é unânime para a jurisprudência portuguesa onde ficou consignado, desde os anos 90, que não são aplicáveis as regras da caducidade do direito civil face à instante defesa do relevante interesse público, cfr., Ac. do Supremo Tribunal Administrativo, de 13 de janeiro de 1998, Proc. n.º 37997/98 *(apud* http://www.dgsi.pt/).

[1703] Cfr., entre outros, Ac. do Supremo Tribunal Administrativo, de 16 de novembro de 2000, Proc. n.º 45902/00 *(apud* http://www.dgsi.pt/), Ac. do Supremo Tribunal Administrativo, de 16 de dezembro de 1993, Proc. n.º 31065/93 *(apud* http://www.dgsi.pt/), Ac. do Supremo Tribunal Administrativo, de 17 de fevereiro de 2000, Proc. n.º 43416/00 *(apud* http://www.dgsi.pt/), Ac. do Supremo Tribunal Administrativo, de 29 de junho de 1978, Proc. n.º 10074/78 *(apud* http://www.dgsi.pt/).

[1704] Cfr., entre outros, Ac. do Supremo Tribunal Administrativo, de 08 de maio de 1997, Proc. n.º 38169/97 *(apud* http://www.dgsi.pt/); Ac. do Supremo Tribunal Administrativo, de 20 de outubro de 1988, Proc. n.º 17801/88 *(apud* http://www.dgsi.pt/), sobre a declaração de caducidade da utilidade pública e Ac. do Supremo Tribunal Administrativo, de 24 de junho de 1986, Proc. n.º 10496/86 *(apud* http://www.dgsi.pt/).

[1705] Sobre a caducidade da licença de construção, pronunciou-se já a jurisprudência no sentido de a considerar diferente da caducidade do CC, no sentido de que não produz efeitos automáticos: "o poder para declarar a caducidade da licença de construção pertence à Administração e não aos tribunais (...) a caducidade prevista é uma caducidade sanção, que não opera por si [*ope legis*], mas *ex voluntate* da Administração, e tendo a sua declaração efeitos constitutivos, a mesma deve ser precedida de audiência prévia dos interessados, cfr. Ac. do Tribunal Central Administrativo do Norte, de 19 de dezembro de 2014, Proc. n.º 00183/06 (apud http://www.dgsi.pt/). O legislador, ao condicionar a declaração de caducidade à audição prévia dos interessados, terá pretendido que as razões que estes possam invocar sejam consideradas na decisão, concedendo, assim, uma margem de discricionariedade à Administração que demanda a ponderação devida dos motivos invocados pelo particular e do interesse público em presença. Cfr., neste sentido, FERNANDA PAULA OLIVEIRA/DULCE LOPES, *Implicações notariais e registais das normas urbanísticas*, Reimp., Coimbra: Livraria Almedina, 2005, págs. 83 e 84. A propósito do cancelamento de operações urbanísticas, afigurou-se-lhes, assim, que a validade intrínseca da declaração de caducidade não é sindicável pelo qualificador do correspondente pedido de registo de cancelamento, já que ela resultou do exercício do poder discricionário do presidente da câmara municipal que não cumpre questionar. Veja-se, relativamente ao desvio de poder, MARCELO REBELO DE SOUSA/ANDRÉ SALGADO MATOS, *Direito administrativo geral*, tomo III, cit., pp. 156 e 157. No entanto, o interessado dispõe de meios para reagir contra o ato administrativo que considere lesivo

Neste contexto, mesmo que o ato cumpra todos os deveres exigidos pelo ato administrativo anterior, a Administração pode fazer caducar o ato por entender que o mesmo já não corresponde de forma adequada à satisfação do interesse público em geral[1706].

Em suma, além de gerador de incerteza, o automatismo da caducidade previsto no direito civil não é compaginável com qualquer juízo de ponderação, de modo a averiguar da oportunidade do efeito extintivo, bem como da sua adequação e exigibilidade (princípio da proporcionalidade) no confronto com o interesse público e outros bens jurídicos em jogo no caso concreto[1707].

Iremos analisar agora as situações em que a caducidade pode operar com efeito *ex tunc* que reportam, desde logo, às situações em que a causa da caducidade é a do incumprimento[1708].

4. 2. *Cont.* Efeito *ex tunc* na causa de caducidade por incumprimento

Antes do mais, saliente-se que a caducidade por incumprimento aparece associada a uma atuação do titular do direito e aqui à caducidade importa sobretudo a valoração do comportamento do destinatário do ato no contexto da relação jurídica criada pelo ato anterior[1709]. Deste modo, a caducidade não vai incidir sobre atos anteriores mas antes sobre

---

dos seus direitos, podendo pedir a suspensão da eficácia do ato administrativo que declarou a caducidade ao abrigo da providência cautelar, nos termos do art. 112.º, n.º 2, al. a), do CPTA.

[1706] No sentido de que o interesse público é o elemento modelar do regime geral da caducidade administrativa, cfr., JAIME RODRIGUEZ-ARANA MUÑOZ, *La caducidad en el derecho administrativo español*, cit., pp. 15 e segs.

[1707] O automatismo da caducidade reduz o papel da Administração a uma actividade puramente certificativa de uma situação de fato.

[1708] Nesta matéria, seguimos atentamente o estudo da senhora juiz-conselheira, MARIA FERNANDA MAÇÃS, *A caducidade por incumprimento e a natureza dos prazos na atribuição da utilidade turística*, cit., pp. 9 e segs.

[1709] Um exemplo concreto desta situação surge com a declaração de caducidade antecedida de audiência prévia do particular que, com a Lei n.º 60/2007, de 4 de setembro, passou a ser exigida em todas as situações do art. 71.º, da referida Lei, o qual, diferentemente da versão legislativa anterior, apenas exigia a declaração de caducidade na hipótese em que as obras não houvessem sido concluídas no prazo fixado ou suas prorrogações. Esta alteração veio ao encontro de alguma doutrina que defendia que a declaração de caducidade deveria ser generalizada às demais situações de caducidade (não operando de forma automática no decurso do prazo), uma vez que a razão subjacente à exigência de declaração de caducidade no caso de não conclusão das obras no prazo fixado na licença fazia igualmente sentido nos restantes casos: necessidade de a Administração, "a par da verificação do decurso do prazo fixado para o exercício de faculdades inerentes ao respectivo título ou para o cumprimento de determinadas condições ou deveres", "avaliar, entre outros fatores, as causas do não cumprimento imposto, no contexto da situação concreta, e considerar se, para a prossecução do interesse público, a melhor solução é a extinção do título, a sua reabilitação ou a prorrogação

relações jurídicas decorrentes de ato ou contrato produzindo a sua extinção com efeitos *ex tunc*[1710].

Com efeito, esta caducidade visa reprimir o incumprimento de deveres ou obrigações que impendiam sobre o particular e não irá prescindir da prática de uma infração como fundamento último e isso levará a que a sua extinção produza efeitos *ex tunc*[1711].

4.3. *Cont.* Efeitos *ex tunc* ou *ex nunc* na caducidade por impossibilidade superveniente

Bosquejando o regime da caducidade por impossibilidade superveniente constatámos que pode dar-se o fenómeno de caducidade por impossibilidade superveniente – razão jurídica ou razão de fatos devido a impossibilidade factual ou física ininteligível do

---

do prazo", cfr., FERNANDA PAULA OLIVEIRA/MARIA JOSÉ CASTANHEIRA NEVES/DULCE LOPES/MARIA FERNANDA MAÇÃS, *Regime jurídico da urbanização e edificação comentado*, 2.ª ed., Coimbra: Livraria Almedina, 2009, p. 371.

[1710] Neste particular, salientam FRANCISCO VALASCO CABALLERO, *Las clausulas accesorias del ato administrativo*, cit., p. 99 e LUCIFREDI, *L' atto amministrativo nei suoi elementi accidentali*, cit., p. 200, no direito administrativo é insuficiente o conceito de caducidade do direito civil porque extravaza aquilo que o direito civil considera situações de "resolução" manifestando-se a caducidade com uma latitude que se estende a casos de cumprimento de condição resolutória, incumprimento contratual e extracontratual que abrange as relações sinalagmáticas e que no direito administrativo alemão tem efeito *ipso iure* e faz aplicar o art. 43 II VwVfG que diz respeito a atos administrativos ilegais.

[1711] Sobre as situações de caducidade previstas no art. 71.º da Lei n.º 60/2007, de 4 de setembro, de acordo com MARIA FERNANDA MAÇÃS, *A caducidade por incumprimento e a natureza dos prazos na atribuição da utilidade turística*, cit., pp. 10-13, a caducidade por incumprimento não corresponde à figura da caducidade em que a lei, por razões de certeza e seguranças jurídicas, apenas admite o exercício de um direito ou poder dentro de um determinado lapso de tempo", a designada caducidade em sentido estrito ou preclusiva. No entanto, esta Autora excepciona os casos em que tenha decorrido o prazo máximo fixado pela Administração na licença ou autorização, esgotadas que se encontrem as possibilidades de prorrogação", caso em que "caducam por razões ligadas à necessidade de pôr cobro ao estado de pendência gerador de incerteza e instabilidade jurídicas". Nesta sequência, para esta Autora, as causas de caducidade previstas no art. 71.º, "decorrem do não exercício de direitos ou faculdades ou do incumprimento de deveres associados ao direito licenciado, o que nos remete para a caducidade por incumprimento ou caducidade-sanção", cuja finalidade não é impedir a operação urbanística, mas incentivar e obrigar a sua realização. No caso da caducidade por incumprimento ou caducidade-sanção", o fato de a Administração dispor de maior ou menor margem de liberdade apreciação ou valoração quanto à verificação ou não de algumas das causas de caducidade, sobretudo se a mesma decorre de fato imputável ao comportamento do particular, faz com que a respectiva declaração tenha efeitos constitutivos e não meramente declarativos (o que se passa, em regras, nas situações de caducidade em sentido estrito ou preclusiva que ao longo deste estudo apelidamos de 'caducidade pelo não exercício do direito durante o prazo').

objeto e que são fatos supervenientes que fazem com que o ato deixe de fazer sentido para a finalidade com que o ato foi concebido[1712].

Destarte, as situações suscetíveis de caducidade deram origem a atos administrativos que produziram os seus efeitos numa fase inicial, mas deixaram de fazer sentido por alguma razão.

Trazendo à colação os atos precários e provisórios que estão particularmente adequados à prossecução do interesse público e que permitem à Administração a prática de um ato ulterior regulador da situação inicialmente definida a titulo provisório ou precário, verificámos que o ato provisório visa, acima de tudo, assegurar a realização imediata do interesse público enquanto o ato precário procura garantir a constante realização do interesse público, que muitas vezes sofre evoluções relevantes[1713].

Uma vez analisados, sumariamente, os pressupostos do regime da caducidade por impossibilidade superveniente, julgamos pertinente concluir que no caso de ato que põe fim ao ato provisório, porque se conclui que desde o início não estavam preenchidos os pressupostos legais do ato (ao contrário do que se julgava provável), o ato posterior deve, por regra, modificar ou extinguir os efeitos retroativamente (*ex tunc*)[1714].

Contudo, no caso de ato que põe fim ao ato precário, como só ulteriormente se verifica a mutação do interesse público que motiva a alteração ou extinção da regulação fixada, o ato que modifica ou extingue os efeitos do ato precário tem, em princípio, efeito *ex nunc*.

Do exposto parece resultar que a incerteza que se manifesta, ainda que de modo diferente, consoante se trate de um ato precário ou de um ato provisório, tem consequências ao nível dos efeitos dos dois atos.

Assim, quando se fala em ato provisório ou precário quer com isso dizer-se que o ato apenas produz os seus efeitos jurídicos até ao momento em que surge na ordem

---

[1712] Pense-se, *exempli gratia*, na concessão de serviço público sobre utilização de determinado porto de pesca e depois do interesse público ser avaliado é proferida uma declaração de caducidade pela Administração Pública porque o interesse se extinguiu.

[1713] Note-se aqui o escrito de ALBERTO XAVIER, *Conceito e natureza do ato tributário*, Coimbra, 1972, pp. 120 e 121, a propósito do conceito de ato tributário chama a atenção para o fato de na doutrina italiana se falar em *accertamento provisòrio* não só para indicar o ato provisório, com o sentido que lhe damos no texto, mas também para designar o ato tributário que é ainda susceptível de ser modificado por iniciativa da Administração, o que indicia que a fronteira entre o ato provisório e o ato precário é ténue, havendo muitos aspectos de regime em comum entre eles.

[1714] O problema do efeito *ex tunc* coloca-se em relação ao ato administrativo onde não há razões para afastar o referido efeito de retroacção e que é suportado pelo art. 155.º, do NCPA que admite que a lei ou o ato administrativo possam ser retroativos sem que daí advenham prejuízos para outros sujeitos, no mesmo sentido, cfr., LUCIFREDI, *L' atto amministrativo nei suoi elementi accidentali*, cit., p. 187 e ALDO SANDULLI *Manuale di dirito amministrativo*, vol. I, cit., p. 716.

jurídica um novo ato que regule o mesmo objeto; todavia, enquanto que no ato provisório é imperativo que ocorra uma decisão ulterior, já no ato precário o surgimento da decisão não passa de uma simples possibilidade[1715].

Fechando este brevíssimo parêntesis, refira-se que também no que respeita aos efeitos provocados pelo ato ulterior sobre a definição material das situações jurídicas realizadas pelos atos provisórios e precários se deve distinguir consoante se trate do ato que põe fim ao ato precário ou do ato que põe fim ao ato provisório[1716].

Como iremos desenvolver no ponto seguinte, mais importante do que os efeitos da caducidade é atender à sua eficácia.

5. Sobre a eficácia da caducidade

A eficácia da caducidade relaciona-se já não com a produção dos efeitos – retroativos ou para o futuro – mas com a relação dos efeitos com o objetivo pretendido da caducidade.

Nesta medida, trata-se de uma figura bem mais complexa de analisar.

Senão vejamos:

grosso modo, o efeito da caducidade pode ter como objetivo o de que a produção dos efeitos extintivos se verifiquem pela via automática (p.ex., através do decurso de um prazo, *tout cours*) ou ter como objetivo o de que a produção dos efeitos extintivos se verifiquem pela via da intervenção da Administração (p. ex., através da declaração de caducidade).

Se atendermos à primeira situação, a caducidade individualiza-se com clareza: o efeito de extinção do direito produz-se automaticamente, como consequência da verificação do facto objetivo do decurso do tempo e da inércia do beneficiário do direito.

[1715] Neste sentido apontam os étimos latinos destes adjectivos: precário deriva de *precarius* que significa «com súplicas», obtido por meio de prece ou dado por complacência, donde se pode deduzir a ideia de mal assegurado ou pouco seguro; enquanto provisório provém de *provisus*, particípio passado de *provisore*, que equivale a prover ou tomar precauções. Aliás, no direito romano existia o instituto do *precarium*, que se consubstanciava na concessão do gozo de uma coisa, mas em que o concedente conservava o direito de *cessação ad nutum* ou *ad libitum*, ou seja, o concedente tinha o poder de revogar a concessão, cfr., PAULO MERÊA, *Precarium e stipendium*, in BFDUC, XXXV, 1959, pp. 230 e segs, em especial, pp. 231-252 (pp. 237 e 239).

[1716] Sobre esta matéria, nomeadamente, com a possibilidade da Administração introduzir uma reserva de revogação, cfr., DE ASIS, *Tres sentencias sobre la cláusula de precario en derecho administrativo*, in RAP, n.º 116 (Maio-Agosto), 1988, pp. 131-156 (p. 137); Sobre a confusão entre caducidade e sanção na suposta "relação especial de sujeição" do concessionário ao domínio público, cfr., MARTÍN MATEO, *La cláusula de precário en las concessiones de dominio público*, in RAP, n.º 56, 1968, pp. 93-122 (p. 95).

É, aliás, o que sucede com mais frequência na causa de caducidade pelo não exercício do direito.

Contudo, na segunda situação, o efeito extintivo relaciona-se com a declaração de caducidade por parte da Administração, pelo que, a existir, assume o condão de uma mera informação ou, em todo o caso, de um ato com conteúdo estritamente declarativo. Deste modo, dá-se aqui uma evolução do direito administrativo que traz para o campo da caducidade o alargamento de realidades mais subtis.

A verdade é que se na primeira situação a declaração da Administração seria uma realidade contingente para a produção final dos efeitos extintivos (declaração facultativa); na situação posterior, a declaração da Administração tornou-se absolutamente indispensável para a produção dos efeitos extintivos (declaração obrigatória).

Com efeito, a produção do efeito extintivo passa a relacionar o instituto da caducidade não apenas com direitos, mas principalmente com deveres, designadamente, o incumprimento de deveres que incumbem ao particular.

Neste contexto, como iremos dissertar no ponto seguinte, a declaração passa a depender de uma apreciação valorativa (juízo subjetivo) da Administração[1717].

É, aliás, o que sucede com mais frequência na causa de caducidade por incumprimento.

Esta evolução do direito administrativo da caducidade assistiu igualmente a um esbatimento entre os casos em que a causa de caducidade constitui um facto em si mesmo extintivo e de comprovação objetiva (carácter declarativo da declaração) e os casos em que a causa de caducidade não constitui *per se* um fato extintivo e necessita de uma comprovação de índole subjetiva (carácter constitutivo da declaração).

Quais são as situações em que se esbateu essa distinção?

Trata-se, tão só, de aferir se o plano da aferição da idoneidade dos fatos para determinar a vicissitude caducatória apresenta um padrão subjetivo ou um padrão mais objetivo.

P. ex., é mister apurar se a Administração tem de apreciar a existência de circunstâncias justificativas do incumprimento do particular evidenciando um padrão

[1717] Alguma doutrina clássica até ia mais longe considerando que durante a vigência dos contratos de concessão, a Administração estaria sempre em posição de supremacia para recorrer à caducidade por incumprimento, uma vez que lhe cabe zelar pelo interesse público, cfr. M. GALLO, *I rapporti contrattuali nel diritto amministrativo*, Pádua, 1936, pp. 110 a 119.

subjetivo de análise ou, pelo contrário, a Administração tem de apreciar a existência de lesão para o interesse público evidenciando aqui um padrão mais objetivo de análise?

Parece não haver dúvida que ambas as situações trazem um esbatimento[1718] entre os casos em que a causa de caducidade constitui um fato em si mesmo extintivo e de comprovação objetiva (carácter declarativo da declaração) e os casos em que a causa de caducidade não constitui *per se* um fato extintivo e necessita de uma comprovação de índole subjetiva (carácter constitutivo da declaração).

Em qualquer caso, continuamos fieis à nossa linha de raciocínio, ou seja, em nossa opinião, se a Administração avalia o comportamento do particular, independemente da fonte que lhe subjaz ter origem em ato, contrato, lei ou regulamento, há uma subjetivização que nos encaminha para a declaração com carácter constitutivo.

Por outra banda, se a Administração avalia em concreto a lesão para o interesse público e daí resulta o conteúdo da declaração administrativa de caducidade não restam dúvidas de que se trata de uma declaração com carácter declarativo.

A apreciação pela Administração das virtualidades extintivas dos factos em que se traduz o incumprimento do particular pode ser meramente implícita, manifestando-se apenas no ato que declara a caducidade mas nem por isso, todavia, deixa de corresponder a uma realidade autónoma em face da declaração.

Esta, por seu lado, limita-se, também aqui, a enunciar o efeito já produzido no momento logicamente anterior, por força da reunião dos respetivos factos constitutivos pouco importando se a relevância constitutiva de algum desses factos depende de um juízo da Administração, ou se tal juízo é simultâneo com a declaração de caducidade, ou ainda se juízo e declaração constam formalmente de um mesmo ato.

Para tanto, é mister saber em que momento estamos perante um natureza declarativa ou constitutiva da pronúncia da Administração sobre a caducidade, bem como o carácter vinculado ou, pelo contrário, dotado de margem de livre decisão, dessas decisões.

Temos de chamar à colacção para o seguinte: nada do exposto impede, sublinhe-se, o reconhecimento de que a declaração de caducidade não é exigível para a maior parte das situações no direito administrativo.

[1718] No mesmo sentido, referindo que "a declaração de caducidade passou de realidade contingente a fenómeno tido por indispensável para a produção do efeito extintivo, esbatendo-se a distinção entre eficácia declarativa e eficácia constitutiva", cfr. LUIS FÁBRICA, *O tempo e a caducidade em direito administrativo,* cit., p. 75.

Basta atentar na figura do esgotamento dos prazos onde o efeito da caducidade pode ter como objetivo o de que a produção dos efeitos extintivos se verifiquem pela via automática.

Seja como for, perante as situações aplicáveis à geometria variável da caducidade, cumpre realçar que, por regra, nas causas de caducidade por incumprimento ou por impossibilidade superveniente, o efeito extintivo só se produz com a declaração de caducidade assumindo-se esta como uma condição suspensiva desse efeito.

Interessará no ponto posterior deste estudo deter-nos de forma mais exaustiva sobre a declaração da caducidade.

Para já importa apenas apurar os pressupostos em que o efeito da caducidade pode ter como objetivo o de que a produção dos efeitos extintivos se verifiquem pela via da intervenção da Administração[1719].

Chegados aqui e tendo para nós claramente estabelecido que existe uma tendência no regime do direito administrativo da caducidade para a declaração com efeitos constitutivos ainda não foi dissecada a variabilidade geométrica das fontes de direito administrativo que podem manifestar ou revelar a produção de caducidade e contrariar essa regra.

Prima facie, é duvidoso que a declaração de caducidade corresponda sempre, ou sequer por regra, a um ato administrativo em sentido estrito, obrigando os destinatários a aceitar que o efeito extintivo declarado se produziu efetivamente[1720].

Secondo facie, não deve perder-se de vista que os atos administrativos com conteúdo declarativo extravasam as necessidades correntes da actividade da Administração e só se justificam em casos bem delimitados[1721].

A Administração começou a sentir necessidade de contornar a circunstância de ser confrontada com atos jurídicos insuscetíveis de revogação ou anulação administrativa quanto a atos cujos efeitos tenham caducado, ou se encontrem esgotados, que só podem ser objeto de anulação administrativa ou de revogação com eficácia retroativa, nos termos de uma norma especial do NCPA[1722]. Mas o significado maior desta norma é que há atos

[1719] Para uma exposição expressiva da evolução do sentido da declaração de caducidade atinente ao tema, com especial realce para os pressupostos e efeitos, ver, por todos, S. CASSARINO, *Considerazioni sulla decadenza da rapporti amministrativi*, Studi in onore di Gaetano Zingali, vol. II, Milão: ed. Giuffrè, 1965, p. 83 e pp. 92 a 94.
[1720] LUIS FÁBRICA, *O tempo e a caducidade em direito administrativo,* cit., p. 76.
[1721] LUIS FÁBRICA, *O tempo e a caducidade em direito administrativo,* cit., p. 77.
[1722] Reportamo-nos ao art. 166.º, do NCPA.

cuja caducidade não tem efeitos retroativos, mas apenas para o futuro[1723]. Daí a necessidade, para estes casos, de haver atos revogatórios com eficácia retroativa[1724].

Iniciamos o estudo deste ponto relativo à eficácia da caducidade com uma afirmação perentória: a eficácia da caducidade relaciona-se já não em exclusivo com a produção dos efeitos – retroativos ou para o futuro – mas com a relação dos efeitos com o objetivo pretendido da caducidade.

Assim, o fenómeno da extinção por caducidade pode ter efeitos retroativos – o direito morre desde o momento em que podia ser exercido[1725] ou então a extinção por caducidade só terá efeitos com a declaração administrativa.

Sucede que, a Administração, nestes casos, se tiver discricionariedade, poderá atribuir efeitos só para o futuro[1726].

Debruçando-nos um pouco mais espaçadamente sobre o figurino da eficácia da caducidade, perguntemo-nos o seguinte: se a Administração tiver discricionariedade para atribuir efeitos ao ato então para que precisa a Administração de recorrer à revogação com eficácia retroativa para atribuir efeitos retroativos ao ato? A resposta é que tal poderá suceder nas situações em que a norma é vinculada, porque nos casos em que a Administração tem discricionariedade ela poderá pôr cláusulas de extinção do direito só para o futuro ou cláusulas de extinção total do direito[1727].

A norma é vinculada quando a extinção opera *ipso iuris* por força de aplicação de determinada lei e a Administração nada pode fazer a não ser recorrer à revogação (com eficácia retroativa) que é por natureza, de utilização discricionária por parte da Administração[1728].

[1723] Porventura, também se pode interpretar esta norma sob outra perspectiva. Será que o legislador admite que a caducidade nem sempre opere a extinção total dos efeitos do ato?

[1724] Assim, p. ex., a norma do art. 71.º do RJUE, além de identificar as situações que podem conduzir à caducidade da licença ou da admissão de comunicação prévia de operações urbanísticas também prescreve o procedimento a observar com vista à declaração das referidas caducidades e à entidade competente para o efeito, sendo certo que há aqui um poder que é discricionário e uma aproximação da caducidade à revogação.

[1725] BERNARDO GOMEZ CORRALIZA, *La caducidad*, cit., pp. 456 e segs; MARTA GARCIA PEREZ, *La utilización del dominio público marítimo-terrestre*, Madrid: Marcial Pons, 1995, pp. 333 e segs.

[1726] O STA já decidiu que a caducidade pode ter efeitos para o futuro, cfr. Ac. do Supremo Tribunal Administrativo, de 18 de abril de 1989, Proc. n.º 17162/89 *(apud* http://www.dgsi.pt/).

[1727] No mesmo sentido, cfr., GONZALEZ MARIÑAS, *Una nueva perspectiva jurídico pública para el estudio de las cláusulas voluntarias del ato administrativo*, en libro homenaje al professor Villar Palasí, Madrid: ed. Civitas, 1989, p. 22.

[1728] A intervenção administrativa nestas situações pressupõe o exercício de poderes vinculados da Administração já que a decisão é uma consequência lógica e necessária da verificação ou constatação prévias, cfr., MARCELLO CAETANO, *Manual de direito administrativo*, cit., p. 456.

Com efeito, nestas situações, levantam-se questões sobre a eficácia da caducidade e o seu alcance no tempo porque fica demonstrado que a caducidade tem uma geometria variável, i.e., quando os efeitos são declarados pela Administração ao abrigo de poderes discricionários a caducidade terá efeitos para o futuro, tal como a revogação, mas dependendo do regime legal no caso concreto, se a declaração de caducidade for meramente declarativa (e não constitutiva), já os efeitos poderão ser retroativos[1729].

Daí que seja essencial distinguir, caso a caso, dependendo da fonte de direito administrativo da caducidade (sem fatalismos ou regras absolutas) se a declaração de caducidade é declarativa ou constitutiva e analisar outras fontes de direito administrativo que, no caso concreto, poderão ser o regime legal e/ou o teor do contrato administrativo[1730].

Summo rigore, optamos por estudar a eficácia da caducidade assumindo que estamos a seguir na direção de uma expressão que reflete a atividade administrativa, pelo que, seremos invariavelmente reconduzidos para o domínio da publicidade, da obrigatoriedade e da oponibilidade a terceiros - quanto ao regulamento administrativo- ou, para a produção de efeitos pelo ato administrativo[1731] e, bem assim, para o preenchimento de pressupostos dos tipos legais em causa pelo mesmo ato administrativo[1732]. Deste modo, entendemos que o estudo da declaração de caducidade da Administração Pública nas suas várias dimensões – declarativa, constitutiva, facultativa e obrigatória – permite abarcar todas as realidades da eficácia de uma atividade administrativa (regulamentos, atos ou contratos administrativos) tendo como pano de fundo a caducidade.

Concluindo, saliente-se, a prática de atos administrativos declarativos deve entender-se como exigindo uma habilitação legal específica que não existe na generalidade dos casos de caducidade daí que importe saber como relacionamos a declaração da Administração Pública com a sua verdadeira natureza para *afinal* nos pronunciarmos sobre a sua correspondência com a tutela jurisdicional efectiva.

Passemos sem mais delongas para este ponto essencial.

[1729] Similarmente, PERRUCCI, *Le acque pubbliche nelle legislazione italiana*, Bolonha: ed. Zanichelli, 1981, p. 112.

[1730] Note-se que o critério operativo da caducidade funcionará em função dos dados legais, i.e., há dados de regimes legais que apontam para a utilização da caducidade com um juízo permissivo sobre os órgãos administrativos e do seu funcionamento.

[1731] FREITAS DO AMARAL, *Curso de direito administrativo*, vol. II, cit., p. 380.

[1732] Sobre a eficácia do ato administrativo e respectiva força jurídica, cfr., CABRAL DE MONCADA, *Autoridade e liberdade na teoria do ato administrativo*, Coimbra: Coimbra Editora, 2014, p. 467.

5.1. Declaração da Administração Pública

Por forma a podermos oferecer uma brevíssima panorâmica relativa ao enquadramento da declaração da Administração Pública no instituto da caducidade, afigura-se-nos conveniente analisar sucintamente as situações em que a operatividade da caducidade está associada à apreciação pela Administração das virtualidades extintivas dos factos, nomeadamente quando a caducidade está condicionada à emissão de uma declaração da Administração[1733].

No ponto anterior afirmamos que a declaração de caducidade não é exigível para a maior parte das situações no direito administrativo tendo como pano de fundo a coloquialidade do esgotamento dos prazos onde o efeito da caducidade pode ter como objetivo o de que a produção dos efeitos extintivos se verifique pela via automática. Deste modo, a declaração de caducidade terá carácter declarativo e llimita-se a subscrever um facto objetivo – decurso do prazo – sendo irrecorrível.

No entanto, nas causas de caducidade por incumprimento ou por impossibilidade superveniente, o efeito extintivo só se produz com a declaração de caducidade assumindo-se esta como uma condição suspensiva desse efeito.

Nestas situações, a declaração de caducidade pode ser vista como uma verificação constitutiva, um "acertamento".

Comecemos pela causa de caducidade por incumprimento.

Rectius, na Edificação Urbana a finalidade última da caducidade é incentivar os promotores a realizar de forma efetiva as obras de urbanização, o que significa que a Câmara Municipal não se pode limitar a verificar o decurso do prazo para o exercício das faculdades inerentes ao título, ou mesmo ao cumprimento de certos deveres, devendo averiguar qual a melhor solução para o caso concreto, tendo como pano de fundo o interesse público.

Destarte, consideramos que em todos os casos devem ser avaliados os motivos justificativos que levaram ao não cumprimento, sendo que a lei associa a figura da caducidade às situações de inércia do titular do direito relativamente ao exercício das

[1733] No âmbito das autorizações, concessões e licenças, a caducidade justificar-se-à no caso de incumprimento de obrigações essenciais e se o incumprimento for imputável ao particular. Neste sentido, cfr., entre outros, MARIA MERCEDES LAFUENTE BENANCHES, *La concession de domínio público*, cit., pp. 89 e segs; JAIME RODRIGUEZ-ARANA MUÑOZ, *La caducidad en el derecho administrativo español*, cit., pp. 218 e segs.

faculdades inerentes ao licenciamento, por vezes, com vista a evitar situações de pendência contrárias ao interesse público, outras, procurando sancionar o não cumprimento de determinados deveres que se encontram associados a essas faculdades. No que toca à apreciação da responsabilidade pelo incumprimento, verifica-se que o art. 71.º, do RJUE, contempla expressamente duas hipóteses justificativas: (i) *prima facie*, nos casos em que a suspensão das obras de urbanização por período superior a seis meses decorre de fato não imputável ao titular da licença ou da admissão da comunicação prévia[1734]; (ii) *secondo facie*, nas situações em que as obras estão abandonadas por período superior a seis meses, mas os trabalhos estão suspensos por um motivo justificativo registado no respetivo livro de obra[1735].

O "facto não imputável" ao titular da licença implica uma avaliação subjetiva e discricionária, ou seja, o poder público terá de fazer escolhas à luz do interesse público na aferição dos pressupostos e determinação dos efeitos.

Com efeito, em todas estas situações, existem aspectos comuns de regime que atendem a um procedimento de audição do particular, seja em sede de convite ao aperfeiçoamento, previsto na caducidade dos contratos, a propósito de se atribuir ao particular um prazo adicional de 5 dias para apresentação de documentos em falta (art. 86.º do CCP), e que em nosso entender se deverá aplicar por interpretação sistemática a todos os casos de caducidade da adjudicação (art. 87.º-A, do CCP) na causa de caducidade por facto superveniente, quer em sede de audiência prévia dos interessados (art. 121.º do NCPA)[1736].

Igualmente importa vincar que da decisão final no procedimento haverá sempre um controlo jurisdicional conforme à Constituição e à Tutela Jurisdicional Efectiva[1737].

Passemos agora à forma como a declaração administrativa de caducidade é exigivel na causa de caducidade por impossibilidade superveniente.

Recordamos que esta causa de caducidade se verifica por extinção acidental de requisitos ou pressupostos legais da titularidade ou exercício do direito em causa, *rectius*, casos de perda ou alteração superveniente das condições legais de manutenção do direito. O direito que extingue por caducidade não apresenta qualquer especificidade e não se

[1734] Reportamo-nos ao art. 71.º, n.º 3, al. b), do RJUE.
[1735] Reportamo-nos ao art. 71.º, n.º 4, al. a), do RJUE.
[1736] O direito de audiência prévia como ato constitutivo de direitos aplica-se no contexto da declaração de caducidade da adjudicação.
[1737] Tanto o art. 20.º como o n.º 4 do art. 268.º, ambos da CRP, garantem a possibilidade de o cidadão apelar para uma decisão jurisdicional acerca de uma questão que o oponha à Administração.

vislumbram os fundamentos para considerá-lo *ab initio* como temporário: assim sucede tipicamente nos casos de caducidade por desaparecimento dos pressupostos, ou de caducidade por morte, ou por impossibilidade definitiva, entre outras[1738].

Ora, em todas estas situações de caducidade resulta claro que a caducidade tem de ser declarada no âmbito de um procedimento que garanta a audiência prévia do interessado, não podendo funcionar de forma automática[1739].

Neste âmbito, em nosso entender, urge utilizar uma interpretação sistemática que permita considerar aspetos comuns do procedimento administrativo na caducidade dos contratos administrativos, independentemente da sua causa[1740], à necessidade de convite ao aperfeiçoamento (art. 86.º do CCP) e direito de audiência prévia (art. 121.º do NCPA).

Lembre-se que, a Administração conta, neste domínio, com margem tanto maior de liberdade de apreciação e valoração das causas de caducidade quanto menor for a densidade e detalhe das prescrições legais em que se contenham.

Os regimes legais de caducidade podem ser diferentes, tudo dependendo do grau de indisponibilidade legal e administrativa dos interesses em jogo, da finalidade das causas de caducidade e da medida em que a lei vincule estritamente a Administração ou esta goze de maior ou menor espaço de decisão próprio.

O procedimento é o instrumento privilegiado que permitirá assegurar ao interessado, através do direito de audiência, a sua participação na decisão final, invocando causa de força maior ou circunstâncias alheias à sua vontade, requerendo a eventual prorrogação do prazo, se for caso disso, ou a reabilitação do direito, etc.

Por sua vez, o procedimento é também essencial para a Administração poder verificar e apreciar se efetivamente procedem ou não as causas determinantes da caducidade, examinar a conduta do particular para averiguar em que medida o incumprimento é imputável ao titular do direito e 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[1741].

[1738] Pensamos concretamente na causa de caducidade por impossibilidade superveniente na formação do contrato (art. 180.º) e no momento pós-contratual (art. 87.º-A e 337.º, ambos do CCP).

[1739] No mesmo sentido, cfr., MARIA FERNANDA MAÇÃS, A caducidade no direito administrativo: breves considerações, cit., p. 164.

[1740] Neste sentido, atendemos ao regime legal da caducidade tanto na formação dos contratos – arts. 24.º, 86.º, 87.º, 91.º, 93.º, 105.º e 180.º como no momento pós-contratual – arts. 87.º-A e 337.º, todos do CCP.

[1741] Como afirma MARIA FERNANDA MAÇÃS, *A caducidade no direito administrativo: breves considerações*, cit., p. 166, "a Administração poderá verificar e apreciar se efetivamente procedem ou não as causas determinantes da caducidade, examinar a conduta do particular para averiguar em que medida o incumprimento é imputável ao

Apesar da incerteza quanto ao preenchimento dos pressupostos do tipo legal de impossibilidade do contrato público para efeitos de aplicação do art. 87.º-A, do CCP, *rectius*, "impossibilidade natural ou jurídica, extinção da entidade adjudicante ou do adjudicatário ou por insolvência deste", é crível que, em nome do princípio da proporcionalidade, o órgão da Administração com base num juízo de probabilidade da verificação dos mesmos – assente na averiguação sumária dos fatos relevantes – possa fixar a regulação da situação individual e concreta em causa, com eficácia jurídica externa, embora se comprometa a emitir nova pronúncia sobre a mesma situação jurídica, logo que realize um exame mais aprofundado dos pressuspostos legais[1742].

Neste âmbito, se ocorrer uma das situações previstas no CCP para a caducidade por fato superveniente devido a impossibilidade natural ou jurídica, extinção da entidade adjudicante ou do adjudicatário ou insolvência deste, será necessário a Administração analisar - à semelhança daquilo que preconizámos para a caducidade dos atos precários e provisórios - se a situação de caducidade do contrato público demanda por parte da Administração a práctica de um ato ulterior regulador da situação inicialmente definida para a realização imediata do interesse público (caducidade na fase pré-procedimental) ou se, em alternativa, urge garantir a realização do interesse público que muitas vezes sofre evoluções relevantes numa fase tardia (caducidade na fase pós-procedimental).

Rectius, a Administração terá de distinguir se a ocorrência do fato superveniente afecta um contrato e se conclui que desde o início não estavam preenchidos os pressupostos legais (ao contrário do que se julgava provável), pelo que, nestes casos, a declaração de caducidade deve modificar ou extinguir os efeitos do contrato retroativamente (*ex tunc*) ou, se, em alternativa, como só ulteriormente se verifica no contrato a mutação do interesse público que motiva a caducidade do mesmo por alteração ou extinção da regulação fixada, caso em que a declaração de caducidade tem, em princípio, efeito para o futuro (*ex nunc*).

Concluindo, saliente-se, quanto à eficácia da caducidade por alteração das circunstâncias de fato, quer por "impossibilidade natural ou jurídica, extinção da entidade

---

titular do direito, sendo que o interesse público pode aconselhar a manutenção da concessão ou do título habilitante para evitar prejuízos maiores que resultariam da sua extinção pura e simples, em especial em resultado da quebra da continuidade da prestação de um serviço público, por exemplo".

[1742] Salienta ainda MARIA FERNANDA MAÇÃS, *A caducidade no direito administrativo: breves considerações*, cit., p. 167 que "a declaração de caducidade, ao verificar a produção do fato extintivo da relação jurídica em causa e ao manifestá-lo, elimina o equívoco de uma situaçao de aparência que na realidade já não existe mas que não foi até então declarada".

adjudicante ou do adjudicatário ou por insolvência deste", na fase pré-procedimental, está dispensado o juízo subjectivo indagando da sua imputabilidade ao adjudicatário e/ou contraente, pelo que a caducidade operará automaticamente, independentemente da declaração de caducidade, a qual, a existir, terá efeitos declarativos[1743]. A declaração de caducidade tem natureza declarativa se a causa constitui um fato em si mesmo extintivo e de comprovação objetiva.

Neste caso, a pronúncia administrativa não tem conteúdo próprio e não introduz qualquer alteração na realidade existente. A alteração da ordem jurídica dá-se por força da verificação do fato gerador da caducidade limitando-se a Administração a reconhecer a alteração operada (carácter declarativo da declaração)[1744].

Todavia, defendemos que a caducidade por fato superveniente, no momento pré-contratual, relativo à revogação, invalidade, ineficácia ou extinção da declaração bancária apresentada pelo candidato prevista no art. 180.º do CCP, se encontra abrangida pelo regime comum dos procedimentos de convite ao aperfeiçoamento e audiência prévia das restantes causas de caducidade previstas no momento pré-contratual[1745].

Quanto à eficácia da caducidade por alteração das circunstâncias de fato, quer por "impossibilidade natural ou jurídica, extinção da entidade adjudicante ou do adjudicatário ou por insolvência deste", na fase pós-procedimental, exigir-se-à uma pronúncia da Administração sobre a situação jurídica logo que realize um exame mais aprofundado dos pressuspostos legais, pelo que a caducidade só operará com a declaração de caducidade, a qual, a existir, terá carácter constitutivo[1746].

[1743] O momento pré-contratual que até pode surgir após a decisão de contratar é o momento em que ainda não foi celebrado o contrato. Quando ocorre a caducidade da adjudicação o contrato não foi ainda celebrado.
[1744] Reportamo-nos ao art. 180.º do CCP.
[1745] Existem várias causas de caducidade neste momento pré-contratual, desde logo, a caducidade pelo não exercício do direito na tomada de decisão da entidade adjudicante (art. 24.º do CCP); caducidade pelo não exercício do direito na escolha do ajuste directo da entidade adjudicante (art. 27.º, do CCP); caducidade por incumprimento na falta de apresentação de documentos de habilitação (art. 86.º do CCP); caducidade por imcumprimento na falsidade dos documentos e declarações (art. 87.º do CCP); caducidade por incumprimento na falta de prestação de caução por fato que lhe seja imputável (art. 91.º do CCP); a caducidade pelo não exercício do direito na falta de confirmação de compromissos (art. 93.º do CCP); a caducidade por incumprimento na não comparência do adjudicatário e não remissão do contrato por via alectrónica (art. 105.º, n.º 1, als. b) e c), do CCP).
[1746] Reportamo-nos ao art. 337.º do CCP. A caducidade dos contratos com objeto passível de ato administrativo que se extinguem por força da verificação dos fatos determinantes da caducidade dos atos administrativos que aqueles substitutem, ou seja, os contratos pelos quais o contraente público se vincula a praticar ou a não praticar um ato administrativo extinguem-se por força da alteração ou da impossibilidade superveniente da concretização dos pressupostos que ditariam o exercicio da discricionariedade administrativa no sentido convencionado. O preceito visa salvaguardar situações entre a celebração do contrato e a prática do ato prometido quando se alteram ou tornam impossiveis determinados pressupostos de fato ou de direito de que a norma que atribui competência que está a ser exercida faz depender a produção do efeito jurídico

Sobre a natureza desta dualidade dissertaremos no próximo ponto.

5.1.1. Carácter declarativo ou constitutivo da declaração

Antes do mais, cumpre salientar que nas situações em que a operatividade da caducidade está condicionada à emissão de uma declaração da Administração, esta integra um ato administrativo declarativo ou constitutivo.

A caducidade tem natureza declarativa se a causa constitui um fato em si mesmo extintivo e de comprovação objetiva. Neste caso, 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 fato gerador de caducidade, limitando-se a Administração a reconhecer a alteração operada e tem efeitos *ex tunc*[1747]. Destarte, no caso da existência de causas de resolução objetivas previstas na lei ou no contrato, a Administração limita-se a declarar a caducidade tendo em conta que estão verificados os pressupostos de fato aí previstos.

Em geral, nos casos de caducidade pelo não exercício do direito (caducidade preclusiva) a declaração de caducidade tem natureza declarativa[1748].

De todo o modo, a declaração de caducidade, ao verificar a produção do fato extintivo da relação jurídica em causa e ao manifestá-lo elimina o equívoco de uma situação de aparência que na realidade já não existe mas que não foi até então declarada.[1749]

Assim sendo, mesmo aqui, a declaração de caducidade terá efeitos constitutivos[1750].

---

convencionado. Mas, igualmente, quando se alteram ou extinguem pressupostos que, no juízo discricionário da Administração, foram determinantes para se vincular à emanação de um ato com determinado conteúdo, ou à não emanação de determinado ato. Não visa permitir à Administração re-exercer a discriciomariedade pois que tal atentaria contra a força vinculativa do contrato. O que está aqui em causa não é a caducidade do direito à Administração à prática do ato administrativo, mas antes a caducidade dos efeitos de um ato administrativo.

[1747] Retroativamente, contando a partir do início da situação referida no ato.

[1748] Apenas declara a existência ou inexistência de um direito ou de um fato.

[1749] MACELLO CAETANO, *Manual de direito administrativo*, cit., p. 456; chama a atenção para o fato da maioria da doutrina italiana conceder que "por vezes o apuramento ou reconhecimento de situações ou de circunstâncias em casos individuais pode ser acompanhado de uma decisão atributiva de direitos, embora se trate do exercício de poderes vinculados da Administração em tais termos que a decisão é consequência lógica e necessária da verificação ou constatação prévias: temos então os *accertamenti costitutivi*, que poderíamos traduzir por "verificações constitutivas".

[1750] JAIME RODRIGUEZ ARANA MUÑOZ, *La caducidad en el derecho administrativo español*, cit., pp. 15 e segs. E, entre nós, LUIS FÁBRICA, *O tempo e a caducidade em direito administrativo,* cit., p. 76; MARIA FERNANDA MAÇÃS, *A caducidade no direito administrativo: breves considerações,* cit., p. 168; PEDRO GONÇALVES, *A concessão de serviços públicos,* Coimbra: Livraria Almedina, 1999, pp. 338 e 339.

Na jurisprudência do STA "um ato que declara a caducidade de um direito ou de uma situação jurídica, embora tenha natureza de ato declarativo, vem criar uma situação de maior "certeza" sobre a existência dos pressupostos de caducidade (...)[1751]".

A exigência de uma declaração ou pronúncia de caducidade leva a doutrina a discutir se tal declaração integra um ato administrativo declarativo ou constitutivo[1752].

A declaração de caducidade tem natureza declarativa se a causa constitui um fato em si mesmo extintivo e de comprovação objetiva. Neste caso, a pronúncia administrativa não tem conteúdo próprio e não introduz qualquer alteração na realidade existente. A alteração da ordem jurídica dá-se por força da verificação do fato gerador da caducidade, limitando-se a Administração a reconhecer a alteração operada e tem efeitos *ex tunc*. P. ex., é o que se passa, em regra, na caducidade (dos contratos públicos) por causa relacionada com fato superveniente, como veremos adiante[1753].

De qualquer modo, a declaração de caducidade, ao verificar a produção do fato extintivo da relação jurídica em causa e ao manifestá-lo, elimina o equívoco de uma situação de aparência que na realidade já não existe, mas que não foi até então declarada. Numa síntese intercalar, argumenta-se que, mesmo aqui, a declaração de caducidade terá efeitos constitutivos[1754].

[1751] Ac. do Supremo Tribunal Administrativo, de 28 de março de 2001, Proc. n.º 38188/01 *(apud* http://www.dgsi.pt/).

[1752] O art. 148º do NCPA fornece uma definição legal de ato administrativo estatuindo que consiste nas decisões que, no exercício de poderes jurídico-administrativos, visem produzir efeitos jurídicos externos numa situação individual e concreta. O novo artigo veio restringir o âmbito da figura do ato administrativo aos atos decisórios com eficácia externa sendo que, para que um ato jurídico concreto seja qualificado como ato administrativo, é necessário que ele possua um conteúdo decisório, ou seja, o ato administrativo tem de consistir numa decisão que produza acontecimentos não se esgotando assim num juízo de valor ou opinião como é o caso dos pareceres não vinculativos, das informações e das propostas. Ora, após uma breve análise do conceito e características do ato administrativo há que fazer uma breve referencia à tipificação doutrinária dos atos, *rectius*, (i) os atos constitutivos que produzem efeitos inovadores direta e integralmente imputáveis, de modo que o particular, antes do ato, se encontre numa posição jurídica diferente daquela que detém apos a sua emanação e que, a modificação é imputável ao conteúdo do próprio ato administrativo; (ii) atos declarativos que assentam numa verificação de circunstâncias, sem que à respetiva declaração se associe a introdução de um efeito constitutivo (ex: prática de um ato administrativo mediante o qual a administração pública se declara incompetente para tomar uma decisão em determinada matéria). Trata-se de uma pronúncia da Administração Pública com carater regulador, dirigem-se frequentemente a uma clarificação, eliminação de duvidas a respeito de situações jurídicas cuja existência cabe à Administração Pública verificar e comprovar. Estes atos declaram qual é o direito no caso concreto para que essa declaração seja o pressuposto de comportamentos ulteriores cuja eficácia está em declarar ou conservar situações preexistentes sem que a sua identidade e conteúdo sejam alterados e sem que haja lugar a uma verdadeira constituição, cfr., no mesmo sentido, TIAGO ANTUNES, *A decisão no novo código do procedimento administrativo*, cit., pp. 759-797.

[1753] Ver pontos 2.4. e segs., da Secção III, do presente capítulo.

[1754] No que concerne à doutrina, veja-se FERNANDA PAULA OLIVEIRA/MARIA JOSÉ CASTANHEIRA NEVES/DULCE LOPES/MARIA FERNANDA MAÇÃS, *Regime jurídico da urbanização e edificação comentado*, cit., pp. 370 e 371, para as quais qualquer decisão que se pronuncie sobre a caducidade da licença não pode limitar-se a verificar o decurso do prazo fixado, sendo necessário avaliar as causas do não cumprimento imposto e

Mas a eficácia constitutiva depende essencialmente da natureza do fato extintivo e a declaração tem efeitos constitutivos se as causas de caducidade necessitam de ser comprovadas ou qualificadas juridicamente para averiguar se correspondem ou não ao estabelecido na lei, no contrato ou no ato[1755].

Neste caso de caducidade, além de ter de ser declarada, a pronúncia da Administração não se limita a dar relevância jurídica a um fato extintivo, antes produz, ela própria, efeitos jurídicos, e a caducidade só opera a partir do momento em que é declarada (*ex nunc*).

É o que se passa comummente nas situações em que a causa de caducidade tem carácter sancionatório devido ao incumprimento de um dever, ónus ou condição por parte do particular.

É igualmente de salientar que a Administração conta, neste domínio, com margem tanto maior de liberdade de apreciação e valoração das causas de caducidade quanto menor for a densidade e detalhe das prescrições legais em que se contenha.

No âmbito da distinção entre rescisão-caducidade[1756] e rescisão-sanção[1757] em sentido estrito, PEDRO GONÇALVES[1758] chama a atenção para a diferença de natureza entre a declaração que se limita a verificar um fato objetivo e aquela que aprecia um comportamento e pondera qual o impacto dele na manutenção da relação de concessão, considerando que, no primeiro caso, estamos perante um ato declarativo de mera verificação de uma dada realidade e, no segundo, um ato constitutivo que cria uma situação jurídica nova.

---

considerar se, para a consecução do interesse público, a melhor solução é a extinção do título, a sua reabilitação ou a prorrogação do prazo significando isso que «a caducidade não opera de forma automática e a declaração tem natureza constitutiva e não meramente declarativa.

[1755] Na mesma linha de entendimento, veja-se também o que refere a senhora juiz-conselheira MARIA FERNANDA MAÇÃS, *A caducidade por incumprimento e a natureza dos prazos na atribuição da utilidade turística*, cit., p. 12, no tocante a esta questão, afirma expressivamente, que "as câmaras municipais dispõem do poder de gerir com certa margem de liberdade as situações de caducidade analisadas. Nesta conformidade, qualquer decisão, que se pronuncie concretamente pela caducidade da licença ou autorização, não pode limitar-se a verificar o decurso do prazo fixado para o exercício de faculdades inerentes ao respectivo título ou para o cumprimento de determinadas condições ou deveres. É preciso avaliar entre outros fatores, as causas do não cumprimento imposto, no contexto da situação concreta, e considerar-se, para a consecução do interesse público, a melhor solução é a extinção do título, a sua reabilitação ou a prorrogação do prazo".

[1756] Ato próximo de uma declaração de caducidade em que apenas se verifica a ocorrência de um fato que determina *ipso iure* a extinção da concessão.

[1757] Ato que sanciona o incumprimento grave imputável a título de culpa ao concessionário.

[1758] PEDRO GONÇALVES, *A concessão de serviços públicos*, cit., pp. 338 e 339.

Na verdade, discute-se na doutrina os casos em que esta declaração produz efeitos constitutivos[1759], já que a eficácia constitutiva dependerá da natureza do fato extintivo e da margem de discricionariedade da Administração na declaração de caducidade.

Segundo o entendimento de MARIA LAFUENTE BENACHES, a propósito dos contratos de concessão, a questão de saber se a declaração de caducidade é um ato declarativo ou constitutivo depende do alcance amplo ou restrito da concessão. De um ponto de vista amplo, a declaração de caducidade é declarativa quando a causa constitui um fato em si mesmo extintivo e de comprovação objetiva (como a morte do concessionário), e constitutiva quando a causa necessita de ser comprovada (caso, p. ex., do incumprimento de condições essenciais pelo concessionário). Já uma perspetiva restrita aconselha a dotar a declaração de caducidade de efeitos constitutivos[1760].

Summo rigore, os regimes de caducidade podem ser diferentes, tudo dependendo do grau de indisponibilidade legal e administrativa dos interesses em jogo, da finalidade das causas de caducidade e da medida em que a lei vincule estritamente a Administração ou esta goze de maior ou menor espaço de decisão próprio.

Repare-se, p. ex., que o regime de caducidade é, desde logo, menos rígido se o prazo para o exercício do direito, em vez de ser fixado por lei, puder ser estabelecido pela Administração, por acordo com o particular ou por ato unilateral.

5.1.2. Carácter facultativo ou obrigatório da declaração

A apreciação pela Administração das virtualidades extintivas dos fatos em que se traduz o incumprimento do particular pode ser meramente implícita, manifestando-se apenas no ato que declara a caducidade, mas nem por isso, todavia, deixa de corresponder a uma realidade autónoma em face da declaração[1761]. Esta, por seu lado, limita-se, também aqui, a enunciar o efeito já produzido no momento logicamente anterior, por força da reunião dos respetivos fatos constitutivos pouco importando se a relevância constitutiva de

[1759] *Scilicet*, criando uma nova situação jurídica ou autorizando uma alteração na ordem jurídica existente.
[1760] MARIA LAFUENTE BENACHES, *La concessión de dominio público*, cit, p. 135.
[1761] Sobre o carácter facultativo ou obrigatório da declaração de caducidade, cfr., MARIA MERCEDES LAFUENTE BENANCHES, *La concession de domínio público*, cit., pp. 137 e segs.

algum desses fatos depende de um juízo da Administração, ou se tal juízo e declaração constam formalmente de um mesmo ato[1762].

Antes de determinar se a caducidade é de carácter facultativo ou obrigatório deverá ser identificada a causa de caducidade e a respetiva fonte do direito da caducidade.

A caducidade fundamenta a sua verificação em causas de resolução objetivas em que não há espaço para qualquer margem de apreciação da Administração quanto à oportunidade de exercitar ou não os seus poderes? Em caso afirmativo, teremos tendência para concluir que se trata de uma caducidade de carácter facultativo.

Ou, pelo contrário, o efeito extintivo do direito apenas é susceptível de se produzir com a declaração de caducidade assumindo-se esta como uma condição suspensiva desse efeito[1763]? Neste caso, inclinamo-nos para uma caducidade de carácter obrigatório.

Summo rigore, diremos que nas situações em que a pronúncia administrativa é declarativa, ela tornase, em princípio, facultativa se o efeito da caducidade operar de forma automática ipso iure.

Em sentido diamentralmente oposto, diremos que nas situações em que a pronúncia administrativa é constitutiva, ela torna-se, em princípio, obrigatória se a Administração dá como verificados os pressupostos da caducidade, por força do interesse público específico incompatível com a manutenção do estado de pendência, salvo razões excecionais de interesse público que imponham outra solução[1764].

Numa síntese intercalar, a causa de caducidade por não exercício do direito convoca tendencialmente o carácter automático do efeito extintivo e dispensará a declaração administrativa sendo esta facultativa. Pelo contrário, diremos que normalmente as situações de caducidade por incumprimento convocam faculdades discricionárias na

---

[1762] No mesmo sentido, veja-se a jurisprudência sobre a obrigatoriedade da declaração referindo que a caducidade do ato administrativo que autoriza a operação urbanística carece de ser declarada, ou seja, opera *ex voluntatis* do órgão administrativo competente em razão da valoração jurídica da situação concreta susceptível de preencher o pressuposto legal que enforma a causa de caducidade, cfr., Ac. do Tribunal Central Administrativo do Sul, de 22 de março de 2012, Proc. n.º 03118/07 (apud http://www.dgsi.pt). Segundo o acórdão, uma primeira conclusão a retirar é que a previsão legal de prorrogação do prazo de conclusão das obras de urbanização a requerimento do interessado retira qualquer hipótese de atribuir ao prazo de caducidade do ato administrativo de licenciamento a natureza de operatividade automática por simples decurso do tempo e consequente verificação objectiva do termo *ad quem*. O mesmo é dizer que a caducidade do licenciamento tem de ser declarada. O acórdão refere caducidade do licenciamento e não do alvará, pois o que caduca é o ato administrativo que corporiza a estatuição da Administração e não o título que lhe dá eficácia e desencadeia a produção dos efeitos jurídicos declarados e decorrentes da existência e validade da licença, declaração essa que - na ausência de disposição legal em contrário - compete ao mesmo órgão titular da competência do ato autorizativo, ou seja, à câmara municipal.

[1763] Em sentido similar, cfr., ROBIN DE ANDRADE, *A revogação dos atos administrativos*, cit., pp. 42 e 43.

[1764] MARIA FERNANDA MAÇÃS, *A caducidade no direito administrativo: breves considerações,* cit., p. 169.

apreciação do comportamento do destinatário[1765] que não dispensa a declaração administrativa sendo esta obrigatória.

Finalmente, na causa de caducidade por impossibilidade superveniente, se a alteração das circunstâncias de fato e direito que concorrem para a caducidade se manifestam no momento pré-procedimental, está dispensado o juízo subjectivo indagando da sua imputabilidade ao adjudicatário e/ou contraente, pelo que a caducidade operará automaticamente, independentemente da declaração de caducidade, a qual, a existir, terá carácter facultativo.

Com efeito, se a alteração das circunstâncias de fato e direito que concorrem para a caducidade se manifestam no momento pós-procedimental exigir-se-à uma pronúncia da Administração sobre a situação jurídica logo que realize um exame mais aprofundado dos pressuspostos legais, pelo que a caducidade só operará com a declaração de caducidade, a qual, a existir, terá carácter obrigatório.

Em qualquer caso, em algumas situações, o legislador confere à Administração a faculdade de ponderar declarar ou não a caducidade, mesmo que verificadas as respetivas causas, se for do interesse público manter a situação[1766].

O carácter tendencialmente facultativo ou obrigatório da declaração de caducidade que associamos às causas de caducidade elencadas não é, porém, incompatível com a existência de faculdades de valoração discricionárias do comportamento do destinatário[1767] que possam determinar que um caso clássico de esgotamento de um prazo, em princípio associado à declaração administrativa com carácter facultativo, não possa, devido ao aparecimento de um dado subjetivo, como tal, impedir o reconhecimento de que a declaração de caducidade tem carácter obrigatório[1768].

Assim, em termos meramente perfunctórios, diremos que a declaração tem, nestes domínios, natureza constitutiva e não meramente declarativa, tendo em consideração a margem de discricionariedade de que dispõe a Administração na apreciação da

---

1765 MARIA FERNANDA MAÇÃS, *A caducidade no direito administrativo: breves considerações,* cit., p. 169.

1766 É aquilo que se passa no dominio do regime legal das concessões, cfr. MARIA MERCEDES LAFUENTE BENANCHES, *La concession de domínio público*, cit., pp. 137 e segs.; entre nós, MARIA FERNANDA MAÇÃS, *A caducidade no direito administrativo: breves considerações,* cit., p. 170.

1767 VIRGA, *Il Provvedimento amministrativo*, cit., p. 479.

1768 Note-se que é este o entendimento da jurisprudência, designadamente quando estiver em causa a declaração de caducidade que exerceu poderes vinculados e não pode ser atacada mediante a denúncia de que violou principios administrativos, cfr. Ac. do Supremo Tribunal Administrativo, de 23 de junho de 2016, Proc. n.º 0252/16 *(apud* http://www.dgsi.pt/).

caducidade atendendo a que as causas de caducidade necessitam de ser comprovadas ou qualificadas juridicamente para averiguar se correspondem ou não ao estabelecido na lei[1769].

Por outro lado, implica também que no uso dos poderes de sindicabilidade contenciosa do agir da Administração os tribunais não podem substituir-se-lhe no exercício da competência, salvo determinação legal expressa nesse sentido, que de modo nenhum é o caso.

Scilicet, não podem porque a sindicabilidade contenciosa do agir da Administração termina na fronteira da reserva da Administração consubstanciada numa margem de livre decisão administrativa que constitui um limite funcional da jurisdição administrativa, uma vez que as opções do órgão administrativo tomadas nesse domínio relevam da esfera do mérito e não da esfera da validade[1770].

A questão, no fundo, é a seguinte: partindo do princípio de que qualquer ato jurídico da Administração pode ser submetido à fiscalização de órgãos jurisdicionais (que o removerão da ordem jurídica na parte em que o julgarem inválido), até onde devem e até onde podem os tribunais controlar a atividade administrativa para que a Administração possa atuar – dentro dos limites da lei e tendo em vista a realização de fins de interesse público – de acordo com os seus próprios critérios[1771]?

Em bom rigor, a regra básica é de fácil formulação, senão vejamos: (i) *Prima facie*, a margem de livre decisão *qua tale* é insuscetível de controlo judicial porque respeita ao mérito, à conveniência ou à oportunidade da Administração; (ii) *Secondo facie*, pelo contrário, tudo o que se situar fora dessa esfera é judicialmente sindicável porque estará em causa a validade da conduta administrativa (e nesse domínio já não há livre decisão mas sim vinculação[1772]).

Em face do exposto, concluímos que quando a caducidade assume a natureza de sanção por incumprimento não restam dúvidas de que é necessária uma declaração administrativa para operar o efeito extintivo do direito e para averiguar as causas de

---

[1769] Cfr., FERNANDA PAULA OLIVEIRA/MARIA JOSÉ CASTANHEIRA NEVES/DULCE LOPES/MARIA FERNANDA MAÇÃS, *Regime jurídico da urbanização e edificação comentado*, cit., p. 465.

[1770] No mesmo sentido, cfr., GONZÁLEZ PEREZ, *Los derechos reales administrativos*, 2.ª ed.º, Madrid: ed. Civitas, 1989, pp. 67-72.

[1771] Refira-se, em bom rigor que, não obstante todas as dúvidas e incertezas, a revisão constitucional de 1982 constituiu o início da alteração de paradigma do contencioso administrativo na medida em que o art. 269.º, n.º 3, da CRP, passou a prever a possibilidade de, junto dos tribunais administrativos, o particular "obter o reconhecimento de um direito ou interesse legalmente protegido", cfr., CARLA AMADO GOMES, *Temas e problemas da justiça administrativa*, cit., p. 21.

[1772] No mesmo sentido, cfr., BERNARDO DINIZ DE AYALA, *O (défice) de controlo judicial da margem de livre decisão administrativa*, Lex, 1995, p. 83.

caducidade, a conduta do particular e as razões de interesse público subjacentes ao prazo em causa.

Neste particular, advoga FERNANDA MAÇÃS[1773] que "o automatismo resolutivo é gerador de insegurança jurídica, pois deixa sem que se saiba se o ato administrativo se extinguiu ou não. Além disso, não é compaginável com qualquer juízo de ponderação, com vista a averiguar se o efeito extintivo é adequado e exigível (princípio da proporcionalidade) no confronto com o interesse público e outros bens jurídicos em jogo no caso concreto".

Ora, quando as causas de caducidade devam ser comprovadas ou qualificadas juridicamente de forma a verificar se estão conforme o estabelecido na lei, no contrato, ou no ato, devemos considerar que a declaração terá efeitos constitutivos, embora suscetíveis de se reportar ao momento em que termina o prazo[1774].

Uma vez delimitados os termos em que a caducidade se coaduna com a teoria geral do direito administrativo, encontra-se definida a forma como a caducidade pode ser enquadrada no ramo do direito público entendido como um conjunto de normas, naturalmente que determinadas com base num critério normativo de pertinência e se permite já perceber do que se fala quando se fala da caducidade no direito administrativo.

No capítulo dedicado aos elementos normativos procurámos alcançar as manifestações da caducidade no direito pátrio, principalmente no direito administrativo, o que permitiu conhecer a universalidade das suas proposições, ou seja, o modo como o instituto se revela nesse ramo de direito e que designamos como *[a heterogeneidade] das fontes de direito da caducidade*.

Ato contínuo, cumpriu indagar sobre a especificação do tema da *caducidade no direito administrativo* enquanto objeto científico.

Deste modo, tal desiderato não procurou ainda determinar a identificação da figura da caducidade, mas antes determinar as condições de cientificidade da atividade correlativa, ou seja, a caducidade como objeto de ciência somou, então, a sua definição com a definição de uma condição científica[1775]. A determinação do instituto enquadrado num ramo de

---

[1773] Parecer do Conselho Consultivo da Procuradoria Geral da República (n. 40/94), de 26 de setembro.

[1774] JAIME RODRIGUEZ ARANA MUÑOZ, *La caducidad en el derecho administrativo español*, cit., pp. 15 e segs. E, entre nós, LUIS FÁBRICA, *O tempo e a caducidade em direito administrativo,* cit., p. 76; MARIA FERNANDA MAÇÃS, *A caducidade no direito administrativo: breves considerações,* cit., p. 168; PEDRO GONÇALVES, *A concessão de serviços públicos,* cit., pp. 338 e 339.

[1775] Neste sentido, importa salientar que a determinação de condições de cientificidade não é uma questão pacífica no contexto epistemológico em que se insere, dado que, de escola em escola, varia até ao extemo céptico do relativismo científico ou do convencionalismo da determinação de o que é científico ser o que se define como tal, cfr., KARL POPPER, *The logic of scientific discovery* (trad. de *Logik der Forschung*) 6.ª ed.º, Londres:

direito como objeto de uma ciência permite diferenciar, por conseguinte, em razão da falta de cientificidade, a ciência jurídica de outras abordagens que também sobre ele incidem, dado que a respetiva individualidade está, exatamente, na elaboração relativa ao direito efetuada com base em mínimos metodológicos de ciência[1776]. As condições de cientificidade que se teve em conta, sem as quais não se podia afirmar que se tratava de uma ciência, foram, então: (i) o propósito de explicação do objeto da caducidade, i.e., as modalidades possíveis da caducidade nesse ramo de direito e que designamos como *as causas da caducidade no direito administrativo* e; também, (ii) o objetivo da sua organização, de molde a percecionar como é reconhecida e efetivado o instituto nesse ramo de direito que designamos como *os efeitos e a eficácia da caducidade no direito administrativo*.

Chegados aqui estamos em condições de estabelecer o enquadramento teórico-científico da compreensão normativa que retivemos sobre as fontes normativas da caducidade.

Coube o aprofundamento da verdade destas fontes normativas e das teorias em que se inserem, *rectius*, os elementos científicos da sua «*efectividade e reconhecimento*» (causas, efeitos e eficácia) enquanto proposta de sistematização do tema no direito administrativo.

Chegados a esse momento, estaremos então preparados para determinar a identificação da figura da caducidade, *rectius*, identificar «*a natureza jurídica da caducidade*» no direito administrativo.

Logo que compreendida a entrada no âmbito publicista do direito administrativo, a caducidade irá manifestar-se com as caracteristicas próprias desse ambiente, i.e., (i) de «*forma automática*»; estando sob tutela e aplicação da (ii) «*margem de livre apreciação e possibilidade de prorrogação de prazo pela Administração Pública*»; com uma autonomia teórico-científica independente de (iii) «*figuras afins*», como a resolução ou a revogação e, finalmente, sendo

---

ed. Routledge, 2002, pp. 57 e 58. Parece claro, no entanto, que há uma diferença evidente entre o conhecimento comum e o conhecimento científico e que essa diferença, de forma mais ou menos nítida, há-de estar, necessariamente, num conjunto de condições que estabeleçam, pelo menos minimamente, o salto que vai de uma afirmação comum a uma teoria científica, cfr., JUAN BORRON, *La filosofia y las ciencias*, Barcelona: ed. Critica, 1987, pp. 101 e segs.; e JACOB BRONOWSKI, *The common sense of science*, 2.ª ed.º, Londres: ed. Faber & Faber, 1983, pp. 148 e segs.

[1776] Em causa está, portanto, que a avaliação do exercício científico não se pode efectuar numa perspectiva reduzida, ou seja, não é apenas uma proposição explicativa, com todos os requisitos de cientificidade, que pode ser apelidada como um exercício de ciência, no caso, de ciência jurídica, cfr., ANNA PINTORE, *Consenso y verdad en la jurisprudencia* (trad. por Josep Aguiló Regla) in CFD, n.º 20, Alicante: ed. Doxa, 1997, pp. 279-293 (p. 282). O exercício da ciência é, por natureza, ampliativo, pelo que a proposição de ciência depende também, para poder garantir essa condição, do contexto da elaboração e da relação com o domínio em que se encontra, o que justifica que comummente se fale em teorias e não apenas em proposições, cfr., DIMITRI GINEV, *Searching for a (post) foundational approach to philosophy of science*, in JGPhS, n.º 32, Dordrecht: ed. Kluwer Academic Publishers, 2001, pp. 27-37 (p. 29).

susceptível de estar associada a (iv) «*cláusulas acessórias*».

Comecemos então pela identificação da figura da caducidade.

6. A natureza jurídica da caducidade

Como resulta das considerações antecedentes, a caducidade no direito administrativo não é, por regra, automática como no direito civil porque a própria Administração, servidora de interesses coletivos, deve, caso a caso, estudar a incidência das causas de caducidade, por não exercício do direito, incumprimento ou por causa superveniente, que conduzirá necessariamente à extinção da relação jurídico-administrativa, tendo em conta a utilidade pública que subjaz a todo o negócio jurídico.

Com efeito, importa desde logo reconhecer que, no âmbito do direito administrativo, é necessário considerar hipóteses muito especiais de caducidade, atendendo a que esta pode decorrer não só da lei como também depender da Administração.

Os prazos de exercício dos direitos podem ser fixados não só por lei ou por contrato, mas também por vontade unilateral da Administração, concretamente, por regulamento ou ato administrativo, podendo aqui existir um maior ou menor espaço de decisão por parte desta[1777].

De acordo com a distinção efectuada entre as várias causas de caducidade, verificamos que na caducidade por incumprimento é necessário que o regime da caducidade seja determinado em função da situação concreta, sendo importante averiguar as causas do não exercício do direito. Deste modo, refira-se, p. ex., que nas já elencadas fontes normativas de caducidade, designadamente, a caducidade da adjudicação prevista no CCP, não soçobra qualquer dúvida ao intérprete sobre a vertente sancionatória da figura: trata-se, em regra, da consequência de um fato imputável ao adjudicatário e corresponde, em concreto, ao incumprimento de deveres que resultam da lei ou que têm fundamento na lei e que denominámos no início deste estudo como uma das causas de caducidade originárias que permitem determinar a autonomia dogmática da caducidade do direito administrativo face à caducidade do direito civil[1778].

[1777] Neste âmbito, veja-se o exemplo da caducidade decorrente da aposição de cláusulas acessórias, como o termo final e a condição resolutiva.

[1778] Como vimos, embora o CCP não faça alusão expressa a "fato imputável" ao adjudicatário nos casos de "não confirmação de compromissos ou de "não associação entre os membros de agrupamento" ou de

Ademais, a caducidade em direito administrativo há-de sempre depender da finalidade concreta que determina o prazo para o exercício de cada direito e ter como fundamento o interesse público.

As inúmeras causas[1779], efeitos e eficácias da caducidade que foram identificadas neste estudo dificultaram sobremaneira a concretização do regime jurídico e o seu enquadramento dogmático.

Todavía, pretendemos demonstrar neste estudo que, independentemente dos casos identificados na modalidade de caducidade por incumprimento, a natureza jurídica da caducidade no direito administrativo não assume natureza sancionatória *tout court,* uma vez que a *ratio* da caducidade no direito administrativo tem o condão de prosseguir a segurança jurídica e pretender que, por força de lei, o direito deva ser exercido dentro de certo prazo, sendo certo que tal desiderato é insuscetível de confusão com o instituto da prescrição que – reportando igualmente ao vencimento de prazo – apresenta, no entanto, requisitos de aplicação que se prendem, entre outras razões, com o repúdio da inércia do titular da ação pelo seu não exercício, *per se*, aplicável mediante a ausência de fato legal impeditivo, suspensivo ou interruptivo do prazo.

Em nossa opinião, admitir a existência de uma dimensão punitiva e compulsória na declaração de caducidade da Administração Pública, sem mais, seria confundir a natureza de outros institutos que integram a extinção de fontes do direito administrativo, *rectius*, (i) a revogação, na extinção do procedimento administrativo, do ato administrativo ou do regulamento administrativo, quando esta se baseie num circunstancialismo de fato que atenda a razões subjetivas ou se prenda com o superior interesse público e (ii) a resolução, na extinção do contrato administrativo, quando esta se baseie em razões de incumprimento, dado que, nesta situação, há elementos subjetivos que reportam a fatos imputáveis ao comportamento dos particulares emergindo aqui um carácter sancionatório ou compulsório.

Ora, se é verdade que em certos casos do direito administrativo, o legislador optou por introduzir um elemento subjetivo e sujeitar a referida declaração de caducidade a um fato imputável ao agente, não é menos verdade que a declaração de caducidade pode ter

---

"revogação, invalidade ou extinção da declaração bancária, a verdade é que também, nestes casos, a caducidade da adjudicação exige que o fato resulte de uma falta do lado do adjudicatário, que lhe seja imputável.

[1779] Referimo-nos à extinção do direito por perda dos pressupostos legais da sua titularidade, ao incumprimento de deveres na sequência de um ato administrativo autorizativo e ao não exercício de faculdades atribuídas por concessões.

associada uma cláusula-acessória, entre outras situações inerentes ao interesse público do caso concreto, sem que daí advenha um princípio geral de recriminar o comportamento do agente no direito da caducidade.

Contudo, neste ponto dedicado à natureza jurídica da caducidade importa, acima de tudo, atender à entidade que fixa o prazo para o exercício do direito[1780] de forma a perceber o grau de automatismo dos regimes em causa e fazer a análise dos interesses envolvidos naquilo que designamos por «automatismo da caducidade». Obviamente, existirá sempre um interesse público subjacente a esta figura, sendo importante averiguar qual a finalidade concreta, já que o regime será tanto mais automático quanto a indisponibilidade dos interesses em causa. Por outro lado, importa igualmente atender que quando estamos perante prazos fixados por ato ou contrato administrativo, a Administração parece ter um amplo espaço de intervenção, podendo inclusivamente prorrogar o prazo, permitindo o exercício do direito para lá do espaço temporal inicialmente definido naquilo que designamos por «a margem de livre apreciação administrativa e a possibilidade de prorrogação do prazo ou de reabilitação» e, finalmente, na distinção face a outras figuras como a revogação naquilo que designamos por «distinção perante figuras afins».

Por fim, iremos ver como a caducidade está ligada à acessoriedade e até que ponto isso permite definir a sua matriz no direito administrativo naquilo que designamos por «caducidade enclausurada (...) condição, termo, modo e reserva».

6.1. O automatismo da caducidade

Tal como já tivemos oportunidade de salientar, no âmbito do direito civil a caducidade funciona de forma automática, operando a caducidade sem necessidade de nenhuma declaração formal[1781].

[1780] *Prima facie*, a Administração individualmente por ato administrativo; *secondo facie*, através de um acordo com consentimento do titular ou pelo próprio legislador directamente.

[1781] No âmbito da doutrina espanhola e italiana, muitos autores já se pronunciaram a este respeito, a título de exemplo, BERNARDO GOMEZ CORRALIZA, *La caducidad*, cit., p. 456; defende que a extinção é automática, ou seja, produz-se *ipso iure, sine fato hominis*, não sendo necessário, depois de expirar o prazo, nenhum ato posterior, nem do juiz, nem da parte; ainda, CESARE RUPERTO, *Prescrizione e decadenza*, Turim: UTET, 1968, p. 434; assinala que o efeito da caducidade se produz *ipso iure*, sem prejuizo de dever ser alegada pelo interessado nos casos em que não seja apreciada oficiosamente.

Ao contrário deste regime do direito civil, a caducidade no âmbito do direito administrativo nem sempre opera de forma automática pelo mero decurso do tempo previamente estabelecido sem que o particular exerça o seu direito[1782].

Nos casos em que a lei determina o prazo de caducidade por razões de certeza e segurança jurídica[1783], compreende-se que a impossibilidade de exercício do direito durante esse prazo faça com que a caducidade opere[1784] de forma automática[1785]. No entanto, na maioria dos casos, é necessário que a Administração venha a declarar a caducidade, já que esta não opera *ope legis*[1786].

Compreende-se que assim seja, desde logo, atendendo a que só perante o caso concreto é possível avaliar as exigências do interesse público e também porque o automatismo neste domínio cria insegurança jurídica pois não permite aferir com elevando grau de certeza se o direito ou o ato verdadeiramente se extinguiu[1787].

Destarte, mesmo no âmbito da caducidade pelo não exercício do direito, a declaração administrativa de caducidade faz com que termine o clima de incerteza e se

---

[1782] Em sentido diametralmente oposto, o Ac. do Supremo Tribunal Administrativo, de 18 de junho de 2009, Proc. N.º 0483/09 (*apud* http://www.dgsi.pt/) entendeu que, estando verificados os pressupostos para que fosse declarada a caducidade de licença para a realização de obras de urbanização, nada mais restava à entidade recorrida que declarar a caducidade, concluindo que esta opera por si só, sendo desnecessário um ato expresso a declará-lo. À semelhança do entendimento deste instituto, no âmbito do direito civil, e citando Mota Pinto, considerou a caducidade como uma forma de extinção de direitos resultante do seu não exercício durante determinado prazo, concluindo que, extinto o direito ele deixa de existir, saindo, em virtude da caducidade, da esfera jurídica do seu titular. Propugnou ainda, que a prorrogação da validade do alvará só seria possível se fosse tentada antes de a caducidade ter operado, já que depois só através de um pedido de licenciamento, sujeito então às novas regras em vigor. Terminou concluindo que a figura da caducidade operou independentemente da declaração contida no ato recorrido e, portanto, que o respectivo prazo se extinguiu *per se*, por manifesta imposição legal.

[1783] Naquelas situações em que, ao determinar a caducidade, a lei visa precisamente assegurar que, por razões de certeza, o direito ou a faculdade não possam ser exercidos para além do prazo fixado, o efeito de perda do direito, decorrente do fato do não uso (ou de outro fato), deve ser automático e há-de operar por força da própria lei.

[1784] A propósito da caducidade da carta de condução de veículo automóvel com carácter provisório, o STA veio defender o automatismo da caducidade, num Ac., de 16 de novembro de 2000, propugnando que "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 opera *ipso iure*, de maneira directa e automática.

[1785] Neste particular, propugna GIUSEPPE SANTANIELLO, *Decadenza, diritto amministrativo*, cit., p. 801, que a caducidade preclusiva opera de forma automática.

[1786] No mesmo sentido, veja-se o Ac. do Tribunal Central Administrativo do Sul, de 18 de junho de 2009, Proc. N.º 03137/07 (*apud* http://www.dgsi.pt), segundo o qual a declaração de caducidade do alvará não opera automaticamente, sendo necessária a intervenção da Administração no sentido de valorizar eventuais causas de incumprimento e sendo indispensável em tal valoração a participação dos interessados em sede de audiência prévia, considerando expressamente que, não basta a verificação de um dos eventos de que a lei faz depender a caducidade do alvará, sendo ainda necessária uma declaração formal da entidade competente.

[1787] MARIA FERNANDA MAÇÃS, *A caducidade no direito administrativo: breves considerações,* cit., p. 164.

confirme a situação de caducidade tornando assim a situação jurídica certa e incontestável[1788].

Já nos casos de caducidade por incumprimento é pacífico, na doutrina, a exigência de declaração administrativa, na medida em que para além da verificação do pressuposto objectivo do decurso do tempo, é necessário averiguar a conduta do titular do direito[1789].

Quanto à caducidade das concessões hidráulicas, GARCIA-TREVIJANO FOS defende que a caducidade não é uma forma de extinção automática, sendo necessária uma declaração prévia por parte da Administração[1790].

Deste modo, é mister salientar que se encontra aqui presente a ideia de que a caducidade deve ser declarada de forma a não permanecer por mais tempo numa situação prejudicial para o interesse público.

No fundo, o incumprimento das condições de concessão não supõe a extinção do direito do concessionário por si mesmo, apenas confere um poder à Administração.

Assim, a caducidade funciona como uma faculdade e simultaneamente um dever para impedir transtornos ao interesse público[1791].

Ademais, especificamente no âmbito da caducidade por incumprimento, e mesmo para aqueles autores que rejeitam a natureza sancionatória da caducidade, exige-se uma decisão expressa e um procedimento com as cautelas e garantias próprias dos atos com eficácia extintiva[1792].

De acordo com RODRIGUEZ-ARANA MUÑOZ[1793] o carácter automático é precisamente a nota que distingue a caducidade administrativa da caducidade civil, sendo o interesse geral o motivo da exigência de uma declaração, já que o interesse público constitui o elemento modular do regime geral da caducidade administrativa.

1788 SÉRVULO CORREIA, *Noções de direito administrativo*, cit., p. 472.

1789 Relativamente à concessão de dominio público, MARIA MERCEDES LAFUENTE BENANCHES, *La concesión de domínio público*, cit., p. 130; entende que a declaração da caducidade é uma modalidade de resolução objectiva, uma forma de extinção das concessões provocada pelo desaparecimento do interesse geral próprio da concessão, independentemente da sua causa. De acordo com esta doutrina, a concessão termina sempre que não se possa alcançar o interesse geral, posição esta que tende a eliminar as demais modalidades de extinção.

1790 JOSÉ ANTONIO GARCIA-TREVIJANO FOS, *Caducidad de concessiones hidráulicas*, cit., p. 268.

1791 No âmbito da análise da extinção da relação jurídica na concessão mineira, JOSÉ LUIS VILLAR PALASÍ, *Natureza y regulación de la concesión minera*, in RAP, n.º 1, 1950, pp. 79-116 (pp. 115 e 116); defende que a caducidade comporta duas fases: uma material e outra formal. Esta última justifica a inserção desta causa de extinção naquelas que derivam da vontade da Administração, ou seja, para além da existência de uma causa de caducidade é ainda necessária uma declaração de vontade por parte da Administração, no âmbito do seu poder discricionário.

1792 MARIA FERNANDA MAÇÃS, *A caducidade no direito administrativo: breves considerações,* cit., p. 166.

1793 JAIME RODRIGUEZ-ARANA MUÑOZ, *La caducidad en el derecho administrativo español*, cit., pp. 14 e 15.

Este ilustre administrativista da Universidade da Corunha vai um pouco mais longe, defendendo o funcionamento não automático da caducidade em todas as suas manifestações no âmbito do direito administrativo, atendendo a que a própria Administração, servidora dos interesses gerais, deve caso a caso estudar a incidência do incumprimento ou da extinção da relação jurídico-administrativa, precisamente em conexão com a utilidade pública que subjaz a todo o negócio jurídico público[1794]. Esta apreciação das circunstâncias por parte da Administração, em função dos interesses gerais, revela-se de enorme importância atendendo a que, muitas vezes, a Administração ao ponderar as situações concretas acaba por optar por não declarar a caducidade, não se chegando a produzir os efeitos inerentes a tal figura[1795].

Independentemente deste entendimento alargado do carácter não automático da figura da caducidade no âmbito do direito administrativo, certo é que, nos casos de caducidade por incumprimento, só através de uma ponderação das circunstâncias é possível aferir a oportunidade concreta do efeito extintivo[1796]. A Administração analisa se estão verificadas as causas da caducidade e pondera a conduta do particular e o grau de incumprimento, sendo certo que, no final, pode chegar à conclusão que é imperioso, no caso concreto, manter a relação jurídica ou o contrato, tendo em conta não só o interesse público como também a proteção de outros bens jurídicos presentes[1797] e de forma a evitar prejuízos maiores ou soluções manifestamente desproporcionadas.

6.2. A margem de livre apreciação e possibilidade de prorrogação do prazo

[1794] FRANCISCO VALASCO CABALLERO, *Las clausulas accesorias del ato administrativo*, cit., pp. 96 e segs.
[1795] No caso particular de licenças ou autorizações urbanísticas, é mister salientar que elas não são emitidas no interesse exclusivo do seu titular, mas também tendo em conta o interesse da coletividade, o que significa que a caducidade procura sancionar a inércia do promotor, com vista a evitar que se prolonguem no tempo situações de pendência contrárias ao interesse geral urbanístico.
[1796] P. ex., no caso concreto do direito do urbanismo, mais importante que a ideia de sanção, encontra-se em causa uma intenção de garantia do interesse público dominante de que determinada operação urbanística seja efectivamente realizada, i.e., a finalidade do instituto da caducidade pode ser precisamente o de estimular, p. ex., que determinadas obras se realizem efetivamente e incentivar para que determinado promotor cumpra as condições legais fixadas.
[1797] No caso de um contrato de concessão podem estar em causa: razões de conveniência da continuidade do serviço público, dificuldades insuperáveis em novas adjudicações, ou simplesmente, conveniência geral na manutenção do contrato, cfr., JAIME RODRIGUEZ-ARANA MUÑOZ, *La caducidad en el derecho administrativo español*, cit., p. 288.

Pretendemos identificar uma autonomia dogmática da caducidade no direito administrativo face à caducidade no direito civil. Como tal, aludimos para a existência de uma declaração de caducidade no direito administrativo que, em certas situações, traz à colação uma tendência para a possibilidade de haver um poder discricionário da Administração.

Se estamos perante um caso de caducidade no direito administrativo é importante analisar, desde logo, qual a causa de caducidade, entre as três que enumerámos, e a matéria em que se enquadra a relação jurídica respetiva, assumindo particular relevância o grau de disponibilidade administrativa no que respeita à fixação do prazo e em geral à vida da relação jurídica concreta.

No ponto anterior chegamos à conclusão que o automatismo da caducidade presente no direito civil não se verifica na maioria das situações de caducidade no direito administrativo.

Para tanto, terá de haver uma declaração administrativa que poderá (ou não) ter discricionariedade.

Não existem barreiras estanques em possamos assentar a natureza da declaração administrativa da caducidade, uma vez que, como vimos anteriormente, ela poderá ser declarativa ou extintiva; facultativa ou obrigatória, consoante a causa de caducidade no quadro legal "difuso" do direito administrativo da caducidade e, sobretudo, mediante a existência ou não de discricionariedade na lei que fundamenta o caso de caducidade concreto.

No ponto relativo à eficácia, verificamos que a caducidade tem uma geometria variável, i.e., quando os efeitos são declarados pela Administração ao abrigo de poderes discricionários a caducidade terá efeitos para o futuro, tal como a revogação, mas dependendo do regime legal no caso concreto, se a declaração de caducidade for meramente declarativa (e não constitutiva), já os efeitos poderão ser retroativos.

Chegados aqui, é mister salientar como se processa a discricionariedade nos casos de caducidade em que a lei confere uma margem de decisão à Administração, p. ex., como acontece de forma fatal nas situações de caducidade por incumprimento.

O princípio da prossecução do interesse público constitui um dos mais importantes limites dessa decisão e, dado o elevado grau de indeterminação do conceito de interesse público, é deixada à Administração uma ampla margem de livre decisão.

Neste contexto, é essencial compreender rigorosamente que sentido tem a liberdade de que beneficia a decisão discricionária.

Em relação à discricionariedade enquanto problema dogmático, esta não se impõe enquanto categoria metodológica autónoma no quadro metodológico geral da aplicação do direito ou da execução da lei, o problema da discricionariedade volta a pôr-se como a questão tão-só do controle jurisdicional da actividade administrativa.

Para tanto, cumpre identificar, como foi referido *supra*, que nos casos em que a lei confere uma margem de decisão à Administração, com vista à realização do interesse público, poderá colocar-se a questão de saber se a caducidade terá de ser previamente declarada pela Administração ou poderá ser oficiosamente apreciada pelo tribunal.

Se chegarmos à conclusão que no caso concreto de caducidade existe uma lei que confere uma margem de decisão à Administração, com vista à realização do interesse público, julgamos licito afirmar com segurança que será um caso em que a caducidade tem de ser previamente declarada pela Administração (natureza constitutiva), na medida em que ela não é (sempre) automática como no direito civil e em múltiplas situações é necessário haver audiência dos interessados[1798].

Pelo contrário, se o caso concreto de caducidade se apresenta como uma situação em que a lei não atribui discricionariedade e a declaração da Administração não tem conteúdo próprio e não introduz qualquer alteração na realidade existente é porque a alteração da ordem jurídica dá-se por força da verificação do fato gerador de caducidade (caducidade automática como no direito civil), limitando-se a Administração a reconhecer que a alteração operada está vinculada a um prazo como na causa de caducidade pelo não exercício do direito (onde é mais comum, embora não seja fatal…) poderemos então afirmar com segurança que será um caso em que a caducidade não tem de ser declarada pela Administração para produzir efeitos (natureza declarativa).

O processo de transformação do direito público português, mais concretamente do direito administrativo, tem de ser enquadrado no passado recente, *maxime* com a evolução do direito administrativo europeu no século XX.

[1798] Na sequência daquilo que foi dito acima sobre a caducidade de um alvará de loteamento resulta claro que a caducidade tem de ser declarada no âmbito de um procedimento que garanta a audiência prévia do interessado, não podendo funcionar de forma automática, para mais desenvolvimentos sobre esta matéria, cfr., ISABEL PEREIRA MENDES, *Consequências registrais da caducidade do alvará de loteamento e da suspensão da eficácia da deliberação camarária que a reconhece*, in ROA, ano 55, n.º 3, Dezembro, 1995, pp. 963-994 (pp. 963 e segs.).

Por esse motivo, procuramos fazer um breve levantamento da evolução registada em Portugal com a entrada em vigor da reforma do procedimento administrativo no que diz respeito à forma como tem sido encarada a conduta da Administração.

A margem de livre apreciação e discricionariedade da Administração pode suceder nas três causas de caducidade que enumerámos, embora ela só seja "fatal" e permanente na causa de caducidade por incumprimento.

Quando estejamos perante a causa de caducidade pelo não exercício do direito, ou impossibilidade superveniente, p.ex., de prazos fixados por ato ou contrato administrativo, a lei pode prever que a Administração tenha um amplo espaço de intervenção, podendo inclusivamente prorrogar o prazo, permitindo o exercício do direito para lá do espaço temporal inicialmente definido[1799]. Também nas situações em que a lei preveja determinadas causas impeditivas da caducidade, é necessário que a mesma venha a ser declarada no âmbito de um procedimento e que se averigue, *in casu*, se alguma destas causas se verifica.

Por conseguinte, na caducidade por incumprimento, em que a Administração valora as causas do não cumprimento por parte do particular de forma a averiguar se a relação jurídica estabelecida deverá ou não permanecer, existe não só uma obrigatoriedade de declaração da caducidade, como também ela própria produz efeitos jurídicos, operando a partir do momento em que é declarada.

Neste caso, a Administração mantem uma margem mais ampla de livre apreciação e uma maior liberdade de actuação no âmbito dos poderes discricionários que lhe são próprios, i.e., ainda que estes possam não existir ao nível da verificação dos pressupostos, existirão sempre em termos de decisão. Em princípio, a declaração é obrigatória nos casos em que a Administração verifica que esses pressupostos estão preenchidos.

No entanto, em certos casos, o legislador permite uma ponderação[1800] relativamente à declaração de caducidade, quando seja de considerar que razões de interesse público justificam a manutenção da relação.

[1799] Podemos assim dizer que é necessário analisar qual a finalidade que se visa atingir com o prazo de caducidade e o grau de disponibilidade administrativa relativamente à determinação do prazo. No âmbito do direito civil, quando o prazo é fixado por acordo ou por lei relativa a direito disponível, a caducidade impede o reconhecimento do direito por parte daquele contra quem deva ser exercido. Já no âmbito do direito administrativo, tal reconhecimento será admissivel pelo órgão administrativo, quando detenha poderes discricionários e mesmo que implique eficácia retroativa, se se tratar da produção de efeitos favoráveis aos interessados, *ex vi*, do art. 156.º, n.º 2, al. a), do NCPA.

[1800] Esta situação é particularmente visível em alguma margem de discricionariedade deixada à Administração no que toca à análise das respectivas causas e comportamentos do titular do direito, principalmente nos casos

Como foi dito, é assim possivel à Administração reabilitar[1801] o direito com efeitos *ex tunc*, ou prorrogar o prazo, por forma a manter a situação jurídica em causa. Esta reabilitação decorre da margem de liberdade deixada à Administração para apreciação das causas de caducidade em concreto, sendo necessário ponderar cuidadodamente as circunstâncias e a razoabilidade do prazo decorrido, explicitando as razões que justificam a decisão e recorrendo à ideia de interesse público[1802].

Assim sendo, outra característica assinalada à caducidade no direito administrativo é a possibilidade de a Administração em muitas situações poder prorrogar o prazo do título e até decidir-se pela reabilitação do direito, assegurando a manutenção da relação jurídica em causa por razões de interesse público, especialmente no caso das concessões[1803].

No tocante ao direito espanhol, no âmbito das licenças urbanísticas, a Administração pode optar pela não declaração da caducidade, reabilitando as licenças, designadamente quando assim o exijam os interesses da urbanização e não haja alteração do ordenamento urbanístico[1804].

Entre nós, não se encontra expressamente prevista tal possibilidade. Numa perspetiva favorável ao direito à edificação, afigura-se-nos pertinente questionar se, procedendo razões fundadas para o não cumprimento de prazos por parte do particular e

---

de caducidade por incumprimento. JOSÉ EDUARDO FIGUEIREDO DIAS/FERNANDA PAULA OLIVEIRA, *Discricionariedade administrativa*, cit., p. 383, consideram que na zona da discricionariedade a actividade administrativa é funcional e materialmente jurídica: visa a aplicação do direito ao caso concreto, na procura da melhor solução orientado pelo fim da norma (interesse público específico) e regulada por uma racionalidade jurídica (em obediência aos princípios jurídicos como os da igualdade, imparcialidade, justiça, proporcionalidade, mas também da necessidade, racionalidade, boa fé, proibição do arbítrio, e tendo em consideração os direitos, liberdades e garantias dos cidadãos administrados).

1801 No caso das concessões, a reabilitação não implica um novo outorgamento, apenas uma validação ou continuação da concessão inicialmente acordada, cfr., JAIME RODRIGUEZ-ARANA MUÑOZ, *La caducidad en el derecho administrativo español*, cit., p. 288.

1802 Nas palavras de MARCELO REBELO DE SOUSA, *Direito administrativo geral*, Introdução e Princípios Fundamentais, tomo I, cit., p. 205, o interesse público é o norte da Administração Pública; é por isso que o art. 266.º, n.º1, da CRP, individualiza o princípio da prossecução do interesse público em termos categóricos.

1803 Abordamos sumariamente casos de caducidade de alguns contratos públicos deixando de fora outros contratos administrativos, como, p. ex., os contratos de trabalho em funções públicas, contratos de constituição do direito de superfície sobre bens imóveis do domínio privado, contratos de permuta de bens imóveis do domínio privado, entre muitos outros contratos excluídos do CCP, – à exceção dos contratos de concessão – que, embora excluídos do CCP, mereceram a nossa atenção no ponto 1.4.4. deste estudo já que a caducidade que neles se manifesta tem uma associação intrínseca à extinção antecipada por incumprimento e ao interesse público da relação estabelecida entre Administração e concessionário. MARCELLO CAETANO, *Manual de direito administrativo*, vol. I, cit., pp. 420 e 421, dava alguns exemplos de casos de caducidade no direito administrativo português clássico que ainda hoje são actuais, nomeadamente os casos de direitos temporários emergentes de concessões que a Administração outorga a particulares para estes exercerem direitos pertencentes a pessoas coletivas de direito público ou poderem pôr em ação direitos seus.

1804 Para uma panorâmica do instituto da caducidade no âmbito das licenças urbanísticas no direito espanhol, cfr., FRANCISCO ANTÓNIO CHOLBI CACHÁ, *El procedimiento de concesión de las licencias de urbanismo* (especial referencia a la aplicación del silencio positivo), Madrid: ed. El Consultor de los Ayuntamientos, 2002, pp. 463 e segs.

mantendo-se inalteráveis as condições legais que ditaram as licenças ou autorizações, não poderia a Administração decidir-se pela reabilitação dos títulos, em vez de limitar-se pura e simplesmente a declarar a sua caducidade, com as consequências estabelecidas na lei[1805].

A possibilidade de reabilitação poderia decorrer da margem de liberdade que a lei confere à Administração na apreciação em concreto das causas de caducidade. Para tal, a Administração teria de proceder à avaliação das circunstâncias concretas, designadamente do interesse público em causa e a razoabilidade do prazo decorrido, explicitando as razões do sentido da sua decisão[1806].

Na verdade, no caso concreto do RJUE[1807], a Administração tem a possibilidade de prorrogar os prazos previstos, o que demonstra claramente que não se encontra presente nenhum interesse público específico em que o direito tenha de ser exercido no prazo inicialmente estabelecido. No fundo, o interesse aqui presente é o de que as obras de urbanização se realizem efectivamente, de modo a evitar que se prolonguem no tempo situações de pendência e o de fazer cessar a inércia do titular do direito. Procura-se assim satisfazer o interesse público dominante da realização efectiva da operação urbanística, e não propriamente uma ideia punitiva do comportamento do titular, mas apenas constrangê-lo a adoptar determinado comportamento por razões de interesse público e de protecção de terceiros adquirentes dos lotes[1808].

Note-se que por razões de interesse público, e também de salvaguarda do património cultural, da qualidade do meio urbano e do meio ambiente, da segurança das edificações e do público em geral ou, no caso de obras de urbanização para protecção de interesses de terceiros adquirentes de lotes, nos termos do RJUE[1809], a Câmara Municipal pode promover a realização das obras por conta do titular do alvará ou do apresentante da comunicação prévia quando, por causa que lhe seja imputável, este não tiver realizado as

---

1805 Reportamo-nos ao art. 72.º, n.º 1, do RJUE.

1806 Afiançam GONZÁLEZ PÉREZ/GONZÁLEZ SALINAS, *Procedimiento administrativo local*, tomo II, 2.ª ed.º, Madrid: ed. Consultor Ayunt.Y Juzgados,S.A, 1993, p. 907 e FRANCISCO GONZÁLEZ NAVARRO, *La llamada caducidade del procedimiento administrativo*, cit., pp. 203 e 204, que a caducidade pode ser definida como uma figura ou instituição jurídica que não procura penalizar ou ir contra os direitos subjectivos dos particulares, mas estabelecer um sistema de segurança jurídica que permita o exercício desses direitos subjectivos em tempo e de forma adequada.

1807 Reportamo-nos ao art. 72.º, n.º 3, do RJUE.

1808 Neste sentido, MARIA FERNANDA MAÇÃS, *A caducidade no direito administrativo: breves considerações,* cit., p. 150.

1809 Reportamo-nos ao art. 84.º, do RJUE. Este artigo abrange as situações de não execução das obras de urbanização e ainda os casos em que as obras de edificação não tenham sido concluídas.

obras no prazo fixado, ou suas prorrogações, mesmo que tenha caducado ou sido suspensa a licença ou a comunicação prévia[1810].

No âmbito da declaração de caducidade do loteamento por falta de conclusão das obras de urbanização, verificamos que declarada a caducidade do loteamento, ainda que relativamente a parte dos lotes, estes passam a constituir unidades prediais[1811].

Com efeito, saliente-se que a caducidade opera relativamente às especificações previstas no RJUE, porque a divisão dos prédios mantém-se, ou seja, os prédios continuam descritos como anteriormente, mas deixam de estar válidas as prescrições para aqueles lotes[1812].

A conclusão das obras aqui em causa constitui um verdadeiro dever do particular, que como vimos é susceptível de ser executado contra a sua vontade e que demonstra claramente o caráter sancionatório desta figura[1813].

No fundo, a finalidade última da caducidade é incentivar os promotores a realizar de forma efetiva as obras de urbanização, o que significa que a Câmara Municipal não pode limitar-se a verificar o decurso do prazo para o exercício das faculdades inerentes ao título,

---

[1810] Na verdade, existe uma coincidência, ainda que não seja total, entre as causas que podem originar a caducidade dos atos de licenciamento ou comunicação prévia e as situações previstas no art. 84.º, n.º1, do RJUE. No entanto, os prazos de caducidade e de substituição da Câmara Municipal não coincidem, e uma vez a substituição da Câmara Municipal pressupõe que esta tenha declarado a caducidade, enquanto que noutras tal não sucede, cfr., FERNANDA PAULA OLIVEIRA/MARIA JOSÉ CASTANHEIRA NEVES/DULCE LOPES/MARIA FERNANDA MAÇÃS, *Regime jurídico da urbanização e edificação comentado*, cit., p. 504.

[1811] No caso das obras de urbanização existe a prestação de caução para garantir a boa e regular execução das obras, nos termos do art. 54.º, do RJUE. Este montante pode ser reforçado, quando se mostre insuficiente para garantir a conclusão dos trabalhos, ou reduzido em conformidade com o adiantamento dos mesmos, não dando lugar, em qualquer dos casos, à emissão de novo alvará ou à apresentação e admissão de nova comunicação.

[1812] Assim, as cedências efectuadas no âmbito daquele loteamento integram o domínio público com a emissão do alvará e a Câmara Municipal procede à execução das obras de urbanização que não foram realizadas, tendo em conta o projecto aprovado, podendo deparar-se com uma impossibilidade de execução da totalidade das obras em conformidade com o projecto, uma vez que a execução das mesmas pode estar ligada e dependente da execução dos edifícios habitacionais ou de outros blocos, o que inviabilizará a execução das obras na sua globalidade. Nestes casos, parece que a Câmara Municipal deverá realizar as obras que sejam exequíveis de forma autónoma e proceder à reabilitação oficiosa do alvará do loteamento, nos termos do art. 84.º, n.º 4, do RJUE, ficando as restantes a cargo do promotor.

[1813] A reabilitação do alvará vai de encontro à ideia de superação da caducidade da licença em virtude da não realização das obras, fazendo com que as prescrições previstas para aqueles lotes se mantenham válidas do ponto de vista registral, em virtude da sua reativação. Da emissão oficiosa do alvará deve ser dado conhecimento à Direcção Regional do Ambiente e Ordenamento do Território e ao conservador do Registo Predial, podendo a mesma estar dependente do reembolso das quantias pagas pela Câmara Municipal, no caso de se demonstrar que a caução se revelou insufuciente para fazer face aos custos reais suportados. Ainda no caso da câmara não promover tal execução, qualquer adquirente dos lotes, de edifícios construídos nos lotes ou de fraçoes autónomas dos mesmos, tem legitimidade para requerer a autorização judicial para promover directamente a execução das obras de urbanização, nos termos do art. 85.º, do RJUE. Em suma, cumpre salientar que dúvidas não há de que em dizer que, no caso de caducidade por não realização do prazo fixado das obras de urbanização, não se visa impedir que as obras se façam, mas antes incentivar o promotor do loteamento a cumprir as condições previamente fixadas e a realizar efectivamente as obras de urbanização nos prazos previstos.

ou mesmo ao cumprimento de certos deveres, devendo averiguar qual a melhor solução para o caso concreto, tendo como pano de fundo o interesse público.

Destarte, consideramos que em todos os casos devem ser avaliados os motivos justificativos que levaram ao não cumprimento, sendo que a lei associa a figura da caducidade às situações de inércia do titular do direito relativamente ao exercício das faculdades inerentes ao licenciamento, por vezes, com vista a evitar situações de pendência contrárias ao interesse público, outras, procurando sancionar o não cumprimento de determinados deveres que se encontram associados a essas faculdades[1814].

Em qualquer caso, uma característica que sobressai na caducidade por incumprimento, em relação à caducidade pelo não exercício do direito, é o fato de, na primeira, se operar a extinção dos efeitos do ato ou contrato, mas não a extinção definitiva do direito em causa.

Entre nós, tomando como pano de fundo o RJUE, declarada a caducidade, admite-se que possa ser requerida nova licença. Nesse caso, o interessado terá de iniciar novo procedimento, mas a lei permite que sejam utilizados os pareceres que instruíram o procedimento anterior, desde que o "novo requerimento seja apresentado no prazo de 18 meses a contar da data da caducidade da licença ou autorização anterior e os mesmos sejam confirmados pelas entidades que os emitiram[1815]".

Neste contexto, decorrido o prazo de 18 meses, o particular terá de iniciar todo o procedimento exigido para a atribuição inicial da licença. Por outro lado, mesmo que o requerimento de renovação seja apresentado no prazo legal, as entidades envolvidas podem não confirmar os pareceres anteriores, designadamente no caso de alteração das normas urbanísticas aplicáveis, em especial de planificação, caso em que o interessado terá de requerer nova licença ou autorização adaptada aos normativos em vigor.

Adicionalmente, o princípio da prossecução do interesse público constitui um dos mais importantes limites da margem de livre decisão administrativa e, dado o elevado grau

---

[1814] No que toca à apreciação da responsabilidade pelo incumprimento, verifica-se que o art. 71.º, do RJUE, contempla expressamente duas hipóteses justificativas: (i) *prima facie*, nos casos em que a suspensão das obras de urbanização por período superior a seis meses decorre de fato não imputável ao titular da licença ou da admissão da comunicação prévia (art. 71.º, n.º 3, al. b), do RJUE); (ii) *secondo facie*, nas situações em que as obras estão abandonadas por período superior a seis meses, mas os trabalhos estão suspensos por um motivo justificativo registado no respetivo livro de obra (art. 71.º, n.º 4, al. a), do RJUE).

[1815] Estatui o art. 72.º, n.º 2, do RJUE: "*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 fato e de direito que justifiquem nova apresentação".*

de indeterminação do conceito, é deixada à Administração uma ampla margem de livre decisão quanto ao *modus faciendi* da sua prossecução[1816].

Como é consabido, esta margem de livre decisão administrativa consiste num espaço de liberdade de actuação administrativa conferido por lei e limitado pelo bloco de legalidade, implicando uma autodeterminação administrativa parcial[1817]. Esta ideia resulta, por vezes, da atribuição à Administração de uma liberdade na apreciação de situações de fato que dizem respeito aos pressupostos das suas decisões e, e não expressamente, como sucede na discricionariedade, de uma liberdade de escolha entre várias alternativas de actuação juridicamente admissíveis[1818].

A talho de foice, é essencial, antes de mais, compreender rigorosamente que sentido tem a liberdade de que beneficia a decisão discricionária[1819].

Ora, se há uma decisão juridicamente vinculada significa que a decisão a proferir implica a aplicação subsuntiva de uma norma legal, e juridicamente desvinculada a decisão que houver de reconhecer-se como válida embora não tenha sido subsuntivamente deduzida, directa ou indirectamente, de uma norma legal, ou, em termos mais amplos, de uma norma jurídica. Deste modo, a aplicação subsuntiva será o primeiro critério negativo – como que o contra-conceito – da discricionariedade[1820].

1816 MARCELO REBELO DE SOUSA, *Direito administrativo geral*, Introdução e Princípios Fundamentais, tomo I, cit., pp. 205 e 206.

1817 Os traços fundamentais do regime administrativo consagrados na CRP podem ser, simultaneamente, de natureza substancial, organizativa, e material. Acrescenta MARCELO REBELO DE SOUSA, *Legislação administrativa fundamental (explicação prévia)* Lisboa: LEX, 2000, pp. 8-9, que existem três tipos de princípios, (i) o princípio do Estado Social de Direito, que se pode qualificar simultaneamente como tendo natureza substancial e organizativa; (ii) o princípio da boa fé, que é, predominantemente, material ou substancial, sendo que essa dimensão dá especial acuidade à sua influência no procedimento administrativo e, mais amplamente, na atividade administrativa; e (iii) os princípios da desburocratização, descentralização ou desconcentração que se caracterizam pela componente organizativa.

1818 MARCELO REBELO DE SOUSA, *Direito administrativo geral*, Introdução e Princípios Fundamentais, tomo I, cit., pp. 180 e 187.

1819 O problema da discricionariedade não é um problema metodológico ou que em estrita sede metodológica se haja de resolver mas antes um problema de poder jurídico, da político-jurídica repartição de poderes e funções entre a Administração e a jurisdição, insusceptível de encontrar o critério no legalismo, com os seus esquemas metódicos da vinculação e aplicação lógico-formal. Nas palavras de ROGÉRIO EHRHARDT SOARES, *Administração pública e contrato judicial*, in RBDC, n.º 15, 1993, pp. 59 e segs.; ao considerar a Administração verdadeiramente um poder, um poder relativamente independente no contexto de uma actual, e recompreendida, concepção de Estudo-de-Direito (concepção que o legalismo também já não pode definir) e no quadro ao qual unicamente hoje se deverá entender o problema da discricionariedade.

1820 É da essência da decisão judicial que possa ser ela materialmente deduzida da norma que lhe serve de fundamento, que a norma vinculante se imponha efectivamente ao juiz de um modo determinável e previsível, e que não se limite a autorizá-lo. Pode admitir-se uma certa margem de conceitos indeterminados; mas se é a 'norma' tão ampla e tão vazia de conteúdo que não seja já possível uma subsunção, ou que traduza só uma imputação de competência, na mesma medida se perde com a norma não jurisdicionalizável, o fundamento para uma possível atividade de justiça. Diz também QUEIRÓ, *Teoria dos atos do governo*, Coimbra: Coimbra Editora, 1948, p. 25, que nos limites da sua apreciação discricionária a Administração não sofre

Dito isto, cumpre salientar que não pretendemos afirmar que a decisão discricionária se profira no espaço vazio de direito, ou projectando-nos para além do domínio coberto pelo direito, uma vez que a decisão discricionária surge no seio da ordem jurídica e como modo jurídico de juízo ou de conduta só que com um conteúdo em si não jurídico. E, *ex aequo*, sem que signifique também, por outro lado, que se tenha renunciado à prioridade político-jurídica da lei implicada pelo Estado-de-direito.

Em qualquer caso, é mister salientar que enquanto nessa ideia se conjugam os princípios da separação de poderes, da igualdade perante a lei e da segurança jurídica, formalmente entendidos, o seu cumprimento só seria integral se valesse incondicionalmente o princípio material da legalidade, a impor que toda a decisão jurídica – à parte aquelas que aos particulares fosse dado constituir no caso da sua autonomia privada – tivesse o seu fundamento e o seu critério (de decisão) numa lei, norma legal e abstracta, *rectius*, a decisão devia ser não apenas autorizada pela lei, mas ainda deduzida da lei.

Contudo, esta última exigência se não cumpre nas decisões discricionárias, por serem elas justamente decisões não subsuntivamente deduzíveis da norma legal subsistiria, todavia, a primeira exigência, já que se a discricionariedade não tinha na lei o seu critério de decisão, não poderia, no entanto, ser exercida senão com fundamento na lei e no quadro de limites por ela definido, i.e., autorizada legalmente e nos limites dessa autorização[1821]. Daí a distinção, que neste campo alguns autores enunciam, entre normas legais de competência ou de ação e normas de decisão material[1822], ou seja, aquelas as que se limitariam a conceder um poder e a demarcar-lhe os limites, estas as que se impunham como o critério da própria decisão concreta, para determinar, já em sede legal, os casos de vinculação jurídica ou de aplicação do direito, e os casos de desvinculação ou de discricionariedade[1823].

Adicionalmente, sempre se pode argumentar que não é esta, no entanto, a orientação da generalidade da doutrina. Deixando por agora de lado o recurso à natureza do ato que o órgão de decisão seria chamado a executar (ato de conhecimento ou de

---

portanto o controlo jurisdicional porque o legislador não deu ao agente e consequentemente não deu ao juiz qualquer norma a que se deva ter.

[1821] No mesmo sentido, cfr., RUDOLF LAUN, *Le pouvoir discrétionnaire* (Rapport presenté à la session de 1934 de L'Institut Int. de Droit Public), Paris: ed. PUF, 1934, pp. 39 e 40, em que afirma "Dans l' État moderne, tout organe public est en tout cas pour le moins soumis aux bornes tracées à sa competence".

[1822] Conferir SALVATORE MESSINA, *La discrezionalità nel diritto penale*, Roma: Edizioni dell'Ateneo, 1947, pp. 133 e segs.

[1823] O poder seria vinculado quando a lei não remete para o critério do respetivo titular a escolha da solução concreta mais adequada; e seria discricionário quando o seu exercício fica entregue ao critério do respectivo titular que pode e deve escolher a solução a adoptar em cada caso como mais ajustada à realização do interesse público protegido pela norma que o confere, MARCELLO CAETANO, *Manual de direito administrativo*, vol. I*,* cit., p. 214.

vontade, conhecer ou agir), vemos que o critério da discricionariedade se procura menos numa distinção dogmática de normas do que numa diferenciação metodológica das possibilidades de vinculação do seu conteúdo prescritivo.

Neste sentido, partindo do princípio de que as normas legais seriam igualmente vinculantes em toda a extensão do seu enunciado determinável – não haveria que fazer distinções entre elas –, o que havia a averiguar era apenas em que medida o seu conteúdo normativo-significativo permitia ou não uma plena vinculação, i.e., em que medida era ele ou não susceptível de se aplicar subsuntivamente.

Ora, como a subsunção, enquanto operação lógica que é, se vê condicionada pela existência de um prévio conceito *sub-sumens*, a vinculação da norma legal e a sua possibilidade de conceitualização viriam a coincidir. A norma seria plenamente vinculante se o seu conteúdo fosse susceptível de uma determinação conceitual em sede interpretativa, com possibilidade assim de condicionar logicamente a decisão ou de se impor como pressuposto lógico de uma aplicação; e já seria fundamento de uma faculdade discricionária, se o seu conteúdo, não podendo determinar-se conceitualmente (em geral e abstrato), fosse suscetivel tão-só daquela determinação que viesse a obter na decisão concreta e pelo seu material-concreto decidir.

Neste contexto, se mantém ainda hoje a problemática dos conceitos indeterminados, i.e., são eles, todos ou alguns, e em que medida, acessíveis a uma verdadeira determinação conceitual, e, assim, possíveis pressupostos de uma consequente aplicação, ou a sua determinação fica unicamente nas mãos do órgão chamado a decidir.

Ademais, o momento positivamente determinativo da discricionariedade é um outro que bem se poderá dizer corolário do primeiro. Porque a discricionariedade se delimita pela exclusão de uma vinculação normativo-subsuntiva em virtude da qual a decisão juridicamente válida houvesse de ser, e por isso mesmo, uma só, então, decerto que se não poderia estabelecer, do ponto de vista da norma que fundamenta a discricionariedade, qualquer preferência entre as várias decisões possíveis da sua concreta actuação, dentro dos limites traçados pela faculdade discricionária que essa norma oferecia[1824]. Todas elas seriam para essa norma juridicamente equivalentes, já que cada uma

[1824] Como resulta das considerações antecedentes, para haver discricionariedade é necessário que a lei atribua à Administração o poder de escolha entre várias alternativas diferentes de decisão, quer o campo da escolha seja apenas entre duas decisões opostas (v.g., conceder ou não uma autorização), quer entre várias decisões à escolha numa relação disjuntiva (v.g., nomeação de um funcionário para um determinado posto entre uma lista nominativa de cinco), cfr., no mesmo sentido, KARL ENGISH, *Introdução ao pensamento jurídico* (trad. de *Einführung in das Juristische Denken* por J. Baptista Machado), 10.ª ed.º, Lisboa: ed. FCG, 2008, p. 218.

dessas decisões era uma sua realização possível, surgindo assim perante elas (por parte da norma) como que uma situação de indiferença jurídica, a implicar que qualquer das decisões fosse válida, que se oferecessem todas como juridicamente válidas.

Nesta medida, a faculdade discricionária viria a traduzir-se na faculdade de opção dentre uma pluralidade de decisões possíveis (todas igualmente válidas de um ponto de vista estritamente jurídico) imputável à autonomia do órgão chamado a decidir e opção a realizar, em último termo, na base de uma posição subjectiva desse órgão perante o caso concreto *decidendo*. Esta é a liberdade jurídica da discricionariedade, ou seja, a possibilidade de uma opção autónoma entre várias decisões e comportamentos igualmente válidos.

Porém, a liberdade referida *supra* não ficará claramente compreendida se não tivermos presentes ainda outras duas considerações[1825].

Prima facie, trata-se de uma liberdade que se refere a uma pluralidade de soluções admitida em princípio – i.e., afirmada no próprio plano dos princípios[1826] –, e que, como tal, se não confunde com a liberdade de investigação ou crítica: já que esta, podendo embora manifestar-se de fato por uma pluralidade de soluções propostas, dirige-se sempre, idealmente, à única solução válida, e em termos de a poder opor, com esse sentido, a quaisquer outras que dela divirjam. A este último tipo de liberdade – que os autores dizem científica – pertencem, p. ex., os casos da liberdade do juízo probatório, da liberdade da interpretação da lei, da liberdade de integração *praeter legem* no problema das lacunas, etc., os quais de modo algum seriam casos de discricionariedade[1827].

Secondo facie, unanimemente se considera que do sentido daquela liberdade vai por inteiro excluída a possibilidade de ela se confundir com o arbítrio[1828]. Já porque o arbítrio

---

[1825] Nesta sede, tradicionalmente, tem-se entendido que a liberdade individual, entendida como liberdade de agir é o conceito nuclear no qual a lei se funda. A distinção entre a liberdade de participação – liberdade dos antigos – e a liberdade de agir – liberdade dos modernos – foi teorizada por BENJAMIN CONSTANT, *Cours de politique constitutionnelle*, cit., p. 32.

[1826] Os princípios têm uma dimensão que as regras não possuem, *rectius*, possuem a dimensão do peso, ou importância e quando se dá uma interseção entre princípios (p. ex., liberdade contratual e interesse público) é necessário resolver o conflito segundo o peso relativo de cada um. Esta é uma dimensão que as regras (em geral) não possuem: em caso de conflito entre duas regras uma delas não pode ser válida, cfr., DWORKIN, *The model of rules,* in *Chicago University Law Review,* n.º 35, 1967, pp. 24-27.

[1827] SALVATORE MESSINA, *La discrezionalità nel diritto penale*, cit., pp. 165 e segs. e pp. 241 e segs. A solução de uma questão discricionária pode ser, no caso concreto, líquida para toda a gente enquanto a de uma questão de direito aparentemente simples pode oferecer no caso concreto as maiores dificuldades, cfr., igualmente, RUDOLF LAUN, *Le pouvoir discrétionnaire*, cit., p. 59 e LÉON MICHOUD, *Étude sur le pouvoir discrétionnaire de l'administration*, Paris: LGDJ, 1913, p. 12.

[1828] A reunião dos homens exige que seja encontrada uma ordem que possa, se necessário, impor-se pela força e essa ordem será a do Direito. Uma acção é conforme ao Direito quando permite ou quando a sua máxima permite fazer coexistir a liberdade do arbítrio de cada um com a liberdade de todos segundo uma lei universal, cfr., IMMANUEL KANT, *Fundamentação da metafísica dos costumes* (trad. de *Grundlegungzur Metaphysik der Sitter* por

seria, desde logo, contraditório com o sentido comum de discricionariedade porque seria a negação pura e simples da ideia de Direito, ou porque uma vinculação normativa vai imposta pela própria ideia do Estado-de-Direito e pelos seus princípios constitucionais[1829], ou ainda porque essa vinculação se depara imediatamente ao órgão de decisão ao integrar-se ele numa certa função, a cumprir numa determinada ordem jurídica que se louva num certo sistema de valores[1830].

Neste sentido, por qualquer um destes fundamentos, ou conjuntamente por todos eles, sempre teria de se concluir que ao conceder o legislador uma faculdade discricionária não o faria decerto para permitir a manifestação de atitudes meramente subjectivas do órgão de decisão ou para lhe dar a possibilidade de decisões concretamente injustificadas perante o caso concreto[1831]. E sim unicamente para que ele se orientasse no sentido da solução que concretamente melhor realizasse os fins que tivessem determinado a concessão daquela faculdade na função administrativa ou da solução concretamente mais justa na função judicial.

Deste modo, é mister salientar que a liberdade discricionária seria uma liberdade para o cumprimento do dever, ou vinculada ao cumprimento do dever, e de um dever não moral[1832] ou apenas funcional interno, implicando só responsabilidade disciplinar, mas de um dever verdadeiramente jurídico[1833]: um dever que encontraria o seu fundamento numa intencionalidade à ordem jurídica, ou mesmo ao Direito, o qual a decisão discricionária, a seu modo, também haveria de realizar.

José Lamego), Lisboa: ed. FCG, 2005, p. 43. Mas nem essa força, nem essa ordem são arbitrárias: elas são legitimadas pelo «bem comum» que querem instaurar. Acima dos interesses particulares entre os quais os homens se dilaceram, existe um interesse comum, superior e válido por si mesmo. Segundo o filósofo alemão, o Direito é, pois, o conjunto de condições sob as quais o arbítrio de casa um pode conciliar-se com o arbítrio de outrem segundo uma lei universal da liberdade.

[1829] Assim, como precisa REIS NOVAIS, *Para uma teoria do estado de direito*, Coimbra: Livraria Almedina, 2006, p. 209, se o Estado-de-Direito foi no Século XX, por exigência da verificada assunção do novo princípio da socialidade, um Estado Social de Direito, esse Estado é, por inerência da natureza dos valores que prossegue, um Estado Democrático de Direito. Informa ainda GOMES CANOTILHO, *Estudos sobre direitos fundamentais*, 2.ª ed., Coimbra: Coimbra Editora, 2008, p. 131, que um direito social, económico e cultural não se concretiza só através da projeção imperativa que representa a norma constitucional mas da política que a sua implementação representa e recorda a velha máxima: *Politics does policies, policies do politics*.

[1830] Veja-se esta questão na tese de doutoramento de AFONSO QUEIRÓ, *O poder discricionário da administração*, Coimbra: Coimbra Editora, 1948, pp. 231 e segs.

[1831] Refira-se, a título de exemplo, de um modo de ver o Direito, ora a partir do juiz, ora a partir do ordenamento material, o direito inglês apresenta um parâmetro normativo que tende a ser permissivo à avaliação crítica das decisões judiciais por parte da doutrina, cfr. PEDRO MACHETE, *Estado de direito democrático e administração paritária,* cit., pp. 129 e 130.

[1832] Esta posição foi defendida na doutrina francesa por MAURICE HAURIOU, *Précis de droit administratif*, cit., pp. 382 e segs.; e também, RENARD, *Le droit, la justice et la volonté*, Conférences d'introduction philosophique à l'étude du droit, 1924, pp. 103 e segs.

[1833] RUDOLF LAUN, *Le pouvoir discrétionnaire*, cit., pp. 263 e segs.; AFONSO QUEIRÓ, *O poder discricionário da administração*, cit., pp. 291 e segs.

Dando um passo mais na nossa análise, cumpre ter em consideração que pode ainda perguntar-se quais os critérios desse dever, se em si mesmos de natureza jurídica ou não, e se são oferecidos heteronemamente ou assumidos autonomamente pelo órgão de decisão, o que importa agora acentuar é que a liberdade de que aqui se trata, a desvinculação discricionária, não exprime uma desvinculação perante o Direito ou do jurídico em geral, mas apenas uma desvinculação relativamente a um conteúdo normativo previamente que houvesse simplesmente de aplicar-se.

Na verdade, ela traduz só uma liberdade relativamente ao conteúdo da lei; mas sem deixar de lhe corresponder um outro modo ou um outro tipo de vinculação jurídica, embora de caráter não formal, e antes de caráter intencional-teleológico – vinculação não já de legalidade estrita, mas de juridicidade. E vinculação que não só leva o poder discricionário a distinguir-se de uma esfera de verdadeira autonomia – como a dos particulares no âmbito demarcado e reconhecido pelo Direito[1834] – como encontra mesmo uma imediata garantia juriscicional nos chamados limites internos da discricionariedade, como o seu ponto de partida na teoria do *détornement de pouvoir*.

Assim, afastamos a antiga conceção de que a discricionariedade seria uma atividade livre nos limites da lei, refira-se que, tende hoje a acentuar-se o princípio de que o direito deixou de ser apenas o limite, para ser a própria máxima ainda mesmo do decidir e agir discricionários.

Centrando a nossa atenção na discricionariedade, veremos que este princípio vai na doutrina solidário com um certo termo evolutivo da concepção do Estado-de-Direito (do princípio da legalidade) e que voltam hoje a fazer-se discriminações que, a serem válidas, de alguma forma lhe diminuiram o seu alcance. Mas o certo é que o carácter juridicamente vinculado, reconhecido actualmente de um modo unânime à discricionariedade, no-la revela não já uma mera esfera de liberdade, mas sobretudo uma específica função jurídica[1835].

[1834] Para esta distinção entre autonomia (mero domínio de lícito) e discricionariedade (esfera de actividade funcional teleologicamente vinculada), cfr., RASELLI, *Il potere discrezionale del giudice civile*, I, Pádua: ed. Cedam, 1927, p. 19; SALVATORE MESSINA, *La discrezionalità nel diritto penale*, cit., pp. 30-47; AFONSO QUEIRÓ, *O poder discricionário da administração*, cit., p. 250; ROGÉRIO EIHARDHT SOARES, *Interesse público, legalidade e mérito*, Coimbra: Atlântida, 1955, pp. 99 e segs.; em sentido diametralmente oposto, note-se o estudo baseado na tese de doutoramento de J. C. VENEZA, *Le pouvoir discritionnaire*, Paris: LGDJ, 1958, pp. 106 e segs., que vê na função administrativa uma intenção e estrutura de «empresa», a exigir, como tal, uma autonomia em tudo equiparável à das empresas particulares.

[1835] ROGÉRIO EIHARDHT SOARES, *Interesse público, legalidade e mérito*, cit., pp. 179 e segs. e p. 198. Que a liberdade jurídica da discricionariedade pressupõe e emerge, dogmaticamente, no seio de uma vinculação também jurídica, é o que encontra uma confirmação interessante na receção dogmática do conceito de

Ora, basta a acentuação destas três coordenadas da noção da discricionariedade, tal como elas hoje se nos oferecem a caracterizarem, simultaneamente, a sua desvinculação e a sua vinculação, para compreendermos que a determinar todo o problema está, por um lado, a tradicional conceção legalista da juridicidade (identificada com o conteúdo da lei) – e só ela dá à discricionariedade o caráter de uma desvinculação jurídica, pois a decisão não seria deduzida da lei –, mas conjugada com uma conceção da juridicidade já mais compreensiva, uma vez que não obstante a carência de uma vinculação jurídico-legal não deixa de afirmar-se agora uma outra vinculação jurídica – que só pode ser translegal; e, por outro lado, a também tradicional conceção normativista da aplicação do direito, fazendo com que a verdadeira decisão jurídica seja apenas a decisão subsuntiva (só esta seria objectiva e univocamente determinada pelo direito) – ideia, no entanto, que não vai menos claramente associada, por sua vez, a uma intenção não lógico-conceitual e sim normativo-material da realização do direito.

Com efeito, o caráter juridicamente vinculado que a discricionariedade não deixaria de ter – e que vemos cada vez mais acentuada – e a intenção de uma concreta realização do direito – em que não menos fortemente hoje se insiste – não implicam incompatibilidade com a aceitação de uma pluralidade de decisões igualmente válidas de uma indiferença jurídica perante a decisão concreta? Pois não é certo que ao se intensificar a segunda modalidade de vinculação jurídica tende a diminuir o campo da possibilidade de escolha – como comprova, aliás, o controle sempre mais apertado dos vícios internos –, possibilidade que desaparece mesmo no ponto limite (no ponto ideal em que se formam os princípios), e que, assim, aquela vinculação, refluindo sobre o sentido total da discricionariedade, a faz logicamente inconciliável com uma pluralidade de soluções válidas.

Como é facilmente perceptível, é em geral considerado pela doutrina que a decisão discricionária se orienta por uma intenção individualizadora[1836]. E enquanto alguns autores

---

discricionariedade no próprio domínio da actividade legislativa logo que a esta foi imposta uma explícita vinculação jurídico-constitucional ou uma expressa prescrição dos princípios normativos que a legislação teria de respeitar e realizar. Uma coisa é a vinculação do legislativo que é uma vinculação jurídica – a sua violação funda um direito de impugnação judicial – com um mero compromisso político, no sentido tradicional, p. ex., do reconhecimento liberal-democrático e parlamentar dos direitos fundamentais dos cidadãos. Não podemos dissociar a discricionariedade legislativa com a discricionariedade em geral porque os mandatos legislativos num Estado-de-Direito axiologicamente fundado não encontram a sua legitimação na decisão da maioria do povo mas apenas no princípio democrático da vontade geral, pelo que terão de mostrar-se válidos perante os princípios axiológico-normativos da comunidade jurídica, os quais, mesmo contitucionalmente, é duvidoso que possam ser revogados. Sobre a "inconstitucionalidade" das normas constitucionais, cfr., ADOLF SUSTERHENN, *L'étatisme vaincu*, in BFDUC, XXXI, 1914, pp. 168 e segs.

[1836] AFONSO QUEIRÓ, *O poder discricionário da administração*, cit., p. 253; SALVATORE MESSINA, *La discrezionalità nel diritto penale*, cit., p. 165.

entendem que a concessão de uma faculdade discricionária tem a determiná-la uma deliberada preferência do legislador pela realização desse intenção, em confronto com a sua possível prescrição por via normativa (geral e abstracta[1837]), a que renunciaria, outros vêem no carácter individual-concreto inclusivamente a nota conceitual e metodológica decisiva para distinguir a discricionariedade da estrita aplicação do direito, já que esta, havendo de limitar-se a ser a dedução decisória a partir de uma norma geral, teria sempre um carácter geral e abstrato[1838].

Summo rigore, a decisão discricionária seria aquela que, não indo pré-determinada na norma que a autorizava só podia proferir-se, quaisquer que fossem os seus princípios orientadores, em função de contextura individual do caso concreto. E sem dúvida que nessa hipótese haveria sempre, do ponto de vista da norma, a abertura a uma pluralidade de decisões possíveis e todas válidas: as decisões que executassem a norma não estavam vinculadas a um tipo abstrato de caso a que os casos concretos se houvessem de subsumir, e não teriam, assim, de se traduzir sempre no mesmo tipo abstrato de decisão; pelo contrário, podiam ser tão concretamente distintas como distintos fossem os casos individuais.

Deste modo, a pluralidade de decisões exprimiria, afinal, uma individualização[1839]. Ou, por outras palavras, exprimiria a impossibilidade de determinar *a priori*, por uma prévia determinação lógico-conceitual, o sentido e o conteúdo normativo da decisão concreta, que só viria a determinar-se *a posteriori* e materialmente. Mas, então, porque não haverá de ser a decisão concreta válida também uma só? Decerto que se não poderá pensar do ponto de vista da norma em uma só solução válida – uma única solução válida já em abstrato –; mas do ponto de vista do caso concreto continuará a ser aceitável uma pluralidade de soluções válidas, ou deverá antes ter-se por unicamente válida aquela decisão que lhe for concreta e materialmente adequada? Se a norma não pode prescrever formalmente a única solução

---

1837 Segundo AFONSO QUEIRÓ, *Os limites do poder discricionário das autoridades administrativas*, in BFDUC, n.º 41, Coimbra, 1965, pp. 83-96 (p. 91), o poder discricionário consiste numa outorga de liberdade, feita pelo legislador à Administração, numa intencional concessão de poder de escolha, ante a qual se legitimam, como igualmente legais, igualmente correctas de *lege lata*, todas as decisões que couberem dentro da série, mais ou menos ampla, daquelas entre as quais a liberdade de ação administrativa foi pelo legislador confinada.

1838 Sobre a teoria do direito como lei do Estado, cfr., LUIGI LOMBARDI VALLAURI, *Corso di filosofia del diritto*, Pádua: ed. Cedam, 1981, p. 142.

1839 Como acentua KARL ENGISH, *Introdução ao pensamento jurídico*, cit., pp. 219 e 220, apesar de a norma abrir à Administração a faculdade de escolha entre várias alternativas possíveis, «o exercício do poder de escolha deve ir endereçado a um escopo e resultado da decisão que é o "único ajustado", em rigorosa conformidade com todas as diretrizes jurídicas, e particularmente legais, que são de tomar em conta, ao mesmo tempo que se procede a uma cuidadosa pesquisa e a uma cuidadosa consideração a todas as "circunstâncias do caso concreto".

válida, poderá o caso concreto admitir outra que não seja aquela que para ele for a única juridicamente adequada[1840]? A resposta está certamente dependente de saber se para além dos conteúdos normativos formalmente prescritos pelas normas legais se poderá pensar ainda numa intencionalidade jurídica e, portanto, numa vinculação normativa – numa intencionalidade jurídica translegal que se tenha de cumprir em concreto. E sabemos já a resposta que nos oferece a própria teoria da discricionariedade, ou seja, a decisão discricionária está vinculada ao cumprimento do dever – entendido como dever jurídico e para cujo cumprimento nem mesmo faltam critérios objectivamente orientadores, quer na teleologia da norma que concede a faculdade discricionária, quer na teleologia da instituição que ela deve realizar, quer no sentido da função em que se integra, quer nos próprios valores e fins fundamentais da concreta ordem jurídica, na ideia do direito e nos princípios do "direito justo", em último termo[1841].

Neste contexto, têm, pois, boas razões aqueles autores que na linha destes fundamentos expressamente afirmam a discricionariedade como apenas uma modalidade específica da aplicação do direito[1842]. À aplicação conceitual-subsuntiva e geral-abstrata viria a acrescentar-se uma aplicação do direito normativo-material e individual-concreta.

Posto isto, cumpre notar que não é, todavia, este o pensamento dominante – sobretudo no sector da doutrina administrativista, mesmo quando orientado por pontos de vista apenas epistemológicos e metodológicos. Esse pensamento recusa-se a estas ilações e mantém-se como que num ponto de equilíbrio entre a aceitação de uma liberdade de escolha e a intenção vinculativa. A vinculação normativa a que a discricionariedade não deixaria de estar sujeita, e que faz dela uma função jurídica – a compatibilizá-la, assim, com a intenção totalizante do Estado-de-Direito –, não seria, no entanto, suficiente para a caracterizar como verdadeira aplicação do direito, exigindo que nela se anulasse o princípio da pluralidade de decisões válidas.

[1840] Aqui não se devem confundir a unicidade ideal (e intencional) das soluções e divergência real das soluções efetivamente realizadas. E só àquela nos referimos.

[1841] A discricionariedade não equivale a uma livre escolha entre várias soluções legalmente possíveis. Equivale, antes, à obrigação de escolher a solução mais acertada.

[1842] As decisões técnicas tomadas pela Administração não podem ser alteradas ou substituídas por outras (supostamente mais corretas do ponto de vista técnico) por parte dos tribunais. Não nos parece que haja controle judicial do mérito sobre uma decisão administrativa de carácter técnico, salvo em caso de erro manifesto ou critério ostensivamente inadmissível ou manifestamente desacertado, uma vez que nestes casos, entende-se que a Administração exorbita dos seus poderes e sair do campo da discricionariedade para entrar no da simples ilegalidade, sendo certo que é uma situação em que o tribunal administrativo já poderá intervir, cfr., no mesmo sentido, DOMINIQUE LAGASSE, *L' erreur manifeste d' appréciation en droit administratif – essai sur les limites du pouvoir discrétionnaire de l' administration*, Bruxelas: ed. Bruylant, 1986, pp. 7 e segs.

Neste particular, julgamos ser útil ter no horizonte que a essência da discricionariedade continua a ser definida por este princípio, conjugado embora com um qualquer sentido de vinculação que lhe exclua a possibilidade do arbítrio. E, sendo assim, é evidente que a compreensão deste sentido da discricionariedade resultará da resposta a estas duas perguntas: *prima facie*, porque se suspende aquém do seu termo tendencial, aquém do limite, a exigência da vinculação jurídica? *Secondo facie*, em que termos se conciliam o princípio da liberdade e o princípio da vinculação?

Uma vez fechado este brevíssimo parêntese, cumpre salientar que, proclama-se, sem dúvida, que a decisão concreta só deve ser movida pela verdade e justiça, que haverá de se constituir de molde a realizar a solução que melhor cumpra a teleologia legislativa e da ordem jurídica em geral, que o órgão chamado a decidir não pode propor-se senão a decisão mais acertada e adequada ao caso concreto.

Similarmente, é defensável que para além do possível controle do arbítrio, do respeito dos critérios teleológicos objectivamente disponíveis e do exame dos vícios que admitam uma tipificação, cessa a possibilidade metodológica de sustentar que a decisão proferida seja efectivamente a única acertada e válida, com exclusão de qualquer outra; entre a decisão proferida e uma qualquer outra que se mantivesse no respeito daqueles limites deixaria de haver lugar para uma opção objectivamente fundada. Isto porque, identificando-se a objectividade, inclusivamente a objectividade jurídico-normativa, à validade teorético-conceitual – à objectividade de necessidade ou lógica –, decerto que a estrita vinculação objectiva cessava onde deixasse de ser possível uma dedução subsuntiva, e uma mais ampla vinculação controlável também nunca poderia ultrapassar os limites definidos pelo apoio formal em certos outros dados normativos, que fossem tão objectivamente cognoscíveis como as normas legais[1843].

Acresce igualmente poder afirmar-se que este controle não teria outro sentido que o da averiguação da formal compatibilidade da decisão concreta com esses critérios dados; pois que comummente se entende estar aberto, entre o juízo negativo sobre a flagrante contradição com esses critérios e a positiva adequação material da decisão concreta, um

[1843] De notar que, consideramos apenas aquilo a que alguns autores chamam margem de livre decisão da Administração e outros consideram a verdadeira discricionariedade. Trata-se, nas palavras de SÉRVULO CORREIA, *Conceitos jurídicos indeterminados e âmbito do controlo jurisdicional, anotação ao acórdão do STA-1, de 17 de janeiro de 2007*, in CJA, n.º 70, Julho/Agosto, Braga: ed. Cejur, 2008, pp. 32-57 (p. 42); da autonomia administrativa de conformação do sentido de decisão: tomar uma, ou outra, ou ainda outra decisão, todas elas conforme à lei. Continua a utilizar a expressão "margem de livre decisão" para designar conjuntamente "o preenchimento valorativo de conceitos jurídicos indeterminados figurando na previsão (*Tatbestand*) de normas jurídicas" (p. 385).

espaço em branco, um vazio normativo que só a subjectividade do autor da decisão poderá preencher[1844]. Daí o traduzir-se em último termo a vinculação discricionária apenas pelo princípio da conformidade ao dever, mantendo o atual sentido que a essa vinculação ao dever fora dado pela fórmula que dirigida à discricionariedade em geral terá o sentido de exigir do órgão que a exerça tão-só em ordem a proferir aquele decisão que ele pense ser a única decisão válida.

Ademais, fica implícita a possibilidade de o particular A pensar a validade da decisão de modo diferente daquele porque pensa ou pensaria o particular B, o mesmo é dizer que a procura em concreto da solução adequada não deixaria, metodologicamente, de se abrir a uma pluralidade de decisões, tão incomparáveis umas com as outras como as subjectividades que as constituam[1845].

Posto isto, cumpre salientar que a validade passaria pela subjectividade: só viria a realizar-se apelando para um esforço da subjectividade nesse sentido. Não que o princípio vinculativo do dever não exigisse a decisão objectivamente válida só que ao recusar-se outra objectividade metodológica que não a teorética-conceitual, o princípio da vinculação, e, portanto, da objectividade, deixava de ser aqui um princípio de validade objectiva e volvia-se num postulado prático, num simples apelo à vontade. Ou melhor, volvia-se numa simples ideia, pois as ideias, pensando embora um objecto possível, jamais encontrarão um objecto efectivo que rigorosamente lhes corresponda: a única solução válida, enquanto apenas a intenção regulativa do princípio da vinculação jurídica, não se ofereceria nunca como um objecto da objectividade metodológica. Podia, assim, afirmar-se no plano teorético aquilo mesmo que se negava ou visava impedir no plano prático onde se exigia a

---

[1844] Ainda assim, existe uma outra discricionariedade que nas palavras de SÉRVULO CORREIA, *Conceitos jurídicos indeterminados e âmbito do controlo jurisdicional, anotação ao acórdão do STA-1, de 17 de janeiro de 2007*, cit., pp. 44 e 45; designa, no mesmo passo, de uma "autonomia administrativa de valoração e prognose". Trata-se, agora, da utilização pela lei – mais comum na previsão da norma – de conceitos que conferem à Administração um poder jurídico de "avaliação subjectiva sobre propriedades não jurídicas de certo componente da situação a regular. Esta técnica de formulação normativa, habitualmente designada de "margem de livre apreciação da Administração" (e que não inocentemente seleccionámos para o título do presente ponto deste estudo), remete para a Administração a capacidade para valorar a situação, antecipar o resultado de tal valoração (prognose), de forma a que o resultado corresponda a uma adequada prossecução dos interesses públicos tutelados pela norma que se manifesta de forma tão premente na declaração administrativa da caducidade que tratamos amiúde neste estudo, cfr., a propósito da "margem de livre apreciação", JOÃO CAUPERS, *Introdução ao direito administrativo*, cit., p. 90.

[1845] Segundo MARIA FRANCISCA PORTOCARRERO, *Aferição judicial ab extra da legalidade do exercício administrativo discricionário, anotação ao acórdão do STA-1 de 6 de Dezembro de 2006*, in CJA, n.º 66, Novembro/Dezembro, Braga: ed. Cejur, 2007, pp. 34-52 (p. 48); a discricionariedade vista em setido amplo permite o recurso à técnica legislativa de textura aberta da norma como modo de habilitar o aplicador a uma concretização "autodeterminada", i.e., a pluralidade de todas as decisões discricionárias e o grau de subjectividade que contêm não deixa, no entanto, de se estar perante "prerrogativas de avaliação administrativa".

única solução válida, adequada e acertada. Não podendo deixar de aceitar-se metodologicamente o princípio de uma possibilidade de escolha, prescrevia-se regulativamente ao órgão a quem essa escolha era imputada que se conduzisse subjectivamente pela ideia da objectividade.

Em suma, cumpre salientar que o problema da discricionariedade surge deste modo solidário com o problema da objectividade metodológica do jurídico. Pois se à intenção jurídica lhe é sem dúvida essencial um cumprimento em objectividade, os próprios limites do jurídico vêm a ser traçados pelos limites da objectividade metodológica.

Porém, a questão está toda em saber se a estrutura metódica a que a discricionariedade tem vindo a ser referida (a estrutura subsuntiva) terá de aceitar-se como a estrutura absoluta e indiscutível do jurídico, se é ela a estrutura metódica que a juridicidade implica, ou se pode sequer pensar-se como o possível processo do cumprimento de uma intenção normativa. E o que vemos inegável, no fundo mesmo da atual problemática da discricionariedade, é o estar já insinuada a superação dessa estrutura metódica. Vemos, por um lado, que o domínio das decisões estritamente vinculadas – das decisões de aplicação do direito – se estende cada vez mais a decisões normativas irredutíveis ao lógico esquema subsuntivo[1846], e em que é evidente, e reconhecida, uma intencionalidade jurídico-material concreta: é o que nos mostra toda a problemática dos conceitos indeterminados, ao dizê-los também a eles, sem excluir os conceitos de valor, conceitos jurídicos, *rectius*, não discricionários. E vemos, por outro lado, que no próprio domínio afirmado em princípio como discricionário também continuamente se acentua a vinculação e o controle jurídicos, a realização de uma intencionalidade jurídica que cada vez mais se vai revelando objectivamente explicitável e verificável. São, assim, os dois pólos a aproximarem-se numa convergência metodológica em que acaba por diluir-se a linha metódica de diferenciação entre a aplicação e a discricionariedade.

Destarte, o que nos diz que no próprio problema da discricionariedade vai já hoje apontada a necessidade de uma revisão metodológica do sentido e estrutura da aplicação do direito. Revisão de cujo adiamento tem sido, no entanto, em grande parte responsável –

[1846] Se examinarmos a prática judicial actual de um ponto de vista metodológico, ficamos com a impressão de que, neste campo, o tempo parou. Ainda é dominante o método subsuntivo igual ao utilizado no século XIX, i.e., ainda vigora a tese segundo a qual o juiz só está sujeito à lei e, provavelmente, ainda existirão juízes que estão, realmente, convencidos que formulam a decisão de um modo puramente objectivo, baseados única e exclusivamente na lei, sem interferência de nenhuns juízos de valor pessoal, cfr., KAUFMANN, A./W. HASSEMER (org.), *Introdução à filosofia do direito e à teoria do direito contemporâneas* (trad. de *Einführung in Rechtsphilosophie und Rechtstheorie der Gegenwart* por Marcos Keel), 3.ª ed., Lisboa: ed. FCG, 2015, p. 184.

ponto este que não pode deixar de ter-se em conta – a teoria mesma da decisão discricionária. Na verdade, sempre ela tem oferecido uma escapatória dogmática graças à qual se tem evitado ver o total fracasso da concepção subsuntiva para pensar e dar solução ao problema da concreta aplicação do direito. Conjugadas tradicionalmente a subsunção e a discricionaridade na correlativa axiomática "o que não for subsuntivo é discricionário", era decerto fácil à doutrina contornar as dificuldades suscitadas pelo esquema subsuntivo, sempre que este falhava como processo metódico da decisão normativa, remetendo os casos em que essas dificuldades se verificassem para o domínio da discricionariedade[1847].

No entanto, se desta forma se salvaguarda aparentemente a validade daquele esquema como definidor da aplicação do direito, não se investiga qual o processo que intencional e metodologicamente terá de corresponder ao problema que a aplicação do direito é chamada a resolver – nem sequer esse problema se chega a pôr. Postula-se *ex definitione* – e numa motivação puramente ideológica – que a aplicação do direito traduz uma subsunção, com a consequência fácil de se poder também afirmar, ainda por definição, que onde esse processo se não verifique não se estará num caso de aplicação do direito. Sem chegar assim a ser um problema, o que seja esta aplicação decreta-se numa mera definição.

Mas se os parágrafos anteriores nos têm vindo a mostrar – e este continuará a mostrá-lo – que qualquer que seja o setor circunscrito da aplicação do direito considerado, sempre aí estará indefetível uma intencionalidade normativa material concreta, nem afinal a impossibilidade de interpretar subsuntivamente os casos tidos por discricionários se mostra compensada pela possibilidade de uma inequívoca realização das exigências e pressupostos metódicos da subsunção no próprio domínio que diz ser o seu[1848].

[1847] É mister ter presente as palavras de Kant: "Quando se quer fazer um serviço à ciência não se deve temer revelar-lhe todas as dificuldades e indagar até das que a possam prejudicar, já que pedindo estas dificuldades uma solução particular não será possível alcançá-la sem que a própria ciência ganhe com isso, seja em extensão ou em certeza, de sorte que estes mesmos obstáculos se convertem em vantagens. Pelo contrário, se se ocultam conscientemente as dificuldades ou se se intentar aplicar-lhes apenas paliativos tarde ou cedo se converterão em males irremediáveis, que acabam por arruinar a ciência precipitando-a num ceticismo absoluto, cfr., EMMANUEL KANT, *Crítica da razão pura* (trad. de Alexandre Fradique Morujão e Manuela Pinto dos Santos), 8.ª ed.º, Lisboa: ed. FCG, 2013, p. 288.

[1848] Note-se como se pode subsumir num conceito tão extraordinário vago, i.e., encontrar esta ou aquela solução correta, de um modo estritamente dedutivo, mediante um simples silogismo lógico, sem qualquer valoração por parte dos juízes. Ou então pense-se em subsunções em face de conceitos indeterminados como "lei moral objectiva", "bons costumes", "sentido de decência de todos os espíritos justos", "opinião dominante". Não influirá aqui também a concepção pessoal dos valores dos juízes, não terão eles, na decisão de casos destes sequer uma pré-compreensão ou sensibilidade jurídica? Merecedor de censura é sim o fato de eles não reflectirem na sua pré-compreensão, juízo de valor, ou sensibilidade jurídica, apontando, por isso, fundamentações aparentes da sentença; censurável é o fato de não argumentarem com clareza, antes proferindo um ato de autoridade/poder que se baseia numa jurisprudência sem a decisão que manifesta uma

De todo o exposto sobre o contexto da margem de livre apreciação da Administração, permitimo-nos reportar que quando a caducidade decorre de uma declaração administrativa feita com discricionariedade ela assume contornos muito específicos no âmbito do direito administrativo, em comparação com o regime civilístico, sendo importante analisar, desde logo, qual a finalidade subjacente à causa de caducidade e a matéria em que se enquadra a relação jurídica respetiva, assumindo particular relevância o grau de disponibilidade administrativa no que respeita à fixação do prazo e em geral à vida da relação jurídica.

Para tanto, cumpre identificar, como foi referido *supra*, que nos casos em que a lei confere uma margem de decisão à Administração, com vista à realização do interesse público, poderá colocar-se a questão de saber se a caducidade terá de ser previamente declarada pela Administração ou poderá ser oficiosamente apreciada pelo tribunal. Deste modo, importa salientar que o princípio da prossecução do interesse público constitui um dos mais importantes limites da margem de livre decisão administrativa e, dado o elevado grau de indeterminação do conceito, é deixada à Administração uma ampla margem de livre decisão quanto ao *modus faciendi* da sua prossecução.

Neste contexto, é essencial compreender rigorosamente que sentido tem a liberdade de que beneficia a decisão discricionária[1849].

Em relação à discricionariedade enquanto problema dogmático, esta não se impõe enquanto categoria metodológica autónoma no quadro metodológico geral da aplicação do direito ou da execução da lei, o problema da discricionariedade volta a pôr-se como a questão tão-só do controle jurisdicional da actividade administrativa. Esse controle deveria ter-se por excluido em certas questões ou em certos domínios de actividade, não porque não pudessem dizer-se metodologicamente abrangidas pela aplicação do direito, mas porque o seu controle seria em certos casos praticamente impossível, pela diferente posição (quanto aos elementos do caso a resolver e à disponibilidade deles) por parte do órgão

---

argumentação sólida, cfr., KAUFMANN, A./W. HASSEMER (org.), *Introdução à filosofia do direito e à teoria do direito contemporâneas* , cit., p. 185.

[1849] Nos casos em que exista, o poder discricionário só pode ser exercido dentro dos limites que a lei para ele estabelecer, ou dentro dos limites que a Administração se tenha validamente imposto a si mesma, cfr., no mesmo sentido, sobre a autovinculação administrativa; DAVID DUARTE, *Alguns problemas relativos à autovinculação administrativa*, in CJA, n.º 6, Novembro-Dezembro, 1997, pp. 3-12; BERNARDO AYALA, *Liberdade e vinculação da Adminsitração na avaliação de propostas no âmbito da contratação pública*, in CJA, n.º 49, 2005, pp. 40-62; ANA RAQUEL MONIZ, *Regulamentos e autovinculação administrativa* (Ac. do STA – 1.ª secção, de 3.11.2005, P. n.º 239/05), in CJA, n.º 59, 2006, pp. 24-40; PAULO OTERO, *Legalidade e administração pública,* cit., pp. 976-981; JOÃO TABORDA DA GAMA, *Promessas administrativas. Da decisão de autovinculação ao ato devido*, Coimbra: Coimbra Editora, 2008.

administrativo e do órgão jurisdicional, ou porque seria inconveniente, não só em razão dessa diferente posição, mas sobretudo pela diferente atitude que um e outro consideravam o mesmo problema concreto, ou para garantir uma relativa autonomia exigida pela especificidade da função administrativa, ou simplesmente porque, na liberdade das suas opções político-jurídicas na estruturação funcional da ordem jurídica, assim o prescreve, e só quando o prescreva, o legislador.

Passemos, pois, sem mais delongas, para a identificação da natureza jurídica de outras figuras afins na sua comparação com a caducidade.

6.3. Distinção face à Revogação

Prima facie, emerge a tradicional caducidade pelo mero decurso do tempo, como consequência do não exercício de faculdades ou posições jurídicas ativas em determinado limite temporal[1850]. São fundamentalmente razões de certeza ou estabilidade das situações jurídicas que impõem que determinadas posições subjetivas ativas apenas possam ser exercidas dentro de determinados limites temporais. O interesse geral exige a fixação de um prazo peremtório para o exercício de direitos ou faculdades, sob pena de extinção, independentemente das causas do seu não exercício. Pode dizer-se que o ordenamento jurídico sanciona os interessados que não atuem no prazo fixado impossibilitando-os de o fazer extemporaneamente.

Em qualquer caso, tal não significa que o ordenamento jurídico obrigue, em bom rigor, o particular a atuar. Tratando-se da obtenção de um benefício próprio, ele é livre de exercer ou não o direito ou faculdade em causa, sendo certo que se ele quiser prevalecer-se das situações subjectivas de que é titular terá de atuar no prazo fixado. Neste sentido, a figura encontra-se de alguma forma associada a um dever no sentido de obrigação jurídica de adoptar determinada conduta[1851].

No entanto, o que a ordem jurídica sanciona é a não observação das prescrições de modo e tempo que limitam o exercício do direito, direito este estabelecido apenas em

[1850] Atente-se à referência já feita a esta questão no ponto 2.1., da Secção I, do cap. II, parte IV, deste estudo. A doutrina espanhola fala em "caducidade-carga", em que a carga consiste na existência de um prazo peremtório para o exercício de um direito, de tal modo que o ordenamento jurídico castiga o interessado que não atuou no prazo fixado com a impossibilidade de fazê-lo posteriormente, cfr., RAFAEL CABALLERO SÁNCHEZ, *Prescripcion y caducidad en el ordenamiento administrativo*, cit., pp. 99 e segs.
[1851] Cfr., RAFAEL CABALLERO SÁNCHEZ, *Prescripcion y caducidad en el ordenamiento administrativo*, cit., p. 102.

benefício do próprio titular. Assim sendo, o não exercício de direitos ou faculdades não opera a lesão de outros interesses (públicos ou privados) nem determina a violação de normas jurídicas[1852].

Temos, assim, que a inatividade do particular não origina qualquer ilicitude, limitando-se a desencadear a aplicação da consequência prevista pelo ordenamento jurídico e que em princípio não lhe é favorável.

Adicionalmente, saliente-se o fato de a cessação da eficácia de uma concessão ou licença depender da declaração administrativa de caducidade, elemento este que constitui uma verdadeira *conditio iuris* da eficácia do negócio jurídico em causa[1853]. Neste particular, a razão está com GARCIA DE ENTERRÍA[1854] quando afirma que a caducidade é um efeito *ex lege* cuja efectividade depende de uma declaração expressa da Administração.

Atente-se no fato de alguma doutrina se basear no fato da declaração de caducidade eliminar o ato administrativo anterior e extinguir os efeitos produzidos na relação estabelecida entre a Administração e o particular para reconduzir a figura da caducidade por incumprimento ao âmbito dos atos com eficácia extintiva[1855].

Em sentido diametralmente oposto, alguns autores acentuam a dimensão sancionatória da caducidade para a diferenciar dos atos extintivos[1856], considerando que aos atos extintivos lhes falta esse carácter sancionatório, já que a conduta do administrado não releva para a decisão de cessação dos efeitos. Estes últimos distinguem a caducidade (que visa reprimir o incumprimento de obrigações por parte do particular, exigindo a prática de uma infracção), da revogação (que permite que a Administração possa revogar o ato com base no interesse público, ainda que a conduta do administrado não afecte os deveres exigidos pelo ato anterior).

Observe-se ainda que outro dos argumentos apresentados prende-se com o fato dos atos extintivos versarem sobre atos anteriores enquanto que a caducidade se ocupa de

---

1852 No mesmo sentido, cfr., ALESSANDRA SANDULLI, *Decadenza, diritto amministrativo*, cit., p. 2.
1853 JAIME RODRIGUEZ-ARANA MUÑOZ, *La caducidad en el derecho administrativo español*, cit., p. 288.
1854 GARCIA DE ENTERRIA /TOMÁS-RAMÓN FERNANDEZ, *El problema de la caducidad de las concesiones de aguas públicas y la práctica de las concesiones en cartera*, in RAP, n.º 17, 1955, pp. 269-294 (p. 271).
1855 Alguns autores apresentam diferentes argumentos a favor e contra esta tese, cfr., GIUSEPPE SANTANIELLO, *Decadenza*, cit., pp. 801 e segs. e PIETRO VIRGA, *Il Provvedimento Amministrativo*, cit., pp. 478 e segs.
1856 Destacamos RODRIGUEZ-ARANA MUÑOZ, *La caducidad en el derecho administrativo español*, cit., pp. 41 e segs.; ALESSANDRA SANDULLI, *Decadenza, diritto amministrativo*, cit., pp. 3 e segs.; e, entre nós, SÉRVULO CORREIA, *Noções de direito administrativo*, cit., p. 472.

relações jurídicas decorrentes de contrato ou de ato produzindo a sua extinção com efeitos *ex tunc*[1857].

Ademais, para fazer cessar os efeitos dos seus atos, a Administração pode se basear em invalidade, oportunidade ou mera conveniência. No caso da revogação, prevista nos arts. 138.º do CPA, a Administração provoca a cessação dos efeitos de um ato anterior, com efeitos *ex nunc*, com base no interesse público. Já a anulação, por seu turno, se baseia em ilegalidade e tem efeitos *ex tunc*.

Avançando um pouco mais, podemos afirmar que, tanto a anulação como a revogação são inseridas na categoria dos atos do 2.º grau, ou atos que operam sobre atos administrativos precedentes, já que produzem especificamente a cessação da eficácia de outros atos e expressam o funcionamento dum poder de auto-tutela da Administração destinado a garantir a plena satisfação do interesse público, provocando a destruição dos efeitos dum ato anterior[1858].

Neste contexto, existem alguns autores[1859] que distinguem a caducidade de revogação, tendo em conta que a primeira se encontra associada à cessação dos efeitos de atos administrativos e ao incumprimento de obrigações essenciais que deles emergem, e a segunda se baseia na alteração das circunstâncias que presidiram à outorga do título por incompatibilidade do ato originário com as novas circunstâncias do interesse público.

Destarte, apesar da presença do efeito extintivo na declaração de caducidade, esta não se confunde com os atos com eficácia extintiva quando se fundamente num mero fato de verificação objectiva, já que a Administração nesses casos se limita a verificar a ocorrência de um fato através de uma declaração de eficácia com efeitos *ex tunc*[1860].

1857 Sobre a revogação, MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA/PEDRO GONÇALVES/JOSÉ PACHECO DE AMORIM, *Código do procedimento administrativo comentado*, cit., pp. 666 e segs.; ROBIN DE ANDRADE, *A revogação dos atos administrativos*, cit., pp. 42 e segs.; VIEIRA DE ANDRADE, *Revogação do ato administrativo*, cit., p. 54, que define revogação como o ato que se dirige a fazer cessar os efeitos de outro ato, por se entender que não é conveniente para o interesse público manter esses efeitos produzidos anteriormente e ainda MARCELLO CAETANO, *Manual de direito administrativo*, vol. I*,* cit., pp. 531 e segs., que chama revogação ao ato administrativo que tem por objeto destruir ou fazer cessar os efeitos de outro ato administrativo anterior praticado pelo mesmo órgão ou por um seu delegado ou subalterno, distinguido-a da declaração de caducidade, que constitui o ato pelo qual a Administração atesta que se verificam certos fatos que nos termos da lei originam a cessação dos efeitos de certo ato administrativo. Entende este autor que, enquanto na revogação, a supressão dos efeitos resulta do próprio ato de revogação, que é um ato constitutivo, na declaração de caducidade, a supressão dos efeitos resulta não da declaração, mas dos fatos objectivos ocorridos, funcionando esta como um ato meramente declarativo.

1858 ROGÉRIO EHRHARDT SOARES, *Direito administrativo,* cit., pp. 125 e segs.

1859 RAFAEL CABALLERO SÁNCHEZ, *Prescripcion y caducidad en el ordenamiento administrativo,* cit., p. 273.

1860 A declaração de caducidade é declarativa quando a causa constitui um fato em si mesmo extintivo e de comprovação objectiva (como a morte do concessionário), e constitutiva quando a causa necessita de ser comprovada (caso, p.ex., do incumprimento de condições essenciais pelo concessionário). MARIA LAFUENTE

De acordo com o testemunho de ROBIN DE ANDRADE, a declaração de caducidade distingue-se da revogação na medida em que, a primeira, se limita a constatar a verificação de fatos em virtude dos quais se produz ou se produziu já a cessação de efeitos jurídicos do ato anterior[1861]. *Rectius*, pressupõe que a cessação de efeitos de um ato tem como causa a verificação de um fato objectivo, posterior ao momento da emanação do ato, cabendo-lhe o papel de mera verificação da cessação dos efeitos já produzidos, ou quando muito, nos casos em que a cessação de efeitos depende de declaração, ainda que tenha como causa o fato objectivo previsto, funciona como simples condição suspensiva de eficácia caducatória do fato previsto, operando retroativamente; enquanto a segunda tem por conteúdo produzir a extinção dos efeitos jurídicos do ato anterior, o que significa que se trata de um ato constitutivo que altera, por força própria, efeitos jurídicos existentes[1862].

Quando esteja em causa o incumprimento por parte do administrado é necessário aferir qual o regime que o legislador pretendeu adoptar, para perceber se estamos perante o incumprimento de obrigações como fato gerador de caducidade ou apenas como fundamento de revogação.

No caso do incumprimento ser gerador de caducidade, cabe à Administração a sua declaração, sendo que a eficácia caducatória dos fatos opera imediatamente, ou está apenas condicionada à emissão da declaração que produz os efeitos retroativamente. Quando o incumprimento não é importante como fato objectivo, mas apenas como elemento de apreciação do interesse público, este só poderá ser juridicamente relevante após ser valorado e apreciado pela autoridade e sendo certo que constituirá fundamento de revogação[1863].

Neste particular, existem ainda casos em que os autores caracterizam a declaração de caducidade como ato administrativo que produz a cessação de efeitos de ato anterior a título de sanção sobre o administrado. Aqui, ROBIN DE ANDRADE entende que a declaração de caducidade mais não seria do que uma revogação com carácter sancionatório[1864].

Ora, cumpre salientar que esta natureza de sanção também é posta de parte por alguma doutrina que, não aceitando tratar-se de um poder sancionatório da Administração,

---

BENACHES, *La concesión de dominio público*, cit, p. 135, entre nós, cfr., MARIA FERNANDA MAÇÃS, *A caducidade por incumprimento e a natureza dos prazos na atribuição da utilidade turística*, cit., p. 12.

[1861] ROBIN DE ANDRADE, *A revogação dos atos administrativos*, cit., pp. 41.

[1862] ROBIN DE ANDRADE, *A revogação dos atos administrativos*, cit., pp. 42.

[1863] ROBIN DE ANDRADE, *A revogação dos atos administrativos*, cit., pp. 43.

[1864] ROBIN DE ANDRADE, *A revogação dos atos administrativos*, cit., pp. 42.

reconduz as cláusulas de caducidade previstas nos atos administrativos a uma condição resolutiva, sendo que a eficácia do ato ficaria condicionada ao cumprimento de tal condição pelo beneficiário.

Segundo este entendimento, nos casos em que a lei preveja que certa atividade tenha de ser iniciada dentro de certo prazo, não se trataria da verificação de um termo, mas sim do incumprimento de uma condição, na medida em que estaria dependente da vontade do particular. No fundo, o ato produziria normalmente os seus efeitos ficando a sua eficácia condicionada ao cumprimento da condição no prazo estabelecido.

Esta tese suscita algumas dificuldades, desde logo, porque nas situações de caducidade por incumprimento a declaração de caducidade pressupõe uma maior margem de livre apreciação e exige-se que a mesma tenha por base um procedimento em que a Administração valora a actuação do particular e analisa o seu impato, tentando encontrar a melhor solução com base no interesse público concreto. E também, por outro lado, porque nos casos em que se verifica a condição resolutiva, a cessação dos efeitos opera de forma automática, *ipso iure*, e com efeitos *ex tunc* que, como já analisamos anteriormente, não se pode verificar no caso de caducidade por incumprimento, na medida em que é imperioso fazer uma ponderação das circunstâncias para se aferir a oportunidade do efeito extintivo.

6.4. Uma caducidade "enclausurada". *Acessorium sequitur principale*

A caducidade, produzindo sempre a extinção de um ato jurídico, é, por isso mesmo, uma forma de mutabilidade do direito administrativo e consubstancia um mero efeito de superveniência de um fato que acarreta, sem uma específica manifestação de intencionalidade, o termo de vigência de um ato anterior[1865].

Neste sentido, a caducidade, ao invés da revogação ou da anulação, não envolve a prática de qualquer ato jurídico com esse propósito específico, sendo um simples efeito automático de verificação ou ocorrência de certo fato, isto independentemente de qualquer processo intencional determinativo da cessação ou suspensão de efeitos de um ato anterior[1866].

[1865] LUIS FÁBRICA, *O tempo e a caducidade em direito administrativo,* cit., p. 65.

[1866] FRANCISCO VALASCO CABALLERO, *Las clausulas accesorias del ato administrativo*, cit., p. 93; entre nós, cfr., MARIA FERNANDA MAÇÃS, *A caducidade no direito administrativo: breves considerações,* cit., p. 172.

Por outro lado, além da automaticidade decorrente de operar *ipso iure*, a caducidade não comportará efeitos retroativos, operando sempre, por isso mesmo, apenas em relação aos efeitos futuros do ato em causa[1867].

Sucede, porém, que os fatos cuja ocorrência determina a caducidade de um ato jurídico podem, eles próprios, ser o resultado de uma decisão intencional ou, pelo contrário, carecerem de qualquer intencionalidade no seu efeito extintivo da vigência do ato jurídico[1868].

Com efeito, pode um ato jurídico prever expressamente a ocorrência de um certo fato que determine a cessação da sua vigência, caso em que depararemos com uma situação de caducidade que corresponde a um processo de mutabilidade intencional do Direito ou, pelo contrário, pode bem suceder que a caducidade seja o resultado da verificação de certo fato que, apesar de também determinar a cessação de efeitos de um ato administrativo, não traduz qualquer intencionalidade quanto à sua previsão como circunstância determinante da extinção de efeitos de um ato jurídico (p. ex., a morte do último combatente da 1.ª guerra mundial determinou a caducidade de todas as normas jurídicas que consagravam certas regalias a tais militares; a transferência de Macau para a China determinou a caducidade do art. 292.º da CRP; a morte de qualquer um dos Presidentes da República retirará o efeito útil à norma da CRP sobre o Conselho de Estado[1869]).

No entanto, a caducidade no direito administrativo tem uma faceta mais interessante quando assenta na existência de um prévio ato intencional que fixa os fatos cuja verificação determina, automaticamente, a cessação de efeitos de esse ou de outro ato, uma vez que só aqui, em boa verdade, deparamos com uma situação de mutabilidade intencional do Direito: a alteração intencional do Direito decorre em tais hipóteses de se haver escolhido um fato e subordinar à sua verificação a cessação automática dos efeitos de determinado ato administrativo[1870].

Nestes termos, podemos encontrar diversas situações de caducidade do ato administrativo, designadamente, quando a Administração decide recorrer a cláusulas acessórias que são requisitos marginais e adventícios do ato administrativo[1871].

1867 MENEZES CORDEIRO, *Da caducidade no direito português*, cit., p. 823.
1868 MENEZES CORDEIRO, *Da caducidade no direito português*, cit., p. 825.
1869 Estas situações foram analisadas no ponto 3, da Secção I, do cap. I, da Parte III, deste estudo.
1870 Cfr., FREITAS DO AMARAL, *Curso de direito administrativo*, 3.ª ed., vol. I, Coimbra: Livraria Almedina, 2010, pp. 228 e segs.; Em linha próxima, MARCELO REBELO DE SOUSA/ANDRÉ SALGADO MATOS, *Responsabilidade civil administrativa, Direito Administrativo Geral*, tomo III, cit., p. 250.
1871 ROGÉRIO EHRHARDT SOARES, *Direito administrativo*, cit., pp. 285 e 287.

A carateristica principal deste tipo de atos consubstancia a incerteza sobre a evolução da situação jurídica e material que serve de base à regulação por ele fixada[1872]. Esta evolução pode levar a que a entidade administrativa entenda que um outro conteúdo regulador é o mais adequado à prossecução do interesse público, justificando-se, assim, a precariedade da sua eficácia, ou seja, o fato de a Administração poder decidir substituí-lo por um ato administrativo ulterior de conteúdo diferente[1873].

As cláusulas acessórias podem ser uma consequência da legalidade se é a lei a prevê-las ou o resultado de uma opção do autor do ato administrativo que, ainda assim, terá de atuar, ao apô-las ao ato, no quadro da legalidade[1874]. Isto significa, desde logo, que as cláusulas podem ser o resultado de um poder vinculado ou discricionário[1875]. Seja como for, a respectiva aposição ao ato administrativo resulta sempre de uma decisão autónoma do respectivo autor. Deste modo, a aposição das cláusulas é, portanto, um ato administrativo que, como tal, está sujeito ao regime procedimental respectivo[1876].

Neste contexto, a Administração poderá[1877]: (i) por um lado, subordinar o termo de vigência de um ato administrativo à verificação de um fato futuro e incerto, caso em que estaremos diante de uma condição resolutiva cuja efectiva ocorrência determinará a caducidade do respectivo ato[1878]; ou; (ii) por outro lado, subordinar a cessação de vigência de um ato administrativo à ocorrência de um fato futuro e certo, situação essa em que

---

1872 Sobre a noção de cláusulas acessórias e sua integração no conteúdo eventual do ato administrativo, ao lado do conteúdo necessário e do conteúdo implícito, pode ver-se LUCIFREDI, *L' atto amministrativo nei suoi elementi accidentali*, cit., pp. 35 e segs.

1873 Seguimos, no essencial, EDUARDO BARRACHINA JUAN, *Compendio de derecho administrativo*, Barcelona: ed. PPU, 1986, p. 454.

1874 As cláusulas acessórias devem constar do próprio ato e não podem ser apostas posteriormente, o que equivaleria a uma modificação ou revogação do ato sujeita às exigências procedimentais próprias destas figuras. É o que ressalta do art. 149.º, n.º 1, do NCPA. São, portanto, contextuais ao ato administrativo e ficam sujeitas a limites de fundo, i.e., não podem, como diz o legislador, ser "contrárias à lei ou ao fim a que o ato se destina e, seguidamente, devem ter "relação directa com o conteúdo principal do ato e respeitar os princípios gerais relevantes, designadamente o da proporcionalidade.

1875 Reportamo-nos ao art. 149.º, n.º 2, do NCPA.

1876 A aposição de cláusulas deve ser precedida de audiência prévia dos interessados, fundamentada e notificada, sendo certo que o ato de aposição é o resultado de um subprocedimento oficioso e a violação destas formalidades essenciais gera a invalidade do ato final, cfr., LUIS S. CABRAL DE MONCADA, *Código de procedimento administrativo - anotado*, cit., p. 467.

1877 Art. 149,º, n.º 1, do NCPA: "*Os atos administrativos podem ser sujeitos, pelo seu autor, mediante decisão fundamentada, a condição, termo, modo ou reserva, desde que estes não sejam contrários à lei ou ao fim a que o ato se destina, tenham relação directa com o conteúdo principal do ato e respeitem os princípios jurídicos aplicáveis, designadamente o princípio da proporcionalidade*".

1878 Como é sabido, no direito civil, as partes podem subordinar a um acontecimento futuro e incerto a resolução dos efeitos de um negócio jurídico, sendo que, na falta de estipulação contratual em contrário, os efeitos do preenchimento da condição retrotraem-se à data da conclusão do negócio (art. 276.º, do CC).

depararemos com um termo final ou termo resolutivo, sabendo-se que a sua verificação vai originar a caducidade do ato administrativo em causa[1879].

Adicionalmente, as cláusulas acessórias do ato administrativo, designadamente a condição, o modo e a reserva contribuem poderosamente para a precarização da situação jurídica gerada pelo ato, nomeadamente se favorável aos seus destinatários. Esta precarização das vantagens oferecidas pelo ato requer um tratamento adequado da figura das cláusulas acessórias, sob pena de total traição aos princípios jurídicos gerais convergentes designadamente a tutela da confiança dos interessados[1880].

Summo rigore, as notas características da condição resolutiva são, portanto, a dominância de fatores objectivos relevantes e supervenientes e uma vontade condicional, embora actual e efectiva, exteriorizada numa declaração única e incindível em que as partes, desconhecendo a evolução futura dos fatos em que assentaram, querem precaver-se quanto à verificação ou não verificação de determinados eventos, fazendo depender a eficácia do ato de fatos futuros e incertos[1881].

Destarte, é também, no caso de preenchimento da condição, a destruição automática e retroativa dos efeitos do negócio, ou seja, a caducidade *ope legis* do contrato e sem que atue ou deva atuar um comportamento declarativo de uma ou de ambas as partes[1882].

Neste sentido, aos atos administrativos podem ser apostas cláusulas acessórias[1883]. Estas são um importante instrumento coadjuvante da gestão administrativa da complexidade e contingência subjacente às decisões administrativas, não apenas permitindo à Administração modelar as suas decisões em função do caso concreto, como acomodar desenvolvimentos futuros. Não estranha, por isso, que surjam qualificados como meios de flebilização do conteúdo decisório do ato administrativo[1884]. Desta forma, respeitados que sejam os condicionalismos legais, ao ato administrativo poderá ser aposto um termo[1885]

[1879] No mesmo sentido, BARBERO DOMINICO, *Contributo alla teoria della condizione*, Edizione Scientifiche, 1937, p. 71.
[1880] LUIS S. CABRAL DE MONCADA, *Código de procedimento administrativo - anotado*, cit., p. 467.
[1881] LUIS S. CABRAL DE MONCADA, *Código de procedimento administrativo - anotado*, cit., p. 474.
[1882] FALZEA ANGELO, *La condizione e gli elementi dell'atto giuridico*, vol. 13, 1979, p. 55.
[1883] Reportamo-nos ao art. 149.º, do NCPA.
[1884] MARCELO REBELO DE SOUSA/ANDRÉ SALGADO MATOS, *Responsabilidade civil administrativa, Direito Administrativo Geral*, tomo III, cit., p. 154.
[1885] Desenvolveremos esta questão mais adiante, no ponto 6.4.2., secção I, cap. II, da parte IV, deste estudo.

(evento futuro e certo) ou uma condição[1886] (evento futuro e incerto), com efeitos suspensivos ou resolutivos[1887].

Com efeito, determinados atos administrativos incorporam, nos termos da lei, condições específicas para o exercício da atividade que habilitam, de tal modo que a sua violação ou incumprimento acarreta a cessação da eficácia desse ato. Segundo este ponto de vista, as cláusulas de caducidade incorporadas em geral nos atos administrativos ampliativos consubstanciam verdadeiras condições resolutivas: a eficácia do ato ficaria condicionada ao cumprimento da condição pelo seu beneficiário no prazo fixado, sob pena de extinção dos seus efeitos[1888].

Assim, p. ex., quando o direito que o ato outorga ou reconhece tenha de começar a exercer-se num prazo determinado, este prazo teria a natureza de uma condição resolutiva potestativa[1889]. O ato produziria normalmente os seus efeitos, ficando a sua eficácia condicionada ao cumprimento da condição pelo seu beneficiário no prazo fixado[1890].

A cominação da caducidade é consequência do incumprimento das obrigações (ou condições) impostas ao beneficiário do ato, na decorrência do mero exercício de faculdades de controlo dos títulos habilitantes por parte da Administração, não implicando com isso a manifestação de qualquer poder sancionador[1891].

Pensemos nas situações em que o fato condicionante da operatividade dos atos esteja previsto em termos objetivos, como acontece quando a declaração de caducidade se fundamente na verificação de um termo final ou uma condição resolutiva[1892].

Contudo, é mister salientar que nos deparamos com mais dificuldade nos casos em que a declaração de caducidade pressuponha maior ou menor margem de apreciação e

---

[1886] Desenvolveremos esta questão mais adiante, no ponto 6.4.1., secção I, cap. II, da parte IV, deste estudo.
[1887] Em nossa opinião, a condição é uma forma particularmente eficiente de, ao forçar os destinatários do ato a lidar com a incerteza, incitá-los a determinados comportamentos que evitem a verificação da condição (sempre que isso se revele desfavorável para eles) ou prossigam a respectiva atualização (sempre que disso dependa um dado benefício).
[1888] Particularmente interessante pode ser a aposição de um modo, ou seja, a cláusula através do qual se onera o destinatário de um ato favorável com a obrigação de fazer, omitir ou tolerar, permitindo à Administração ajustar a favorabilidade do decidido com exigências de comportamento ao destinatário, cfr., CARLA AMADO GOMES, *Risco e modificação do ato autorizativo concretizador de deveres de protecção do ambiente*, cit., p. 599.
[1889] ROBIN DE ANDRADE, *A revogação dos atos administrativos*, cit., p. 174; PIERRE MOOR, *Droit administratif: les actes administratifs et leur contrôle,* vol. II, cit., p. 48 e VIRGA, *Il provvedimento amministrativo*, cit., p. 193; EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA/TOMÁS-RAMÓN FERNANDÉZ, *Curso de derecho administrativo*, vol. II, cit., p. 642.
[1890] LUCIFREDI, *L' atto amministrativo nei suoi elementi accidentali*, cit., p. 112.
[1891] No mesmo sentido, cfr., LUIS HELENO TERRINHA, *O direito administrativo na sociedade*, cit., p. 1014.
[1892] LUIS HELENO TERRINHA, *O direito administrativo na sociedade*, cit., pp. 1014 e 1015.

decisão da Administração como acontece na maior parte das situações de caducidade por incumprimento[1893].

Por outro lado, no direito administrativo o efeito extintivo é muitas vezes fixado pela própria Administração nos seus atos[1894].

Finalmente, outra dificuldade reside no fato de a cessação dos efeitos se verificar pela ocorrência do termo ou condição resolutiva, de forma automática, *ipso iure*, e com efeitos *ex tunc*[1895].

A relevância práctica do recurso à técnica da cláusula acessória resulta da circunstância de assim ser encontrada base legal necessária para emitir atos administrativos devido ao princípio da legalidade na medida em que a correspondente cláusula acessória esteja prevista na ordem jurídica[1896].

Na verdade, as cláusulas acessórias desempenham uma função que, no essencial, está presente no procedimento administrativo e nas demais fontes do direito administrativo (lei, ato ou contrato)[1897]. Deste modo, são uma forma de tornear obstáculos legais e materiais à actividade da Administração na medida em que surgem como uma alternativa adequada, ainda que com cautelas, ao indeferimento e anulação dos atos administrativos, ou como uma solução intermédia, de acordo com a qual a Administração emana o ato requerido, mas apondo-lhe cláusula acessória: no fundo, ao "não" puro e simples substitui-se-lhe o "sim, mas(...)"[1898].

Ademais, as cláusulas acessórias garantem uma adaptação à evolução da situação material e das necessidades coletivas, sem necessidade de um novo procedimento administrativo, contribuindo, por isso, para uma maior rapidez da atuação administrativa[1899]. A este propósito, afigura-se conveniente salientar que de ambas as formas a Administração atende aos múltiplos aspectos da realidade, dando azo a decisões flexíveis e adequáveis ao interesse público, e ainda capazes de corresponder a uma solução

---

1893 MARIA FERNANDA MAÇÃS, *A caducidade no direito administrativo: breves considerações,* cit., pp. 129 e segs.
1894 LUIS FÁBRICA, *O tempo e a caducidade em direito administrativo,* cit., p. 66.
1895 LUIS FÁBRICA, *O tempo e a caducidade em direito administrativo,* cit., p. 67.
1896 A função do direito administrativo de induzir e capacitar o sistema administrativo para a observação do ambiente – e, consoante as respetivas conclusões, juridicamente readaptar as suas operações a novas circunstâncias surgidas – permite-se ser trazida à colação a propósito da extensão dos poderes da Administratação, p. ex., na sua relação com os particulares em termos contratuais, no meso sentido, cfr., LUIS HELENO TERRINHA, *O direito administrativo na sociedade*, cit., p. 1024.
1897 LUCIFREDI, *L' atto amministrativo nei suoi elementi accidentali*, cit., pp. 112 e 113; FILIPA URBANO CALVÃO, *Os atos precários e os atos provisórios no direito administrativo*, cit., pp. 64 e 65.
1898 LUIS S. CABRAL DE MONCADA, *Código de procedimento administrativo - anotado*, cit., p. 466 e 467.
1899 MARIA FERNANDA MAÇÃS, *A caducidade no direito administrativo: breves considerações,* cit., pp. 161 e segs.

justa para o caso concreto[1900]. Repare-se que esta flexibilidade é do interesse dos cidadãos, pois permite-lhes, muitas vezes, ir gozando de certas vantagens que, de outra forma, lhes seriam recusadas *ab initio*, por não estarem preenchidos os requisitos necessários para o efeito[1901].

Neste particular, refira-se que é possivel alcançar o equilíbrio entre interesses públicos e privados, através da concretização do princípio da proporcionalidade[1902].

Ora, as cláusulas acessórias são disposições introduzidas no conteúdo vinculado ou discricionário do ato administrativo que tocam apenas a sua eficácia, ou que alteram a posição relativa entre a Administração e o particular, sem incidência direta sobre o equilíbrio interno do ato[1903]. Com efeito, tais determinações de conteúdo assentam numa faculdade discricionária, no entanto, as cláusulas acessórias terão de ser conformes com o fim do ato administrativo a elas sujeito, i.e., se o fim do ato for, p. ex., licenciar uma obra de urbanização em determinada cidade, seria contrário ao ato exigir ao beneficiário que custeasse a renovação da iluminação pública numa zona degradada da cidade.

Na realidade, é mister salientar que se pretende evitar que a Administração, através de cláusulas acessórias desproporcionadas ou alheias ao fim do ato practicado, enriqueça à custa da posição de dependência dos particulares[1904].

Pensando nas cláusulas acessórias, cumpre referir que estas costumam ser enumeradas pela doutrina portuguesa nos moldes seguintes, a saber: (i) termo, (ii) condição, (iii) modo e (iv) reserva de revogação[1905], embora o NCPA não refira esta última[1906]. Iremos tratar de cada uma delas neste estudo[1907].

1900 É mister salientar que o mais importante é que as cláusulas tenham relação directa com o conteúdo principal do ato administrativo. Não são possíveis cláusulas alheias ao conteúdo vantajoso do ato para o interessado que apenas visem condicionar a sua conduta ao cumprimento de obrigações estranhas ou acessórias relativamente à vantagem outorgada sem nexo concreto com aquele conteúdo do ato praticado e que apenas beneficiam a Administração. Se assim não fosse, o exercício das competências administrativas serviria não para a realização do fim de interesse público específico para que foram outorgadas, mas de pretexto para a realização de outros fins de interesse público em prejuízo do particular que equivaleria a um desvio de poder por parte da Administração.

1901 LUIS S. CABRAL DE MONCADA, *Código de procedimento administrativo - anotado*, cit., p. 468.

1902 A aposição das cláusulas acessórias fora do requisito legal da proporcionalidade gera a invalidade do ato administrativo. A não contrariedade com a lei das cláusulas acessórias deve ser entendida em consonância com o bloco de legalidade vinculativo. As cláusulas não podem violar os princípios gerais convergentes afigurando-se desproporcionadas ou violadoras da tutela da confiança na estabilidade dos atos favoráveis em nome de interesses públicos que poderiam ser prosseguidos por meios menos intrusivos na esfera jurídica daqueles, cfr., LUIS S. CABRAL DE MONCADA, *Código de procedimento administrativo - anotado*, cit., p. 469.

1903 LUIS S. CABRAL DE MONCADA, *Código de procedimento administrativo - anotado*, cit., p. 470.

1904 LUIS S. CABRAL DE MONCADA, *Código de procedimento administrativo - anotado*, cit., p. 470.

1905 Relativizando a definitividade do anteriormente decidido e afetando a respectiva estabilidade e permanência, uma tal reserva permite à Administração revogar no futuro um ato administrativo favorável emitido (cujas condições de revogação tendem a ser, usualmente, mais restitivas), diminuindo o respectivo

O NCPA não associa a caducidade à possibilidade de um termo resolutivo ou condição resolutiva, mas no plano da doutrina e jurisprudência essa associação é pacífica[1908]. Neste caso, se a Administração tem discricionariedade para fixar um termo ou condição ela está a pôr uma cláusula acessória no ato que irá determinar uma extinção por caducidade dos efeitos do ato que ela própria emitiu e dos direitos ou vantagens que ela há-de ter criado ou permitido com a elaboração desses atos[1909].

Em qualquer caso, faltou uma referência à extinção dos atos por termo resolutivo ou condição resolutiva por termo que está absorvida na lei e sendo certo que o legislador devia ter adiantado que se extinguem por caducidade os atos administrativos fixados por termo resolutivo ou condição resolutiva[1910]. Deste modo, como é facilmente percetível, o uso de cláusulas acessórias pressupõe que a Adminstração goza de poderes discricionários que a lei lhe confere[1911]. Não obstante, cumpre dar um passo mais, e reintroduzir a remissão para o regime das cláusulas particulares do ato e cláusulas acessórias do ato que têm em comum o fato de pressuporem o exercício do poder discricionário por parte do órgão administrativo que pratica o ato e de, em consequência, tal constituir uma situação de vantagem para o particular[1912].

Quando a cláusula é particular ela é intrínseca ao ato e faz parte do conteúdo do ato e nunca é acessória, mas o preenchimento deste conteúdo é essencial para que o direito se possa exercer e constituir, neste caso, não há caducidade se houver algum desvio

---

grau de proteção da confiança do destinatário. Não obstante a discussão doutrinal em torno dos termos de admissibilidade da utilização desta figura, impõe-se hoje atentar nos arts. 149.º e 167.º, n.º 2, al. d), todos do NCPA, que expressamente consagra a hipótese de aposição de tais cláusulas acessórias. Para uma panorâmica geral e respectiva apreciação critica, cfr., MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *Teoria geral do direito administrativo: temas nucleares,* Coimbra: Livraria Almedina, 2014, pp. 250 e segs.; CARLA AMADO GOMES, *A «revogação» do ato administrativo: uma noção pequena*, in AAVV, Comentários ao novo Código do Procedimento Administrativo, 2.ª ed.º, Lisboa: AAFDL, 2015, pp. 1023 e segs.; MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *Teoria geral do direito administrativo*, cit., p. 250 e, finalmente, FAUSTO DE QUADROS, *Comentários à revisão do código do procedimento administrativo*, Coimbra: Livraria Almedina, 2016, pp. 298 e segs.

[1906] Reportamo-nos ao art. 149.º do NCPA.

[1907] Desenvolveremos esta questão mais adiante, nos pontos 4.4.1. a 4.4.4., da secção II, cap. II, da parte III. deste estudo.

[1908] Entre muitos outros exemplos, veja-se o Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul, de 05 de julho de 2017, "*IV- Não tendo o artigo 99º do CPTA previsto nenhuma outra norma especial, para além da fixação do prazo de 1 mês como prazo de caducidade do direito de ação, a questão de saber como se haverá de proceder à contagem daquele prazo haverá de encontrar resposta nas normas contidas no CPTA referentes às ações respeitantes à prática ou omissão de atos administrativos (cfr. nº 1 do artigo 99º)*".

[1909] MANUEL ANDRADE, *Teoria geral da relação jurídica*, vol. II, cit., pp. 487 e segs.

[1910] Reportamo-nos ao art. 166, n.º2, do NCPA.

[1911] No mesmo sentido, cfr., JOSÉ EDUARDO FIGUEIREDO DIAS/FERNANDA PAULA OLIVEIRA *Discricionariedade administrativa*, cit., p. 383.

[1912] ROGÉRIO EHRHARDT SOARES, *Direito administrativo*, cit., p. 288.

defeituoso do destinatário do ato[1913]. Por exemplo, se a Câmara Municipal permitir a abertura dum bar à noite, mas estabelecendo que para tal terá de existir um sistema de incineração, isso significa que se a Administração for verificar se tem o sistema adequado ela não o poderá fazer sem estar presente um engenheiro responsável. Um outro exemplo possível de cláusula intrínseca ao ato administrativo é o das licenças industriais em que a Administração pode colocar cláusulas particulares ou autorizações ambientais com um regime próprio.

Prima facie, tem de se confrontar o ato com o regime legal para saber se o regime legal concede discricionariedade.

Secondo facie, o intérprete já não tem de apurar se o regime legal considera a cláusula como condicionante do exercício do direito ou da constituição do direito, i.e., saber se é fundamental para o exercício do ato, ou se trata apenas duma cláusula acessória[1914]. Por exemplo, uma cláusula de reserva de modo. Pensemos numa licença concedida para a habitação com reserva (de poder) para a Administração (poder) obrigar o proprietário a construir um passeio em frente à casa ou alcatroar a estrada que lhe dá acesso. Neste caso, há uma reserva de modo associada a uma condição – se o proprietário lá estiver a habitar[1915] –.

Caso queiramos cotejar a situação jurídica da cláusula acessória de modo ou de reserva de revogação[1916] contempladas no direito administrativo português, somos tentados a dar o exemplo prático seguinte: a Administração concede a licença para a habitação, mas sob reserva de revogação para quando o passeio da rua estiver deteriorado ficando o particular com a obrigação de fazer o passeio, sob pena de revogação da cláusula acessória.

[1913] As cláusulas acessórias não podem contrariar o conteúdo axiológico dos princípios gerais relevantes, designadamente a proporcionalidade. Apenas valem as cláusulas necessárias, adequadas e proporcionais aos fins legais invocados. Àquele princípio geral deve acrescentar-se o da tutela da confiança legítima do interessado na estabilidade do ato administrativo que o beneficia e que apenas em circunstâncias ponderadas pode ser afastado para viabilizar aquelas cláusulas, cfr., no mesmo sentido, LUIS S. CABRAL DE MONCADA, *Código de procedimento administrativo - anotado*, cit., p. 470.

[1914] *Summo rigore*, de acordo com o art. 149.º, do NCPA, a reserva não fica subentendida nas figuras do termo e da condição resolutivos, *rectius*, é uma figura autónoma. Deste modo, a reserva precariza o ato que lhe fica sujeito na medida em que os atos sob condição e termo resolutivos não são revogáveis.

[1915] Sobre as espécies de modo, nomeadamente inseridos na cláusula de reserva de modo, cfr., MANUEL ANDRADE, *Teoria geral da relação jurídica*, vol. II, cit., pp. 407 e segs.

[1916] Sobre as cláusulas acessórias no contexto dos negócios jurídicos mas com noções bastante úteis para delimitar o âmbito do modo e da reserva de modo, cfr., JOSÉ GABRIEL PINTO COELHO, *Das cláusulas acessórias dos negócios jurídicos, Termo. Modo- Pressuposição*, II, Coimbra: Imprensa da Universidade, 1910, p. 40.

Ora, cumpre não olvidar que o exemplo citado *supra* se refere a cláusulas acessórias em que a Administração pode determinadar o cumprimento coativo do modo, mas nenhuma determina *per se* a caducidade ou extinção da licença por caducidade[1917].

Finalmente, cumpre salientar que a cláusula acessória da reserva de revogação é revogação e não caducidade, mas deixemos este tema para mais adiante a propósito da figura da «Reserva»[1918].

[1917] A caducidade, ao invés da revogação ou da anulação, não envolve a prática de qualquer ato jurídico com esse propósito específico, sendo um simples efeito automático de verificação ou ocorrência de certo fato, isto independentemente de qualquer processo intencional determinativo da cessação ou suspensão de efeitos de um ato anterior, cfr., FRANCISCO VALASCO CABALLERO, *Las clausulas accesorias del ato administrativo*, cit., p. 93.
[1918] Desenvolveremos esta questão, no ponto 6.4.4., secção I, cap. II, da parte IV, deste estudo.

6.4.1. Condição

Antes do mais, é mister salientar que de acordo com o NCPA, a caducidade do ato administrativo pode resultar da verificação de uma condição resolutiva[1919]. É, portanto, um efeito automático das cláusulas acessórias[1920]. Mas existem outras formas de caducidade procedimental posto que as cláusulas acessórias não esgotam a figura. A ausência de um regime geral da caducidade do ato administrativo no NCPA empurra a figura para o direito administrativo especial com desvantagens do ponto de vista concetual[1921]. O incumprimento da condição acarreta a cessação automática dos efeitos do ato administrativo[1922].

A condição é a cláusula pela qual a Administração subordina a produção dos efeitos de um ato ou sua cessação a um acontecimento futuro e incerto[1923]. No primeiro caso a condição é suspensiva e no segundo resolutiva[1924]. Verificada a condição suspensiva os efeitos do ato desencadeiam-se desde o momento inicial[1925].

A condição enquanto cláusula acessória do ato não se confunde com a condição legal da produção de efeitos do ato como, por exemplo, o visto do Tribunal de Contas[1926].

Na realidade, a aposição de uma cláusula acessória de condição será uma forma particularmente eficiente de a Administração forçar os destinatários do ato a lidar com a incerteza, incitá-los a determinados comportamentos que evitem a verificação da condição sempre que isso se revele desfavorável para eles ou prossigam a respetiva atualização sempre que isso dependa um determinado benefício[1927]. Estabelece-se, assim, uma conexão entre a eficácia do ato administrativo e o tempo, *rectius*, os eventos futuros de que a produção ou cessação dos seus efeitos dependerá, no mesmo sentido[1928].

A condição faz depender a eficácia de um ato administrativo da verificação de um evento futuro e incerto, sendo suspensiva se até à eventual verificação do evento o ato não

---

1919 MARIA FERNANDA MAÇÃS, *A caducidade no direito administrativo: breves considerações,* cit., p. 124.
1920 LUIS S. CABRAL DE MONCADA, *Código de procedimento administrativo - anotado*, cit., p. 466 e 467.
1921 LUIS FÁBRICA, *O tempo e a caducidade em direito administrativo,* cit., p. 65.
1922 Similarmente, cfr., LUIS S. CABRAL DE MONCADA, *Código de procedimento administrativo - anotado*, cit., p. 471.
1923 A condição em direito administrativo era já objecto dos ensinamentos de MARCELLO CAETANO, *Manual de direito administrativo*, vol. I, cit., pp. 212; 225 e 244.
1924 LUIS HELENO TERRINHA, *O direito administrativo na sociedade*, cit., p. 1014.
1925 LUIS HELENO TERRINHA, *O direito administrativo na sociedade*, cit., p. 1015.
1926 A condição afeta a eficácia do ato administrativo e não a sua validade, pelo que esta nada sofre com as cláusulas acessórias, cfr., LUIS S. CABRAL DE MONCADA, *Código de procedimento administrativo - anotado*, cit., p. 467.
1927 ROGÉRIO EHRHARDT SOARES, *Direito administrativo*, cit., p. 288.
1928 CARLA AMADO GOMES, *Risco e modificação do ato autorizativo concretizador de deveres de protecção do ambient*e, cit., pp. 595 e segs.

pode desencadear os seus efeitos e resolutiva se a verificação do referido evento faz cessar os efeitos do ato[1929]. Também aqui se afasta à partida a condição suspensiva de um ato precário, por ela ser oposta ao ato precário: este ato não faz depender o início da sua eficácia da verificação no futuro de um determinado evento[1930]. Pelo contrário, o ato precário produz os seus efeitos até que surja uma nova manifestação de vontade do autor do ato que substitua o primeiro[1931].

Em qualquer caso, o ato administrativo, precário ou não, enfrenta situações de incerteza e risco cada vez mais frequentes[1932]. Assim, alguma doutrina propõe que a possibilidade de revisão unilateral, para efeitos de modificação, redução ou extinção, constitua uma figura geral das autorizações (p. ex., as autorizações ambientais) com base na insustentabilidade da manutenção do ato causada pela alteração anormal e imprevisível das circunstâncias e (invocando o paralelo da modificação e resolução unilateral dos contratos administrativos), por razões semelhantes, defende-se a caducidade das promessas por alteração relevante da situação de fato ou de direito[1933].

Com efeito, a verificação da condição resolutiva faz caducar o ato administrativo. Deste modo, na medida em que faz cessar os efeitos do ato a que é aplicada, pode estar associada a um ato de natureza precária[1934]. Na verdade, certa doutrina sustenta que o evento condicionante pode ser, não apenas um fato natural (fala-se a este propósito em condição casual), mas também uma declaração de vontade (condição potestativa), podendo, por isso, ser uma declaração de vontade do próprio autor do ato (embora também possa provir de uma outra entidade administrativa ou do particular destinatário do mesmo[1935]). É certo que geralmente apenas se fala em condição potestativa para designar um comportamento do particular destinatário do ato administrativo, cuja realização vai

---

1929 MARCELO REBELO DE SOUSA/ANDRÉ SALGADO MATOS, *Responsabilidade civil administrativa,* Direito Administrativo Geral*,* tomo III, cit., p. 154.

1930 MANUEL ANDRADE, *Teoria geral da relação jurídica*, vol. II, cit., p. 367.

1931 Em domínios marcados por incerteza estrutural ou por risco, é particularmente importante conseguir flexibilizar a estabilidade e durabilidade das decisões administrativas já adoptadas, evitando uma sua rigidificação nociva e que não acompanhasse o devir do tempo, cfr., LUIS HELENO TERRINHA, *O direito administrativo na sociedade*, cit., p. 1015.

1932 No mesmo sentido, cfr., VIEIRA DE ANDRADE, *Lições de direito administrativo*, cit., p. 167.

1933 Trata-se de uma matéria bastante relevante e suficientemente aflorada pela doutrina, a propósito dos atos autorizativos, nomeadamente daqueles que concorram para gerir risco. Mais uma vez, portanto, a tarefa que se coloca é a da compatibilização da estabilidade do ato administrativo com uma sua adoção a circunstâncias mutáveis (princípio da atualização do ato administrativo), o que acarreta uma correspondente capacitação da Administração para não estar sensível a essas mutações, mas também para reagir de acordo, cfr., CARLA AMADO GOMES, *Risco e modificação do ato autorizativo concretizador de deveres de protecção do ambient*e, cit., p. 709.

1934 FILIPA URBANO CALVÃO, *Os atos precários e os atos provisórios no direito administrativo*, cit., p. 26.

1935 FILIPA URBANO CALVÃO, *Os atos precários e os atos provisórios no direito administrativo*, cit., p. 27.

desencadear a eficácia deste[1936]. Ou seja, por regra reserva-se a expressão condição potestativa para designar apenas uma condição suspensiva, cuja verificação é da responsabilidade do destinatário do ato[1937].

Todavia, não parece existir qualquer obstáculo à aceitação de uma condição resolutiva potestativa, em que o comportamento que desencadeia a destruição dos efeitos produzidos pelo ato é, não do destinatário, mas do autor do mesmo.

Conforme aponta GRECO, a propósito da condição resolutiva potestativa pública[1938], para tal, basta que a referida conduta não esteja na dependência da arbitrariedade da entidade administrativa autora do ato[1939].

É, de resto, bem significativo disso o fato do ato condicionante só dever ser emanado se o interesse público o exigir, dentro do respeito pelo princípio da imparcialidade e de outros princípios que limitam o exercício do poder discricionário[1940]. Portanto, não se trata de uma qualquer vontade da entidade administrativa (de um puro querer ou de um disfarce do capricho da Administração), mas de uma vontade que é o resultado da ponderação de um conjunto de interesses relevantes naquela situação concreta[1941].

1936 PIETRO RESSCIGNO, *Condizione*, in Enciclopedia del Diritto, VIII, Milão: ed. Giuffrè, 1961, pp. 763-801 (p. 795), considera estarem em causa, na condição potestativa a parte *debitoris*, isto é, motivos de natureza objectiva, que, embora avaliados pelo devedor, representam um interesse justificado deste na verificação ou não verificação do evento condicionante, apontando ainda a seriedade dos motivos como critério de distinção entre este tipo de condição e a condição meramente potestativa.

1937 Na esteira de FALZEA ANGELO, *La condizione e gli elementi dell'atto giuridico*, cit., p.7, não é tanto a seriedade, mas mais a atualidade da vontade que falta na condição meramente potestativa.

1938 GIUSEPPE GRECO, *L' atto amministrativo condizionato*, cit., p. 295.

1939 GIUSEPPE GRECO, *L' atto amministrativo condizionato*, cit., p. 296.

1940 Reportamo-nos aos arts. 6.º e segs. do NCPA: "A Administração Pública deve tratar de forma imparcial aqueles que com ela entrem em relação, designadamente, considerando com objetividade todos e apenas os interesses relevantes no contexto decisório e adotando as soluções organizativas e procedimentais indispensáveis à preservação da isenção administrativa e à confiança nessa isenção". A Administração Pública deverá ter um papel imparcial na sua totalidade, colocando-se no papel de cada uma das partes com o objetivo de tomar a decisão mais adequada. Aderimos, no essencial, à "tese da experiência mental" de ADAM SMITH, *The theory of moral sentiments*, Oxford: Clarendon Press, 1976, pp. 22 e segs., que convoca o mecanismo do "espetador imparcial", diferindo assim substancialmente da imparcialidade fechada própria da "Justiça Equitativa". A sua ideia básica é expressa como um requisito para que cada um julgue a própria conduta como imaginamos que qualquer outro espetador *équo* e imparcial a examinaria.

1941 A necessidade de invocar e levar em conta o aspeto que as coisas assumem aos olhos de "qualquer espetador *équo* e distante" é um requisito que leva a chamar à colação juízos que possam ser formulados, também por órgãos enquanto "pessoas singulares" desinteressadas oriundas de outras sociedades próximas ou longínquas que sejam. Em contraste, o carácter institucionalmente especulativo e construtivo do sistema rawlsiano já vem limitar o âmbito em que, a propósito do exercício de avaliações imparciais, poderão ser atendidas as perspetivas dos particulares. Conquanto ADAM SMITH se refira amiúde ao "espetador imparcial" como o «homem dentro do peito», há que dizer que uma das principais motivações para a sua estratégia intelectual era a de alargar o nosso entimento e ampliar as nossas indagações éticas. Na sua exposição sobre a matéria, SIMON BLACKBURN, *Ruling passions: a theory of practical reasoning*, Oxford: Clarendon Press, 1998, p. 15; afiança a importância do "ponto de vista comum" para a filosofia moral, uma vez que, dando um passo seguinte à tese de Adam Smith sobre o "espetador imparcial", alude à existência de uma experiência mental a título de mecanismo dialético com o fito de questionar e disputar convicções aceites de comum acordo. Este

Assim, podemos concluir que não fica afastada a hipótese de considerar o ato precário como um ato administrativo sujeito a condição resolutiva na medida em que o evento condicionante que afecta os efeitos jurídicos do ato pode constituir um outro ato administrativo proveniente do mesmo órgão que emanou o primeiro, desde que este último seja motivado por razões de interesse público relevantes.

Ademais, o ato administrativo subsequente ao ato precário pode integrar qualquer conteúdo revogatório; mas poderá, se a situação de interesse público assim o reclamar, incluir um outro tipo de conteúdo, restritivo ou ampliativo em relação à regulação inicialmente fixada[1942]. Portanto, não se reserva um ato de determinado conteúdo, mas condiciona-se a conservação dos efeitos do primeiro ato à emanação de um qualquer ato administrativo, desde que adequado ao interesse público específico.

Efetivamente, com a vantagem, mesmo em comparação com uma reserva de revogação implícita de ser evidente que o conteúdo do ato administrativo pode não se cingir à revogação. Desde logo, não se objecte que o ato ulterior ao ato precário não pode constituir o evento condicionante, por lhe faltar a incerteza (objectiva) que é a caraterística da condição[1943].

De fato, na condição resolutiva tem de existir objectivamente incerteza quanto à verificação do evento e quanto ao momento (futuro) da sua verificação[1944]. Mas, em nosso entender, é precisamente o que sucede aquando da emanação do ato administrativo precário[1945]. Também aí não só não há certeza no que respeita ao "quando", mas ainda em relação ao "se" da verificação de uma nova manifestação de vontade da entidade administrativa (*incertus an, incertus* quando), sendo certo que os efeitos da condição operam *ipso iure*[1946].

Mau grado o evento corresponder à atuação da entidade administrativa autora do ato, na realidade, não há uma incerteza subjectiva, na medida em que esta última não sabe

---

sempre seria um importante emprego que se faz de tal mecanismo mesmo que nenhum ponto de vista comum viesse a emergir, não obstante, SIMON BLACKBURN não deixa de frisar, e com razão, a relevância do "consenso".

1942 Antes, também, sobre um princípio da atualidade do interesse público conducente ao direito de revocabilidade ou adulterabilidade das decisões administrativas, cfr., ORLANDO DE CARVALHO, *Contrato administrativo e ato jurídico público* (Contributo para uma teoria do contrato administrativo), in Orlando de Carvalho, "Escritos. Páginas de Direito", vol. I, Coimbra: Livraria Almedina, 1998, p. 224.

1943 Para mais afloramentos sobre o tema, cfr., LUIS S. CABRAL DE MONCADA, *Código de procedimento administrativo - anotado*, cit., p. 467.

1944 LUIS HELENO TERRINHA, *O direito administrativo na sociedade*, cit., pp. 1014 e 1015.

1945 No mesmo sentido, cfr., FILIPA URBANO CALVÃO, *Os atos precários e os atos provisórios no direito administrativo*, cit., p. 26.

1946 LUIS S. CABRAL DE MONCADA, *Código de procedimento administrativo - anotado*, cit., p. 468.

se virá ou não a praticar um ato ulterior, de molde que tudo dependerá da evolução do interesse público e das suas exigências[1947].

Mesmo no aspeto funcional há correspondência entre a condição resolutiva e o ato precário[1948]. Neste enquadramento, irá florescer, a condição, que no direito civil aponta à função da previsão de acontecimentos futuros, permitindo moldar antecipadamente os efeitos do negócio jurídico às eventualidades que se podem vir a verificar na evolução da trama de interesses que o negócio é chamado a regular[1949].

Temos, pois, que com a condição resolutiva pretende a Administração assegurar a manutenção dos pressupostos do ato administrativo a que aquela foi aposta (sob pena de, na circunstância de algum dos pressupostos perder atualidade, a respectiva regulação deixar de vigorar).

Por seu turno, no ato administrativo precário estão em causa, não tanto os pressupostos do ato, mas mais os seus motivos: os interesses devidamente ponderados que o agente assumiu como determinantes do conteúdo que encontrou para o ato, *rectius*, está em causa, não tanto a conservação dos pressupostos do ato, mas a conservação dos motivos daquele.

Antes do mais, há que salientar o fato de que quando um ato é praticado, os respetivos pressupostos legais acham-se preenchidos e há motivos que fundamentam aquele conteúdo do ato. Ulteriormente, porém, pode ocorrer uma de duas situações. Ou os próprios pressuspostos deixam de se verificar (alteração da situação de fato que deixa de se enquadrar na hipótese normativa) e, assim, o interesse público concreto deixa de ser aquele que o ato se propunha prosseguir; neste caso, pode surgir um outro ato, ao abrigo de outra norma, para dar satisfação àquele outro interesse público específico que agora se faz sentir[1950]. Ou pode, em alternativa, ocorrer uma alteração do próprio equilíbrio de interesses que havia sido encontrado para determinar o conteúdo do ato administrativo, situação em que deve surgir um outro ato, ao abrigo da mesma norma, que satisfaça o mesmo interesse público específico, embora de modo diferente, por os interesses em jogo exigirem agora uma ponderação diferente.

1947 LUIS S. CABRAL DE MONCADA, *Código de procedimento administrativo - anotado*, cit., p. 470.
1948 FILIPA URBANO CALVÃO, *Os atos precários e os atos provisórios no direito administrativo*, cit., p. 27.
1949 Art. 270.º, do CC: "*As partes podem subordinar a um acontecimento futuro e incerto a produção dos efeitos do negócio jurídico ou a sua resolução: no primeiro caso, diz-se suspensiva a condição; no segundo, resolutiva*".
1950 MARCELO REBELO DE SOUSA/ANDRÉ SALGADO MATOS, *Responsabilidade civil administrativa,* Direito Administrativo Geral*,* tomo III, cit., p.154.

Neste último caso, estamos perante um ato subsequente a um ato precário que, em princípio, tem de prosseguir o mesmo interesse público que este pretendia realizar[1951].

A função da condição resolutiva é, pois, a de assegurar a manutenção de certos elementos que constituíram a base do ato administrativo, embora no caso do ato precário tais elementos sejam relativos aos motivos e não tanto aos pressupostos do mesmo[1952]. Assim sendo, a referida função, em princípio, parece não exigir mais do que a cessação dos efeitos do ato a partir do momento em que a base do mesmo desaparece, o que nos conduz à questão dos efeitos da verificação da condição resolutiva.

Em princípio, no nosso ordenamento jurídico, os efeitos do preenchimento da condição resolutiva retroaem-se à data da emanação do ato condicionado[1953].

Assim, à guisa de síntese, podemos concluir que a solução consagrada se funda na *ratio* da condição resolutiva, i.e., assente na ignorância ou incerteza em relação ao futuro, conclui-se que se o autor do ato estivesse em situação de, desde o início, saber que o evento se iria verificar, não teria emanado o ato (ou não teria praticado com aquele conteúdo). A admitir-se que, por regra, os efeitos do ato precário devem cessar (e não ser destruídos) com a prática de ato ulterior, importa indagar se esta solução impede a recondução do ato precário ao ato administrativo resolutivamente condicionado.

Por um lado, podem existir outras razões justificativas da adopção de outras regras ou de limitações da regra entre nós consagrada quanto à solução da eficácia *ex tunc*.

Assim, a regra adotada é temperada quando a vontade das partes ou a natureza do ato imponham que os efeitos da condição se reportam a um outro momento, ou seja, no caso do ato administrativo, quando solução diferente resultar do próprio teor do ato ou, desde logo, da sua natureza.

[1951] Nada dispensa a ponderação da importância da cláusula na economia dos interesses públicos prosseguidos com o ato. Ainda assim, a condição manifestamente contrária à juridicidade dificilmente deixará de prejudicar o ato. Se for possível cindir a cláusula do ato é esta que será impugnada, se não for assim será impugnado o ato a título de violação de lei, cfr., LUIS S. CABRAL DE MONCADA, *Código de procedimento administrativo - anotado*, cit., p. 471.

[1952] O fato de os pressupostos deverem estar esclarecidos no momento da prática do ato de pouca serventia é admitir, como o legislador faz, que a respetiva concretização se fará à medida da evolução futura dos conhecimentos, incerta e imprevisível.

[1953] Reportamo-nos ao art. 276.º, do CC *ex vi* art. 166.º, do NCPA. O legislador do regime jurídico do procedimento administrativo não se refere expressamente à caducidade de atos administrativos. Na realidade, podemos encontrar uma referência indirecta do legislador à caducidade dos atos administrativos a propósito de atos insusceptíveis de revogação ou anulação administrativa quanto a atos cujos efeitos tenham caducado, ou se encontrem esgotados, que só podem ser objecto de anulação administrativa ou de revogação com eficácia retroativa (art. 166.º, do NCPA). Reiterando o referido *supra*, o legislador nunca refere quais as causas de caducidade dos atos administrativos, *rectius*, seremos obrigados a ver qual o regime que nos fornece indícios de que os atos ou direitos estão caducados.

Summo rigore, é sustentável que a natureza do ato precário corresponde ao ato administrativo sujeito a condição resolutiva, não constituindo obstáculo o fato de se entender que os efeitos da verificação da condição se produzem, por regra, *ex tunc*, dado que a retroação não é elemento essencial ou determinante da condição resolutiva a ponto de se poder invocar que de outro modo esta ficaria descaraterizada[1954].

Conexa com esta questão encontra-se uma outra, a própria regra de que o ato posterior ao ato precário faz cessar os efeitos deste não é absoluta, i.e., podem existir situações em que o ato ulterior, para ter efeito útil, tenha de destruir parte ou a totalidade dos efeitos já produzidos pelo ato precário; ou seja, a própria natureza (precária) do ato pode apontar para que os efeitos do ato ulterior (evento condicionante) sejam reportados a um momento prévio ao da sua emanação[1955].

Similarmente, o ato administrativo precário pode ser identificado com um ato administrativo resolutivamente condicionado desde que se trate de uma condição resolutiva potestativa pública.

Dando um passo mais na nossa análise, cumpre ter em consideração que o evento que condiciona resolutivamente os efeitos do ato precário é um futuro ato administrativo (incerto, porque eventual) do próprio órgão autor do primeiro, o qual vem fixar um conteúdo regulador diferente para a mesma situação jurídica[1956].

Acrescente-se ainda que apesar de reconhecermos que os efeitos do ato precário podem cessar com um ato de conteúdo revogatório, o ato ulterior (evento condicionante)

[1954] O ato precário aparenta ser uma forma de ação vocacionada para aqueles casos em que tem de se decidir sob condições de incerteza, uma incerteza estrutural que apenas o curso dos acontecimentos pode aumentar ou diminuir (em sentido imprevisível), assim sujeitado o decidido – o ato – à permanente possibilidade da sua revogação, modificação, extinção havendo até a "imanência de uma condição resolutiva, explicita ou implícita, sobre os atos autorizativos de gestão do risco ambiental (…) ou de uma reserva de modo que permita à Administração proceder à atualização do conteúdo dos deveres de protecção do ambiente previamente estabelecidos", cfr., CARLA AMADO GOMES, *Risco e modificação do ato autorizativo concretizador de deveres de protecção do ambient*e, cit., p. 595.

[1955] A violação das exigências legais quanto às cláusulas acessórias do ato gera a invalidade da decisão final. Mas esta regra geral não esconde a questão de saber se uma cláusula ilegal prejudica irremediavelmente o ato na sua totalidade ou se este pode ser aproveitado sem aquela cláusula. É de recorrer na dilucidação desta complexa questão à consideração da vontade hipotética do autor do ato consoante a influência da cláusula na motivação determinante do ato. Se o ato seria sempre o que foi mesmo que a cláusula fosse legal, parece que ele deve subsistir, havendo-se a cláusula por não escrita. Será o caso da cláusula contrária ao fim do ato. No caso contrário, sendo a cláusula determinante do conteúdo essencial do ato praticado, a ilegalidade respetiva determinará a do ato final, cfr., LUIS S. CABRAL DE MONCADA, *Código de procedimento administrativo - anotado*, cit., p. 471.

[1956] Neste sentido, o Ac. do Tribunal Central Administrativo do Sul, de 18 de junho de 2016, Proc. n.º 13489/16 (apud http://www.dgsi.pt) veio decidir o seguinte: "Pela sua própria natureza, os efeitos jurídicos criados pelo ato precário apenas existem por mera tolerância da Administração que pode modificá-los ou extingui-los em todos os casos e em qualquer momento, não sendo, assim, constitutivo de direitos" (...).

também pode não se cingir àquele conteúdo, tudo dependendo das exigências do interesse público[1957].

Nesta sede, a construção do ato precário como ato sob condição resolutiva potestativa pública tem a vantagem de tornar claro ou explicíto para o destinatário que o ato ulterior pode possuir um qualquer conteúdo em função do que for exigido pela evolução do interesse público[1958].

Chegados até aqui, diríamos que é mister definir o âmbito de protecção da norma administrativa que sustenta o ato administrativo dada a faculdade de se exigir, em primeiro lugar, que o Estado tenha respeitado determinado comando relacionado com o interesse público. Deste modo, não basta, porém, qualquer norma jurídica, exigindo-se que o fim da norma consista especificamente na tutela do interesse geral e não de interesses particulares. Se a norma for dirigida a proteger um interesse particular e só reflexamente atingir o interesse público, estará naturalmente excluída a possibilidade de a Administração estar a violar o interesse público para efeitos de contencioso. Finalmente, exige-se que o dano se verifique no círculo de interesses que a norma visa tutelar, sendo excluída a indemnização relativamente a outros danos, ainda que verificados em consequência do desrespeito da norma[1959].

Em face do referido *supra*, o fenómeno jurídico que se pretende investigar é o concurso de normas, tema que tem sido laborado sob uma perspetiva puramente penalista, que ultrapassa a nossa formação juscientífica[1960]. Não obstante, entendeu-se, numa investigação de cariz administrativo, procurar chamar esta matéria para outras disciplinas da enciclopédia jurídica, uma vez que o concurso constitui um objeto de investigação que

---

1957 JOÃO CAUPERS, *Introdução ao direito administrativo*, cit., p. 81-83.

1958 JOÃO CAUPERS, *Introdução ao direito administrativo*, cit., p. 84.

1959 PIETRO TRIMARCHI, *Causalitá e danno*, Milão: ed. Giuffrè, 1967, p. 70, indica a este propósito exemplos interessantes de casos em que os danos verificados em consequência da não adopção da conduta devida nada têm a ver com o círculo de interesses tutelados pela norma. O primeiro diz respeito à situação de uma criança ter sido electrocutada por ter subido a um poste de linha eléctrica colocado abaixo da altura regulamentar e o segundo a um motociclista que, conduzindo em excesso de velocidade, provoca ao passageiro que transportava o sofrimento dum ataque de bronquite asmática devido à acção das correntes de ar. Em ambos os casos, não se estabeleceu a responsabilidade do Estado por esses danos, uma vez que as normas não se destinavam a preveni-los.

1960 Segundo a posição de ULRICH KLUG, *Sobre el concepto de concurso de leyes* (trad. de *Zum Begriff der Gesetzeskonkurrenz* por Jorge M. Seña), in problemas de la filosofia y de la pragmática del derecho, Cidade do México: Editorial Fontamara, 2002, p. 55, há unanimidade doutrinal quanto ao conceito básico de concurso, verificando-se concurso de leis sempre que possam aplicar-se à ação pelo menos dois tipos legais, mas em virtude de uma determinada relação que existe entre normas em jogo, só uma delas se poderá aplicar.

extravasa os limites do direito penal, fazendo parte da teoria geral do direito e da teoria da interpretação-aplicação jurídica[1961].

A teoria do interesse público apresenta algumas vantagens quanto ao estabelecimento de um elemento comum às normas que, tradicionalmente, se consideram integradas no exercício da função administrativa[1962]. Deste modo, o acento tónico no exercício da função administrativa enquanto objeto funcional do próprio ramo do direito, permite avançar a tese segundo a qual as normas de direito público regulam, na sua totalidade, o exercício das funções do Estado, designadamente a função politico-legislativa, a função administrativa e a função jurisdicional[1963].

O critério mais válido para as normas de direito público será o do Estado prosseguir o interesse idêntico ao das normas que se pretende ordenar[1964]. Na verdade, o conceito de interesse público para balizar a função estadual é um conceito eminentemente descritivo e não normativo que serve o propósito exclusivo de sistematizar todas as condutas estaduais hipotizáveis. Por essa razão, em sentido divergente, as antinomias entre normas seriam resolvidas de modo completamente distinto[1965].

Neste contexto, cumpre referir que quando se reporta o exercício da função administrativa torna-se útil determinar o conceito normativo de interesse público. Todavia, o interesse público não é o que possa ser tido como o bem comum ou o interesse geral da comunidade, na medida em que essa definição não cabe, em primeira linha, no âmbito das tarefas a exercer pela função administrativa, como é comummente sabido e admitido[1966].

1961 ANTONIO PAGLIARO, *Concorso di norme*, in Enciclopedia del diritto, vol. VIII, Milão: ed. Giuffrè, 1961, p. 545, considera que a teoria do concurso de normas estuda os limites à aplicabilidade das normas que derivam da aplicação de outra norma, mas, todavia não se trata de uma questão de interpretação, apesar de só através desta se alcançar os respetivos limites. Também não se trata de um problema de validade, mas antes de uma questão de aplicabilidade, entendendo este conceito como a validade de uma norma para se aplicar a uma determinada situação à qual já é aplicável outra norma.

1962 No mesmo sentido, cfr., PEDRO MONIZ LOPES, *Principio da boa fé e decisão administrativa*, cit., pp. 103 e segs.

1963 PEDRO MONIZ LOPES, *Principio da boa fé e decisão administrativa*, cit., p. 104.

1964 Existe uma grande divergência de opiniões sobre o significado do concurso de leis e acerca das consequências práticas que resultam da sua aplicação. Cabe perguntar se, através de uma análise das estruturas lógico-conceptuais subjacentes, não é possível alcançar uma aclaração e solução das contradições que podem produzir-se, sem que se descurem os pontos de vista teleológicos, tão importantes neste contexto.

1965 CHAÏM PERELMAN, *La lógica jurídica e la nueva retórica* (trad. de Luís Diez), Madrid: Editorial Civitas, 1988, p. 57, afirma que num sistema de direito estamos em presença de uma antinomia quando com referência a um caso concreto existem duas diretivas incompatíveis, que não se podem aplicar simultaneamente, porque ou estabelecem obrigações em sentido oposto ou porque uma proíbe o que a outra permite, não havendo maneira de se conformar a uma sem violar a outra: pode-se admitir uma antinomia entre uma norma ordinária e a norma constitucional que se resolve em sede de fiscalização da constitucionalidade.

1966 Neste sentido, FILORETO D' AGOSTINO, *Manuale de diritto amministrativo*, Milão: ed. Giuffrè, 2000, p. 43; DAVID FOULKES, *Administrative law*, 8.ª ed. Londres: Oxford University Press, 1995, p. 55; e, ainda, PIERRE MOOR, *Droit administratif: les fondements généraux*, vol. I, , Berna: ed. Staempfli, 1994, pp. 333 e segs.

Em sentido diametralmente oposto, o significado de interesse público está antes nos objetivos ou fins que, como tal, são estabelecidos no exercício das funções estaduais primárias, pelo que, o interesse público é um objetivo de natureza eminentemente formal, no sentido em que é um objetivo por satisfazer uma necessidade tida por existente (e que se pretende realizar), assim, o que é de interesse público, em rigor, é o que constitui uma finalidade normativamente estabelecida e justificativa da realização de uma conduta administrativa[1967].

Note-se que o conceito de interesse público reportado ao exercício da função administrativa deve ser mitigado[1968], dado que, o exercício da função administrativa compreende espaços de atuação em que não há, de todo[1969], uma qualificação normativa prévia dos objetivos da ação administrativa considerada[1970].

As incongruências identificadas que se apontam à determinação legislativa de objetivos justificam a reconsideração de uma materialidade, o que leva o interesse público a ser visto como um objetivo legítimo dentro das atribuições do sujeito administrativo em causa, i.e., nos casos de interesse público total ou parcialmente autoformulado, o significado do conceito está na realização dos objetivos do sujeito, pois são estes que, em última instância, podem determinar a razão de ser da conduta[1971].

No sentido da construção por nós sustentada, aponta também SANDULLI que concebe a posição jurídica que advem de um ato administrativo e que está sujeita a ser eliminada por uma nova intervenção administrativa discricionária como um direito resolutivamente condicionado[1972].

Este ilustre administrativista da Escola de Nápoles integra na categoria de direitos condicionados os direitos subjectivos sujeitos a condição resolutiva, ou seja, sujeitos a enfraquecimento (*affievolimento*) perante o poder administrativo de intervir no sentido de

---

1967 Acrescenta ELIO CASETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, cit., pp. 59 e 60, que o interesse público configura uma norma de funcionamento das restantes normas.

1968 Deve evitar-se o risco dos órgãos da Administração tenderem a privilegiar os critérios de eficiência na prossecução do interesse público, em detrimento do rigoroso respeito pela proteção dos direitos subjetivos e interesses legítimos dos particulares.

1969 Segundo CATARINA SANTOS BOTELHO, *Introdução ao direito público*, Coimbra: Livraria Almedina, 2011, p. 88, a função administrativa consiste na satisfação das necessidades públicas, p. ex., a defesa nacional, a educação de crianças e jovens, o saneamento básico, sendo certo que a seleção natural das necessidades que hão-de ser satisfeitas pela função administrativa é tarefa que deve ser desempenhada pela função política.

1970 Sobre a mutabilidade do interesse público, nesta área, veja-se JOÃO MIRANDA, *A dinâmica jurídica do planeamento territorial*, cit., pp. 83 e segs.

1971 Como sublinha ELIO CASETTA, *Manuale di Diritto Amministrativo,* cit., p. 64, a democracia implica que em determinados momentos se protejam os objetivos dos sujeitos mesmo que estejam em minoria porque é assim que se revela capacidade de controlo do exercício do poder político nos vários setores.

1972 ALDO SANDULLI, *Manuale di dirito amministrativo*, vol. I, cit., p. 72.

comprimir ou suprimir o referido direito, intervenção esta que constitui o evento condicionante, o direito transforma-se em interesse legítimo[1973].

Mas esta sujeição dos direitos a enfraquecimento deve resultar do ordenamento jurídico, constituindo, por isso, um caso de *condicio iuris*[1974]. Já se o direito susceptivel de caducidade discricionária resultar de um ato administrativo e não directamente da lei SANDULLI fala então de direitos enfraquecidos (*diritti affievoliti*[1975]).

É precisamente esta última hipótese que nos interessa por em tudo se assemelhar à que decorre do ato precário[1976].

Neste contexto, tal como sucede no ato precário, a posição jurídica subjectiva que resulta do próprio ato administrativo não é atribuída ilimitadamente, *rectius*, o destinatário do ato vai ser titular de um mero interesse legítimo[1977].

É a própria entidade administrativa autora do ato quem determina que os efeitos do ato só se vão manter se ou enquanto não for praticado um outro ato de conteúdo diferente que seja eliminatório da referida posição[1978].

Repare-se, pois, como SANDULLI relaciona esta hipótese com a condição resolutiva e alude a uma caducidade discricionária[1979].

Como vimos no ponto anterior, o NCPA não associa a caducidade à possibilidade de uma condição resolutiva, mas no plano doutrinal e da jurisprudência essa associação é pacífica[1980]. Se a Administração tem discricionariedade para fixar uma condição ela está a pôr uma cláusula acessória no ato que irá determinar uma extinção por caducidade dos

---

1973 No tocante aos direitos subjetivos públicos da atualidade, cfr., SANTIAGO SÁNCHEZ GÓNZALEZ, *Todavia más derechos? de qué derechos hablamos?* Teoría y Realidad Constitucional, n.º 25, Madrid: Universidad Nacional de Educación a Distancia, 2010, pp. 307 e 308.

1974 ALDO SANDULLI, *Manuale di dirito amministrativo*, vol. I, cit., p. 73.

1975 ALDO SANDULLI, *Manuale di dirito amministrativo*, vol. I, cit., p. 77.

1976 SÉRVULO CORREIA, *Legalidade e autonomia contratual nos contratos administrativos*, cit., pp. 348 e 349.

1977 A este propósito, saliente-se a possibilidade de vislumbrar direitos fundamentais enquanto direitos subjectivos que levantam questões normativas, empíricas e analíticas em ROBERT ALEXY, *Teoría de los derechos fundamentales*, cit., pp. 173-178.

1978 Note-se GUILLON/BRINGUIER, *Le pouvoir de retrait des actes administratifs*, in AJDA, Paris: ed. Dalloz, 1978, pp. 300 e segs., referindo que o ato ulterior não pode ser uma anulação (retrait) porque este último pode até reiterar o mesmo conteúdo do ato anterior.

1979 O problema do efeito *ex tunc* coloca-se em relação ao ato administrativo onde não há razões para afastar o referido efeito de retroação e que é suportado pelo art. 155.º, do NCPA que admite que a lei ou o ato administrativo possam ser retroativos sem que daí advenham prejuízos para outros sujeitos, no mesmo sentido, se lhe refere ALDO SANDULLI *Manuale di dirito amministrativo*, vol. I, cit., p. 76, a propósito do direito administrativo italiano.

1980 Veja-se, p. ex., o Ac. do Supremo Tribunal Administrativo, de 28 de março de 2003, Proc. n.º 10/03 *(apud* http://www.dgsi.pt/), segundo o qual, "3. *O ato sujeito a condição resolutiva é um ato provisório que apenas se consolida na ordem jurídica com a observância da condição; 4. O incumprimento da condição, traduzido na falta de apresentação desse parecer no prazo determinado, acarreta a cessação automática dos efeitos do ato de licenciamento, assumindo-se o ato administrativo que o cancelou como meramente conformador da situação já existente*".

efeitos do ato que ela própria emitiu e dos direitos ou vantagens que ela há-de ter criado ou permitido o exercício com a elaboração desses atos[1981]. Neste sentido, o legislador consagra já uma habilitação formal para a aposição de uma condição relativamente a qualquer ato administrativo, sem prejuízo da necessidade de fundamentação material para tal possibilidade[1982]. Repare-se, porém, que no mesmo ato administrativo, podem surgir cláusulas acessórias de natureza diversa, nomeadamente de termo, modo e reserva de revogação[1983]. Pensemos, a título de exemplo, numa licença concedida para a habitação com reserva de poder para a Administração poder obrigar o proprietário a ser obrigado a construir um passeio em frente à casa ou a alcatroar a estrada que lhe dá acesso. Neste caso, há uma reserva de modo associada à condição seguinte: "se o proprietário lá estiver a morar". Deste modo, nesta cláusula acessória a Administração pode determinadar o cumprimento coativo do modo, mas nenhuma das cláusulas determina *per se* a caducidade ou a extinção da licença por caducidade[1984].

Efectivamente, a caducidade só opera *per se* caso seja aposta uma cláusula acessória de condição resolutiva, *rectius*, a verificação de determinado evento faz cessar os efeitos do ato administrativo podendo taxativamente consubstanciar uma situação de caducidade que funciona de forma automática[1985].

Por último, refira-se, caso seja aposta uma cláusula acessória de condição suspensiva é evidente que o ato administrativo aguarda ainda um evento futuro e incerto para se tornar eficaz, pelo que não se coloca amiúde qualquer situação de caducidade[1986].

1981 Similarmente, a Administração no âmbito da sua margem de livre apreciação, no exercício de uma competência numa área de discricionariedade, está obrigada a atuar em conformidade com os direitos, liberdades e garantias, cfr., No mesmo sentido, cfr., JOSÉ DE MELO ALEXANDRINO, *Direitos fundamentais, introdução geral*, 2.ª ed.º, Cascais: Principia, 2015, p. 90.

1982 LUIS S. CABRAL DE MONCADA, *Código de procedimento administrativo - anotado*, cit., p. 469.

1983 É aliás o que decorre do art. 149.º, do NCPA.

1984 Sobre o efeito automático das cláusulas acessórias, cfr., MARIA FERNANDA MAÇÃS, *A caducidade no direito administrativo: breves considerações,* cit., p. 161.

1985 É igualmente o que se passa com os direitos enfraquecidos que podem, por força de lei ou por força de ato administrativo com base na lei, ser sacrificados através do exercício legítimo de poderes unilaterais da Administração Pública, p. ex., o direito de propriedade face ao poder de expropriação ou poder de planeamento, o próprio direito do funcionário ao vencimento face ao poder disciplinar de suspensão, os direitos de utilização excecional de domínio público, perante os poderes legais de modificação e de resolução do contrato administrativo pelo contraente público, o direito do destinatário de ato favorável sujeito a reserva ou condição resolutiva, cfr., VIEIRA DE ANDRADE, *Lições de direito administrativo*, cit., p. 75.

1986 São os denominados direitos de eficácia condicionada, designadamente os direitos atribuídos por atos administrativos, mas sujeitos a uma condição suspensiva (*pendente conditione*) ou a uma atuação procedimental integrativa da eficácia (aprovação, visto), atos que só produzem os seus efeitos principais se vier a verificar-se a condição, cfr., VIEIRA DE ANDRADE, *Lições de direito administrativo*, cit., p. 75. Trazemos ainda à colação um exemplo que a jurisprudência do Ac. do Tribunal Central Administrativo do Sul, de 17 de maio de 2007, Proc. n.º 01729/01 (apud http://www.dgsi.pt), caracteriza de condição suspensiva de um ato administrativo: "Em sede de procedimento administrativo de aposentação, o despacho de arquivamento condicionado à

6.4.2. Termo

Antes do mais, é mister salientar que de acordo com o NCPA, a caducidade do ato administrativo pode resultar da verificação de um termo resolutivo[1987].

O termo é a cláusula acessória pela qual se liga a eficácia do ato a um elemento temporal ou a um acontecimento futuro certo, podendo o termo ser: (i) inicial, se a produção dos efeitos só começa a verificar-se depois duma certa data ou; (ii) final, se a eficácia do ato cessa quando se verifica a data ou o referido acontecimento[1988].

Como facilmente se pode concluir, a comparação com o ato sujeito a termo inicial não tem aqui utilidade porque ao contrário do que ocorre naquele, o ato precário prevê que o início da sua eficácia ocorra sem dependência de qualquer evento[1989].

Temos que, enquanto no termo inicial se visa assegurar o preenchimento de todos os pressupostos do ato e, por isso, o ato não ganha logo eficácia, pelo contrário, no ato precário possibilita-se o gozo imediato de vantagem podendo quando muito dizer-se que procura assegurar a conservação dos referidos pressupostos[1990].

Na verdade, o ato precário tem maiores semelhanças com o ato sujeito a termo final, pois, tal como sucede com este, a sua eficácia é provisória ou precária; o ato a que se apôs um termo final poderá deixar de ser eficaz, por efeito da prática de um novo ato administrativo substitutivo do primeiro que corresponderia ao eventuro futuro e certo[1991].

Por outras palavras, o ato subordinado a um termo final, do mesmo modo que o ato administrativo precário, atribui temporariamente uma vantagem ou desvantagem ao destinatário, deixando à Administração a possibilidade de alterar a sua decisão no futuro, quando vier a regular a mesma situação material, confirmando ou infirmando a solução então encontrada[1992].

---

reabertura por apresentação dos documentos solicitados ao destinatário tem a natureza de ato administrativo sob condição suspensiva".

1987 No mesmo sentido, cfr., LUIS S. CABRAL DE MONCADA, *Código de procedimento administrativo - anotado*, cit., p. 471.

1988 O termo é um ato futuro de verificação certa, embora o momento possa ser incerto, de que ficam dependentes os efeitos do ato administrativo, sendo o termo suspensivo ou a sua extinção, sendo resolutivo. O termo certo é o prazo, cfr., LUIS HELENO TERRINHA, *O direito administrativo na sociedade*, cit., p. 1013.

1989 O termo afecta a eficácia do ato e não a sua validade, sendo certo que esta última nada sofre com a cláusula acessória do termo, cfr., LUIS S. CABRAL DE MONCADA, *Código de procedimento administrativo - anotado*, cit., p. 468.

1990 A cláusula acessória do termo pode ser associada a um meio de flexibilização do conteúdo decisório do ato administrativo, cfr., MARCELO REBELO DE SOUSA/ANDRÉ SALGADO MATOS, *Responsabilidade civil administrativa,* Direito Administrativo Geral*,* tomo III, cit., p. 154.

1991 LUIS S. CABRAL DE MONCADA, *Código de procedimento administrativo - anotado*, cit., p. 469.

1992 LUIS S. CABRAL DE MONCADA, *Código de procedimento administrativo - anotado*, cit., p. 470.

Contudo, o ato precário distingue-se do ato sujeito a um termo final, sempre que esta cláusula se consubstancie na emissão de um novo ato, substitutivo do primeiro, pelo fato de a substituição nesta última situação ser certa.

Na realidade, o ato precário não assegura uma intervenção ulterior da Administração sobre a mesma situação jurídica. Não é apenas o fato de se desconhecer em que momento futuro se vai verificar o ato posterior, mas, mais do que isso, se desconhecer se ele se vai verificar.

É de realçar, contudo, que precariedade é, justamente, sinónimo de instabilidade e incerteza[1993]. O ato provisório, esse sim, já poderá corresponder a um ato contendo um termo, na medida em que há certeza quanto à intervenção ulterior da Administração, através de um outro ato administrativo que venha substituir os efeitos do primeiro, uma vez concluído com segurança pela verificação ou não dos respetivos pressupostos.

No essencial, cumpre não olvidar que para a aposição de um termo não é necessária a determinação exacta do momento em que se vai verificar o evento futuro, bastando que se saiba que vai ocorrer – *dies certus* na, *incertus* quando -, no momento em que o ato precário é emitido não se sabe se vai ser emanado um novo ato administrativo regulador da mesma situação. Deste modo, a sua prática depende da evolução do interesse público e das novas exigências que deste possam resultar[1994].

6.4.3. Modo

O modo ou cláusula modal é a cláusula acessória de um ato produtor de vantagens que se traduz na imposição de um dever de fazer, de não fazer ou suportar dirigido ao seu destinatário[1995]. Neste contexto, é a cláusula mediante a qual o autor impõe ao destinatário

---

[1993] É certo que o ato precário permite à Administração, em face da complexidade e contingência, reservar para si uma maior amplitude de opções e de capacidade de agir perante circunstâncias ainda não inteiramente esclarecidas, reduzindo e enfraquecendo a respetiva intensidade da força decisória do ato administrativo, i.e., a estabilidade e manutenção por tempo indefinido; como refere SUZANA TAVARES DA SILVA, *Um novo direito administrativo?*, Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra, 2010, p. 43, "(…) flexibilização do regime jurídico dos atos administrativos, procurando evitar a consolidação de direitos que conduzam a situações concretas nas quais o respetivo titular pode exercer uma atividade que, entretanto, se vem a saber, através de estudos científicos mais recentes, ser nociva para o ambiente ou para a saúde pública".

[1994] LUIS S. CABRAL DE MONCADA, *Código de procedimento administrativo - anotado*, cit., p. 468.

[1995] Particularmente interessante pode ser a aposição de um modo, ou seja, a cláusula acessória através da qual se onera o destinatário de um ato favorável com uma obrigação de fazer, omitir ou tolerar, cfr., MARCELO REBELO DE SOUSA/ANDRÉ SALGADO MATOS, *Responsabilidade civil administrativa,* Direito Administrativo Geral*,* tomo III, cit., p. 154. Esta circunstância permite à Administração ajustar a favorabilidade do decidido

de um ato favorável (p. ex., um subsídio) a realização de um encargo de natureza patrimonial ou não[1996]. É mister salientar que o modo cria um ónus, ou seja, obriga, mas não suspende nem resolve, i.e., contende com a validade do ato, mas não com a sua eficácia[1997].

Tem em comum com o ato precário o fato de conceder logo à partida a posição jurídica, embora no caso da cláusula modal ainda não se verifiquem todos os elementos considerados necessários pelo órgão administrativo para a outorga da vantagem (procurando esta cláusula precisamente garantir o seu preenchimento completo[1998]). Simplesmente, o modo não afecta a eficácia do ato administrativo a que é aposto, pelo menos não directamente, não impedindo que este produza imediatamente os seus efeitos[1999].

A isso acresce que, o modo não se confunde com o ónus, consistindo este na situação subjectiva em que se encontra o indivíduo que, para adquirir ou conservar um direito ou uma vantagem jurídica, tem de realizar determinada conduta (eventualmente indicada por lei); assim, e diferentemente do modo, caso a conduta se não verifique, não se realiza o referido resultado[2000].

Na verdade, o seu incumprimento apenas pode originar a execução tendente a obter o respectivo cumprimento e só se esta não for assegurada na medida em que, na escolha dos meios para a satisfação do interesse público em causa, vale o princípio da proporcionalidade[2001], de acordo com o qual devem ser escolhidos os meios que, permitindo a satisfação do interesse público, sejam menos gravosos para os interesses

---

com exigências de comportamento ao destinatário, cfr., CARLA AMADO GOMES, *Risco e modificação do ato autorizativo concretizador de deveres de protecção do ambient*e, cit., pp. 599 e segs.

1996 A circunstância de o cumprimento do modo ser da responsabilidade do órgão administrativo autor do ato não constitui, *per se*, obstáculo ao seu reconhecimento como condição potestativa pública. *Vide*, contudo, a afirmação de LUCIFREDI, *L' atto amministrativo nei suoi elementi accidentali*, cit., p. 248, no sentido de recusar qualificar como modo um evento que se traduza num ato ou comportamento de pessoa diversa do destinatário do ato administrativo.

1997 LUIS S. CABRAL DE MONCADA, *Código de procedimento administrativo - anotado*, cit., p. 471.

1998 No mesmo sentido, cfr., FILIPA URBANO CALVÃO, *Os atos precários e os atos provisórios no direito administrativo*, cit., p. 131.

1999 Sobre a eficácia de um ato a que foi aposta uma cláusula modal comparando-a com a eficácia de um ato condicionado, cfr., LUCIFREDI, *L' atto amministrativo nei suoi elementi accidentali*, cit., p. 249.

2000 ROGÉRIO EHRHARDT SOARES, *Direito administrativo,* cit., p. 290; Também ANTUNES VARELA, *Das obrigações em geral*, vol. I, Reimp. da 10.ª ed., Coimbra: Livraria Almedina, 2015, pp. 57 e 58; distingue o modo do ónus, considerando que aquele é um verdadeiro dever jurídico, com a especificidade de possuir carácter acessório em relação ao conteúdo de liberalidade do ato a que diz respeito; ao contrário, o ónus não é imposto como um dever e visa satisfazer o interesse do próprio onerado.

2001 Para solução semelhante no direito italiano aponta VIRGA, *Il provvedimento amministrativo*, cit., p. 196.

privados. Com efeito, nestes casos é que a Administração poderá revogar o próprio ato[2002] como resulta do ordenamento jurídico português[2003].

Adicionalmente, poderá ainda identificar-se o ato precário com aquele tipo de reserva pela qual a Administração salvaguarda a possibilidade de fazer posteriormente determinadas imposições ao destinatário do ato, i.e., com a reserva de modo[2004].

Ademais, dando um passo mais, atente-se que esta cláusula evita que o poder da Administração se esgote com a emanação do ato cujo efeito preclusivo normalmente ocorre nos atos administrativos, por força de lei ou dos princípios da certeza jurídica e da tutela dos interesses económicos dos particulares.

Summo rigore, a pretensão é exluir o efeito de autovinculação permitindo à Administração fazer certas exigências ao destinatário do ato que se revelam agora necessárias para a satisfação do interesse público (por alteração das circunstâncias de fato ou por evolução da relação que torna evidentes certas deficiências do ato[2005]).

Porém, se é verdade que no ato precário se pode assegurar à entidade administrativa a possibilidade de intervir posteriormente na relação criada para modificar a regulamentação anterior – limitando-se, p. ex., a acrescentar novas imposições ao destinatário do ato cujo cumprimento vai assegurar a prossecução plena do interesse público – não é menos verdade que também se assegura a possibilidade de fazer cessar,

---

[2002] A violação dos pressupostos legais pela cláusula acessória do modo introduzida no ato administrativo gera a invalidade da decisão final. Mas como já foi dito a propósito da condição, esta regra não implica que uma cláusula ilegal prejudique irremediavelmente o ato na sua totalidade impedindo de ser aproveitado sem aquela cláusula. É de recorrer à consideração da vontade hipotética do autor do ato consoante a influência da cláusula na motivação determinante do ato. Se o ato seria sempre o que foi mesmo que a cláusula fosse legal, parece que ele deve subsistir, havendo-se a cláusula por não escrita, cfr., LUIS S. CABRAL DE MONCADA, *Código de procedimento administrativo - anotado*, cit., p. 471.

[2003] Para além destas causas de revogação por motivos de interesse público, questionamos se não deveriam, igualmente, ser admitidos os casos de *revogação-sanção por incumprimento de modo* (encargo), quando o beneficiário de certo ato não realize as tarefas a que está adstrito (ou não as faça atempadamente). Trata-se de uma figura acolhida no ordenamento jurídico alemão (vide o art 49.º, parágrafo 3, da VwVFG), em relação à qual a doutrina portuguesa discute se se trata de verdadeira revogação, havendo quem defenda que em tais circunstâncias teremos, antes, um "ato de conteúdo oposto" (figura afim da revogação) ao anterior, que assenta em pressupostos diferentes dos que levaram à prática do ato inicial, cfr., MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *Teoria geral do direito administrativo*, cit., p. 248. Com similar posição, PEDRO GONÇALVES, *Revogação (de atos administrativos)*, in DJAP, VII, Lisboa, 1996, pp. 301-308. Em sentido oposto, falando de revogação sancionatória, FREITAS DO AMARAL, *Curso de direito administrativo*, vol. II, cit., pp. 470 e segs.

[2004] ROGÉRIO EHRHARDT SOARES, *Direito administrativo,* cit., p. 290.

[2005] A concreta aplicação da lei nos dias de hoje fica assim como que sob reserva de revogação do ato constitutivo de direitos em nome do que amanhã vier a ser considerado mais adequado ou conveniente ao fim legal. Trata-se da consagração de uma discricionariedade legal de natureza prospectiva ou virada para o futuro que habilita a Administração a apor cláusulas expressas de reserva do ato administrativo actual com fundamento na permanente actualização dos conhecimentos pertinentes. Reportamo-nos ao art. 167.º, n.º 2, al. d), do NCPA, que determina quais os atos constitutivos de direitos que podem ser revogados.

senão mesmo de apagar, os efeitos precariamente produzidos, estabelecendo uma nova regulamentação[2006].

Finalmente, e à guisa de conclusão, é mister salientar que bem se vê que a reserva de modo é insuficiente para caracterizar o ato precário por não abarcar a figura em toda a sua extensão, embora, em concreto, a modificação introduzida pelo ato ulterior ao ato precário na situação objecto deste possa cingir-se à fixação de um modo[2007].

6.4.4. Reserva

Prima facie, a reserva é uma cláusula acessória que dá azo a um novo ato constitutivo de uma nova situação jurídica, sendo certo que os atos praticados na sequência da condição resolutiva e do termo analisam-se simplesmente na declaração da respectiva ocorrência sem efeitos constitutivos[2008].

Na reserva de modo a Administração salvaguarda a possibilidade de fazer posteriormente determinadas imposições ao destinatário do ato, i.e., através desta cláusula, evita-se que o poder da Administração se esgote com a emanação do ato, por força da certeza jurídica e da tutela dos interesses económicos dos particulares[2009].

E qual é a relação que esta cláusula acessória tem com a caducidade?

[2006] As cláusulas acessórias podem ser apostas aos atos administrativos vinculados, o que é novidade no NCPA. Levanta-se, contudo, um problema de compatibilidade do poder de aposição daquelas cláusulas, por natureza discricionário, com a legalidade. Daí que no art. 148.º, n.º 2, do NCPA, fique claro que aquela possibilidade apenas existe se a lei a prevê, o que permite resguardar a legalidade ou, numa fórmula pouco clara, para garantir a verificação futura de pressupostos legais ainda não preenchidos quando da prática do ato. Não se pode daqui concluir que a aposição das cláusulas ao ato vinculado é um poder que existe para além da lei o que modificaria o conteúdo da vinculação. Não é disso que se trata. A lei admite apenas que determinados pressupostos pela lei previstos no momento da prática do ato como condicionantes de uma conduta administrativa não estejam ainda suficientemente esclarecidos e que o respetivo preenchimento se verifique apenas no futuro à medida, p. ex., da evolução dos conhecimentos aplicáveis. Esta norma permite a aplicação da lei à medida da constante atualização dos conhecimentos de que a Administração carece para fazer face a exigências ambientais, por exemplo, cfr., LUIS S. CABRAL DE MONCADA, *Código de procedimento administrativo - anotado*, cit., p. 470.

[2007] A reserva de modo consubstancia uma margem administrativa de reação a desenvolvimentos futuros ou de transformações na situação de fato que só supervenientemente tornem necessário o modo. Reparando-se atentamente, verifica-se que a cláusula de reserva de modo – mais até do que o modo – é geradora de uma acrescida sensibilidade ao ambiente e apta a reforçar as capacidades adaptativas do sistema administrativo às variações externas, cfr., LUIS HELENO TERRINHA, *O direito administrativo na sociedade*, cit., p. 1014.

[2008] Como sublinha o ponto n.º 16 do preâmbulo do NCPA, "em matéria de cláusulas acessórias, esclarecem-se as condições de validade da sua aposição e reconhece-se uma nova cláusula, a «reserva», típica das decisões de direito público (art. 149.º)".

[2009] Sobre a reserva de modo, cfr., ROGÉRIO EHRHARDT SOARES, *Direito administrativo,* cit., p. 294.

Sucede que, ocorrendo o termo ou a condição resolutiva, a extinção do ato sujeito a estas cláusulas acessórias é automática ou por efeito da lei, sem desprimor para a decisão administrativa que os constata, ao passo que a extinção dos efeitos do ato em consequência da reserva é obra de um ato administrativo praticado no âmbito de um juízo de apreciação discricionária[2010].

Neste contexto, como analisado *supra*, a caducidade do ato administrativo resulta da verificação do termo ou da condição resolutiva[2011]. É, portanto, um efeito automático daquelas cláusulas acessórias[2012]. Mas existem outras formas de caducidade procedimental posto que as cláusulas acessórias não esgotam a figura[2013]. Deste modo, a ausência de um regime geral da caducidade do ato administrativo no NCPA empurra a figura para o direito administrativo especial[2014].

A expressa previsão da possibilidade de aposição de reservas ao ato administrativo é inovadora, embora não estivesse excluída à luz do anterior regime do CPA, a verdade é que não estava prevista. A reserva revela-se uma cláusula cujo regime jurídico deve ser particularmente cuidadoso porque, tratando-se de reserva de revogação de ato favorável constitutivo de direitos, afeta seriamente a respectiva estabilidade precarizando o ato em causa[2015].

Adicionalmente, refira-se que através da reserva de revogação a Administração assegura a faculdade de influir sobre o ato por meio de revogação, sempre que, de acordo com o seu juízo, se tenha procedido a uma alteração das circunstâncias ou das exigências do interesse público, que existiam no momento de emanação do ato[2016].

[2010] No mesmo sentido, cfr., FILIPA URBANO CALVÃO, *Os atos precários e os atos provisórios no direito administrativo*, cit., pp. 72 e 73.

[2011] Reportamo-nos ao art. 148.º, do NCPA.

[2012] MARIA FERNANDA MAÇÃS, *A caducidade no direito administrativo: breves considerações,* cit., p. 161.

[2013] Sobre o conceito de substituição e a sua diferenciação da revogação, cfr., MARCELLO CAETANO, *Manual de direito administrativo*, vol. I, cit., p. 531.

[2014] MARIA FERNANDA MAÇÃS, *A caducidade no direito administrativo: breves considerações,* cit., p. 162.

[2015] Reportamo-nos ao art. 167.º, n.º 2, al. d), do NCPA, que corrobora a precarização dos atos constitutivos de direitos que da reserva de revogação resulta na medida em que subtrai a reserva ao regime da irrevogabilidade dos atos constitutivos de direitos muito embora dentro dos limites consentidos pelo regime legal aplicável. Verifica-se, no entanto, que a norma em análise não exige a origem legal da reserva podendo a Administração apô-la ao ato no uso de poderes de natureza discricionária como, de resto, acontece com todas as outras cláusulas acessórias.

[2016] Neste particular, afiguram-se-nos assaz avisadas as palavras de SANDRA LOPES LUIS, *A revogação de atos administrativos (válidos) no projecto de revisão do cpa*, in RDP, Coimbra, n.º 10, Julho-Dezembro, 2013, pp. 113-134 (p. 122), segundo a qual, se é verdade que é o interesse público que essencialmente define a revogação por atos válidos, e se é verdade, também, que se considera adequado haver uma ponderação entre o princípio da prossecução do interesse público e o princípio da segurança jurídica, a verdade é que a invocação do primeiro não pode ser ilimitada ao ponto de levar a uma precarização da actual figura dos atos constitutivos de direitos. Militando em torno de uma necessária ponderação entre o princípio da prossecução do interesse público e o

Para o legislador a reserva de revogação não é uma condição resolutiva[2017]. A diferença reside no fato de, na reserva, não ser suficiente a verificação do evento condicionante (não tem efeito automático), devendo ainda ter lugar a prática de um ato de revogação; além disso, a revogação tem, em princípio, efeitos *ex nunc*, enquanto a condição resolutiva produz, por regra, efeitos *ex tunc*[2018].

De qualquer forma, como refere a doutrina[2019], a reserva de revogação continua a ser utilizada como um meio de exprimir da forma mais expedita essa especial posição de superioridade que a Administração quer conservar, tanto que, o NCPA admite a revogação de atos constitutivos de direitos válidos com fundamento na reserva de revogação[2020], desde que (i) estejam preenchidos os requisitos de oponibilidade da cláusula acessória e (ii) a sua aposição não se revele contrária à lei, *rectius*, não estejam em causa situações em que a precarização do ato seja vedada (casos em que a lei considera que o ato não é livremente revogável[2021]).

Tradicionalmente na doutrina portuguesa esta cláusula tem sido associada ao ato precário[2022].

Na expressão lapidar de MARCELLO CAETANO, a propósito do regime da revogabilidade dos atos administrativos, a reserva de revogação consiste numa forma de originar atos precários[2023].

---

princípio da segurança jurídica, cfr., FREITAS DO AMARAL, *Curso de direito administrativo*, vol. II, cit., pp. 484 e segs.

[2017] Segundo o art. 149.º, do NCPA, a reserva não fica subentendida nas figuras do termo e da condição resolutivos. É uma figura autónoma. A reserva precariza o ato que lhe fica sujeito na medida em que os atos sob condição e termo resolutivos não são revogáveis.

[2018] No mesmo sentido, ROBIN DE ANDRADE, *A revogação dos atos administrativos*, cit., p. 174, defende mesmo que quando existam dúvidas em relação à qualificação de uma dada cláusula como reserva de revogação ou como condição resolutiva, se deve optar pela primeira, por assim se permitir à Administração uma segunda apreciação da situação.

[2019] Cfr., entre nós, VIEIRA DE ANDRADE, *Lições de direito administrativo*, cit., p. 170; MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *Teoria geral do direito administrativo*, cit., p. 250; MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA/PEDRO GONÇALVES/JOSÉ PACHECO DE AMORIM, *Código do procedimento administrativo comentado*, cit., pp. 571 e 679; MARCELO REBELO DE SOUSA/ANDRÉ SALGADO MATOS, *Responsabilidade civil administrativa,* Direito Administrativo Geral*,* tomo III, cit., p. 155. E, também, acolhida noutros ordenamentos jurídicos, como é o caso do alemão (vide o art. 49.º, parágrafo 2, frase 1, n.º 1, da VwVFG).

[2020] Reportamo-nos ao art. 148.º, do NCPA.

[2021] Seguimos, neste particular, a classificação avançada por PIERRE MOOR, *Droit administratif: les actes administratifs et leur contrôle,* vol. II, cit., p. 48 e VIRGA, *Il provvedimento amministrativo*, cit., p. 193, que distinguem as figuras da reserva de revogação e da condição resolutiva. Também EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA/TOMÁS-RAMÓN FERNANDÉZ, *Curso de derecho administrativo*, vol. II, cit., p. 642, parecem distinguir as duas figuras quando, ao lado da revogação objecto de reserva, consideram a revogação, se justificada pela não verificação de uma condição, como uma forma de sanção por incumprimento. Em sentido diamentralmente oposto, afiança ROBIN DE ANDRADE, *A revogação dos atos administrativos*, cit., p. 172, que nota o fato do carácter sancionatório pressupôr o incumprimento de uma obrigação, uma vez que, amiudadas vezes, a condição não depende de todo do destinatário: é, por exemplo, o que sucede na condição casual.

[2022] MARCELLO CAETANO, *Manual de direito administrativo*, vol. I, cit., p. 214 e 215.

Também SÉRVULO CORREIA considera a aposição de uma reserva de revogação como uma das vias para se alcançar um ato desta natureza[2024], tal como ROBIN DE ANDRADE, para quem a reserva de revogação dá origem a meras faculdades, constituindo, por conseguinte, o ato a que é aposta tal reserva um ato precário[2025].

Aliás, este último, ilustre administrativista da Escola de Coimbra, sustenta que uma das formas de exprimir a reserva de revogação é a declaração da entidade administrativa de que practicou o ato a título precário[2026].

No mesmo sentido, parece apontar PIERRE MOOR, ao pôr em evidência o carácter precário da faculdade conferida ao administrado pelo ato a que foi aposta uma reserva de revogação[2027].

É que esta cláusula acessória também reduz a autovinculação (ou seja, a Administração não fica vinculada pela sua própria decisão sendo livre de alterar a sua posição em relação ao mesmo caso) e, consequentemente, a proteção da confiança dos cidadãos nas vantagens eventualmente concedidas pelo ato administrativo[2028].

Todavia, embora não se negue que os atos sujeitos a reserva de revogação possam revestir a natureza precária, não nos parece que a aposição de reserva de revogação seja suficiente para explicar todas as situações reconduzíveis aquele ato[2029].

Na verdade, a reserva de revogação visa, em princípio, a cessação dos efeitos jurídicos do ato administrativo, enquanto o ato ulterior ao ato precário pode ainda traduzir-se numa extensão das vantagens ou desvantagens conferidas pelo primeiro ou até numa confirmação deste, já sem o carácter de precariedade[2030]. É que o objecto direto e explícito da revogação, como esclarecia MARCELLO CAETANO, é, em rigor, o de fazer cessar os efeitos do ato revogado[2031].

Ora, as situações jurídicas precárias podem terminar, não como um simples ato de revogação, mas, p. ex., com um ato administrativo de conteúdo mais favorável ao destinatário do que aquele que possuía o ato precário.

2023 MARCELLO CAETANO, *Manual de direito administrativo*, vol. I, cit., p. 215.
2024 SÉRVULO CORREIA, *Noções de direito administrativo*, cit., p. 115.
2025 ROBIN DE ANDRADE, *A revogação dos atos administrativos*, cit., p. 177.
2026 ROBIN DE ANDRADE, *A revogação dos atos administrativos*, cit., pp. 177 e 178.
2027 PIERRE MOOR, *Droit administratif: les actes administratifs et leur contrôle,* vol. II, cit., p. 31.
2028 ROGÉRIO EHRHARDT SOARES, *Interesse público, legalidade e mérito*, Coimbra: Atlântida, 1955, p. 445.
2029 No mesmo sentido, cfr., LUIS S. CABRAL DE MONCADA, *Código de procedimento administrativo - anotado*, cit., pp. 467-469.
2030 Segundo a jurisprudência do Ac. do Supremo Tribunal Administrativo, de 24 de outubro de 2001, Proc. n.º 046709/01 *(apud* http://www.dgsi.pt/), "*IV - A reserva de revogação e a condição resolutiva aposta a um ato administrativo, para serem operantes, têm de ser expressas e resultar do ato e do respectivo tipo legal*".
2031 MARCELLO CAETANO, *Manual de direito administrativo*, vol. I, cit., p. 216.

E repare-se que isto pode suceder não apenas quando o ato precário seja um ato de conteúdo desfavorável ou ablativo, mas mesmo quando este já integre um conteúdo vantajoso ou ampliativo.

Com efeito, da reserva de revogação decorre apenas o poder do órgão administrativo de praticar um ato de revogação, mas já não o poder de praticar um outro ato administrativo que venha regular a mesma situação para futuro.

O ato administrativo reservado é a revogação expressa e explícita e não um qualquer ato administrativo[2032].

Não se venha, pois, invocar a figura da revogação implícita e sustentar que a reserva de revogação também a abrange. Uma reserva de revogação, mesmo que implícita, não é capaz de assegurar, ainda que num grau mínimo, a tutela dos interesses dos particulares, não desempenhando a função que uma reserva deve caber: a função de aviso aos particulares interessados das consequências de uma possível intervenção administrativa[2033].

Considerando, em primeiro lugar, os atos administrativos de conteúdo favorável, deve notar-se que o sentido objectivo da reserva de revogação ou, ao menos, o sentido que trespassa para o destinatário do ato e demais interessados no mesmo, é o de que a Administração pode ulteriormente pôr fim ao gozo da vantagem inicialmente atribuída[2034].

[2032] A alínea c) do art. 167.º do NCPA veio acrescer ao regime legal de revogação (de atos válidos) dando agora prevalência a estritas razões de interesse público para a revogação de atos administrativos: quando haja "alteração objectiva das circunstâncias ou superveniência de conhecimentos técnicos e científicos em face dos quais os atos não poderiam ser praticados". Com esta disposição pretendeu o legislador responder à mencionada crítica de que existia uma rigidez na possibilidade de revogação de atos administrativos, quando estes configurassem atos constitutivos de direitos, pondo-se em causa a própria razão de ser da revogação com fundamento em mérito ou oportunidade. Procedeu o legislador, agora, a uma reponderação do equilíbrio que deve ocorrer entre a salvaguarda do interesse público e da boa administração, e o princípio da segurança jurídica, no qual se ancoram os direitos dos particulares que confiaram na permanência de certo ato administrativo. Nestes termos, tal como sucede ao nível contratual, em que se permite a resolução dos contratos por razões de interesse público mediante o pagamento de indemnização (vide arts. 334.º e 335.º, do CCP), também ao nível do ato administrativo se veio permitir a revogação com base em tais motivações, prevendo-se, igualmente, a atribuição de compensação desde que o beneficiário do ato esteja de boa-fé. Note-se que, A este respeito, FILIPA URBANO GALVÃO, *Revogação dos atos administrativos no contexto da reforma do código do procedimento administrativo*, in CJA, nº 54 (Nov./Dez. 2005), Braga: ed. Cejur, 2005, pp. 33-43 (p.41).
p. 41, defende a necessidade de reformulação do elenco dos atos cujos efeitos devem ser insusceptíveis de revogação por razões de interesse público, aspecto que, para a autora, deve ter como critério decisivo o conteúdo do ato e a confiança criada nos seus destinatários.

[2033] ROGÉRIO EHRHARDT SOARES, *Direito administrativo,* cit., p. 294.

[2034] No mesmo sentido, cfr., LUCIFREDI, *L' atto amministrativo nei suoi elementi accidentali*, cit., p. 206; RESTA, *La revoca degli atti amministrativi,* cit., p. 49, ainda que salvaguarde que os efeitos de fato que não podem ser destruídos uma vez verificados; AFONSO QUEIRÓ, *Condição*, in DJAP, vol. II, Coimbra, 1972, pp. 551 e segs; ROBIN DE ANDRADE, *A revogação dos atos administrativos*, cit., p. 174.

Mas não resulta claramente que essas vantagens podem ser revogadas, para em seguida serem novamente conferidas ou serem outorgadas de modo ainda mais amplo[2035].

Pode, é certo, argumentar-se que daqui não decorrem prejuízos para o particular destinatário, visto que, em termos prácticos, não chega a cessar o gozo das vantagens inicialmente outorgadas[2036].

No entanto, no caso de um ato desfavorável sujeito a reserva de revogação, este raciocínio ganha uma especial projecção, pois não resulta de forma clara para o destinatário que um eventual ato ulterior da Administração possa aumentar as restrições ou sacrifícios da respectiva posição jurídica ou as desvantagens decorrentes do primeiro ato[2037].

Com efeito, o destinatário de uma ato desfavorável ou ablativo sujeito a reserva de revogação tenderá a interpretar a aposição desta cláusula no sentido de que a Administração poderá, ao abrigo dela, pôr fim ao regime desvantajoso, mas não que o poderá potenciar ou onerar ainda mais[2038].

Repare-se, pois, que a reserva de revogação não é capaz de funcionar como aviso ao particular dos efeitos que podem surgir de uma intervenção ulterior da Administração na situação jurídica decorrente do ato precário[2039].

E, deste modo, não se pode afirmar que a aposição da reserva impeça o nascimento de confiança merecedora de protecção, função que, em rigor, lhe caberia para poder ser equiparada à cláusula de propriedade[2040].

Com isto, apenas se pretende realçar que a reserva de revogação não assume contornos suficientemente amplos, ou, ao menos, explícitos para corresponder com exactidão a uma cláusula de propriedade[2041].

2035 No sentido da recusa de junção da reserva de revogação ao ato administrativo, dada a sua inutilidade, quando este seja por lei revogável, vide LUCIFREDI, *L' atto amministrativo nei suoi elementi accidentali*, cit., pp. 200 e 201.

2036 Considera ERNST FORSTHOFF, *Traité de droit administratif allemand*, cit., p. 406, que, apesar de a reserva de revogação não libertar a Administração do respeito pelo fixado na lei, esta cláusula tem ainda relevância no domínio probatório, na medida em que origina a inversão do ónus da prova: por força da reserva cabe ao particular interessado a prova da ausência dos fatos justificativos da revogação.

2037 No entender de ROGÉRIO EHRHARDT SOARES, *Interesse público, legalidade e mérito*, cit., p. 447, a utilidade da cláusula de revogação residirá na desnecessidade de motivar a revogação, cabendo ao particular interessado a prova da não verificação dos interesses públicos típicos daquela categoria a que o ato administrativo pertence.

2038 JOSÉ ANTONIO GARCIA-TREVIJANO FOS, *Los atos administrativos*, cit., p. 184.

2039 Segundo a posição de ANDRÉ FOLQUE, *Notas sobre a revisão do ato administrativo no novo código*, Lisboa: Livraria Almedina, 2017, p. 77, não se pode extrair do enunciado da al. d), do art. 167.º, n.º 2, do NCPA, um poder de revogação *ad nutum*, como poderia retirar-se, à primeira vista, ao falar-se em precarização.

2040 Similarmente, RESTA, *La revoca degli atti amministrativi,* cit., pp. 138-140, recusa à reserva de revogação qualquer relevância em relação à revogabilidade do ato administrativo.

2041 ANDRÉ FOLQUE, *Notas sobre a revisão do ato administrativo no novo código*, cit., p. 78.

Summo rigore, a reserva de revogação deve submeter-se ao disposto no NCPA[2042], em matéria de cláusulas acessórias, que restinge à expressa previsão legal ou a "assegurar a verificação futura de pressupostos legais ainda não preenchidos no momento da prática do ato". Só, porém, se o ato administrativo for de conteúdo vinculado. P. ex., no caso da licença de obras de edificação[2043], é o requerente que define o conteúdo do ato por meio do projecto de arquitectura e dos projectos das especialidades[2044]. Neste caso, o órgão municipal dispõe de alguma discricionariedade na sua apreciação e pode até estipular condições com o deferimento da licença, o que não faz do ato permissivo um ato de conteúdo discricionário. O órgão que defere a licença pode condicionar a fixação do conteúdo, mas não pode conformá-lo unilateralmente. De resto, os motivos de indeferimento encontram-se taxativamente fixados na lei[2045].

Neste contexto, há toda a vantagem em encontrar uma outra figura que torne explícito que o ato administrativo subsequente ao ato precário pode assumir um qualquer conteúdo e não apenas um conteúdo revogatório[2046].

Julgamos que se revela conveniente trazer à colação o fato da revogação só poder, por lei, produzir efeitos para futuro; ora, em relação ao ato administrativo precário não está afastada a hipótese de, em concreto, se justificar a destruição *ex tunc* total ou parcial dos seus efeitos[2047]. Ademais, é mister salientar que além das objecções substanciais coloca-se ainda a questão da utilidade desta cláusula[2048].

Adicionalmente, refira-se que no direito comparado não há unanimidade sobre a autonomia da reserva em relação ao regime legal da revogação ou, dito de outra forma, nem todos subscrevem a função meramente declarativa da reserva[2049].

2042 Reportamo-nos ao art. 149.º, n.º 2, do NCPA.
2043 Reportamo-nos ao art. 26.º, do RJUE.
2044 Reportamo-nos ao art. 20.º, do RJUE.
2045 Reportamo-nos ao art. 24.º, do RJUE.
2046 JOSÉ ANTONIO GARCIA-TREVIJANO FOS, *Los atos administrativos*, cit., p. 185.
2047 Salienta ROBIN DE ANDRADE, *A revogação dos atos administrativos*, cit., pp. 177 e 178, que a reserva de revogação deve definir-se como "o elemento acessório do ato administrativo pelo qual o seu autor se garante a faculdade de alterar ou revogar o ato em questão, apesar de o ato ser normalmente irrevogável", distinguindo-se da condição resolutiva por compreender o exercício de um poder discricionário ainda quando pressuponha a verificação de um determinado fato. Neste âmbito, à condição resolutiva, pelo contrário, basta a verificação de determinado fato, posto que ocorrerá a cessação dos efeitos jurídicos do ato administrativo ou mesmo a eliminação retrospetiva dos efeitos produzidos. *Rectius*, a validade da reserva de revogação pressupõe a sua integração no ato administrativo desde a origem ou desde a sua modificação (consentida pelo interessado se houver direitos constituídos).
2048 MARIA FERNANDA MAÇÃS, *A caducidade no direito administrativo: breves considerações,* cit., p. 166.
2049 GARCIA DE ENTERRIA/TOMÁS-RAMÓN FERNANDEZ, *Curso de derecho administrativo*, Vol. I, cit., pp. 651-659; ALDO SANDULLI, *Manuale di dirito amministrativo*, vol. I, cit., p. 501.

Este argumento releva para o assunto em discussão na medida em que, se a reserva for meramente declarativa, o ato precário, assim concebido, deixa de ter qualquer interesse prático, *rectius*, basta o instituto da revogação tal como está regulado por lei, sem necessidade de se apelar a uma outra figura.

Desde logo, há casos em que tal reserva é desnecessária por ser expressamente prevista pela lei a faculdade de revogação. Nestes casos, a sua utilidade reside quando muito no afastamento do dever de indemnizar, a cargo da Administração, pelos danos causados pela revogação[2050]. Só que nem todos admitem esta possibilidade[2051].

Posto isto, cabe referir que noutros casos a lei estabelece de modo expresso e vinculativo a irrevogabilidade de certos atos administrativos, parecendo ser de negar a possibilidade de aposição da reserva de revogação, pelo menos no domínio dos atos vinculados favoráveis (em que a reserva de revogação só pode ser aposta se a revogação for expressamente prevista por lei[2052]).

Na verdade, só em relação a atos favoráveis discricionários, e para os quais não esteja expressamente prevista (nem proibida) por lei a faculdade de revogar, é que poderá surgir a reserva de revogação e desde que esta não contrarie o fim legal do ato.

Note-se que mesmo aqui deve entender-se que a reserva só por si não é fundamento suficiente de revogação, ou seja, é necessário que a revogação seja motivada pela conveniência de defesa dos interesses públicos ou privados que a norma autorizativa da junção da reserva de revogação tem em vista proteger[2053].

[2050] Permitimo-nos referir à possibilidade de pedir uma indemnização aos poderes públicos com fundamento em responsabilidade civil por ato lícito na esteira de FREITAS DO AMARAL, *Curso de direito administrativo*, vol. II, cit., pp. 676 e 677. Sobre o fato da terminologia seleccionada se traduzir na obrigação da Administração Pública ressarcir os danos causados aos particulares no desempenho das suas funções, cfr., LOUIS TROTABAS/PAUL ISOART, *Manuel de droit public et administratif*, Paris: LGDJ, 24.ª ed. º, 1998, p. 293.

[2051] Ora, esta situação é preocupante tendo em conta a precarização da situação dos interessados cujos direitos e interesses legais já ficaram constituídos e que se vêem assim irremediavelmente afetados. Espera-se, portanto, do jogo dos princípios gerais de direito convergentes no caso, conjugado com os limites legais versados a influência necessária para bloquear uma posição excessivamente permissiva de reservas de revogação de atos administrativos constitutivos de direitos. Em qualquer caso, é mister salientar que a origem legal da reserva permitiria afastar as maiores objeções à precarização dos atos administrativos que dele resulta, cfr., LUIS S. CABRAL DE MONCADA, *Código de procedimento administrativo - anotado*, cit., p. 468.

[2052] ROBIN DE ANDRADE, *A revogação dos atos administrativos*, cit., p. 174.

[2053] Neste particular, refira-se que a aposição de reservas a atos constitutivos de direitos filia-se numa tendência recente com a chancela europeia para a consagração de regimes de restituição obrigatória e imediata de subsídios provenientes total ou parcialmente de fundos europeus dados às empresas quando fique claro, na sequência de acções de fiscalização, que não foram aplicados pelos seus beneficiários de acordo com os termos legais ou contratuais que balizam a respectiva atribuição. Deste modo, o direito europeu sobrepõe-se a qualquer norma interna ao abrigo da qual possa ser invocada a irrevogabilidade do ato de outorga dos subsídios. A talho de foice, esta posição já teve entre nós apoio nos tribunais administrativos em nome precisamente da prevalência do direito europeu sobre o regime nacional da não revogabilidade dos atos administrativos ilegais constitutivos de direitos. O mesmo se diga de atos administrativos permissivos como

Se assim é, então, na prática, a reserva em pouco contribui para uma maior flexibilidade da actividade administrativa[2054].

No fundo, o ato precário, se for concebido como um ato a que foi aposta uma reserva de revogação, não poderá desempenhar a sua verdadeira função[2055]. Dando um passo mais na nossa análise, cumpre ter em consideração que há ainda um outro aspeto, de natureza legislativa, que pode constituir obstáculo à construção do ato precário como ato com reserva de revogação.

O actual NCPA inclui a cláusula acessória de reserva (de revogação) no preceito que regula a aposição de cláusulas acessórias[2056]. Pensemos agora numa reserva de revogação, por exemplo, a Administração concede a licença para a habitação, mas quando o passeio da rua estiver deteriorado o particular terá a obrigação de fazer o passeio, sob pena de revogação da cláusula acessória.

Concluindo, saliente-se que, salvo melhor opinião, a cláusula acessória da reserva de revogação tem uma natureza jurídica mais próxima da revogação do que propriamente da caducidade.

7. Posição adoptada

Antecipando conclusões, diremos que, pese embora a caducidade no direito administrativo se manifeste, em certas situações que elencaremos, com uma natureza sancionatória, não significa isto que a sua natureza jurídica global seja uma natureza sancionatória, desde logo, tendo presente uma sistematização mais profunda com a sua

---

as licenças e autorizações em matérias ambientais. Ora, tendo em conta a rápida evolução das conceções técnicas em matéria de defesa do ambiente, aquilo que hoje parece adequado pode não o ser amanhã o que requer a imediata revogação do ato permissivo que viabiliza determinada conduta agora encarada como hostil para o ambiente. Trata-se agora da necessidade da aposição de reservas de revogação aos atos administrativos permissivos em matérias ambientais de modo precisamente a permitir a adequação da política ambiental à veloz evolução dos acontecimentos nestas dúcteis matérias, cfr., LUIS CABRAL DE MONCADA, *Código de procedimento administrativo - anotado*, cit., p. 469.

[2054] Neste sentido, cfr., LUCIFREDI, *L' atto amministrativo nei suoi elementi accidentali*, cit., p. 206.

[2055] No sentido de que a presença da reserva gera precariedade das situações jurídicas, entretanto, constituidas, cfr., LUIS S. CABRAL DE MONCADA, *Código de procedimento administrativo - anotado*, cit., p. 470.

[2056] No mesmo sentido, cfr., VIEIRA DE ANDRADE, *Justiça administrativa*, cit., pp. 211-214; Ainda que o referido preceito seja objecto de uma interpretação literal, pode sempre argumentar-se que a reserva de revogação não é mais do que uma condição resolutiva e, como tal, legalmete prevista. É também sustentável que o NCPA não consagra uma categoria fechada de cláusulas acessórias dado que a omissão do legislador quanto a uma expressa interdição destas cláusulas pode ser significativa.

origem na teoria geral do direito civil. Como é sabido, no ambiente do direito civil, a natureza sancionatória aos negócios jurídicos é reservada a outras figuras jurídicas, nomeadamente a resolução (art. 432.º), sendo certo que o efeito extintivo da caducidade tem sempre origem legal enquanto no direito administrativo a Administração pode também fixar pressupostos de caducidade (p. ex., por extinção do ato administrativo[2057]).

Com efeito, a autonomia dogmática da caducidade no direito administrativa atende ao fato da doutrina civilística associar a caducidade aos direitos potestativos e negócios jurídicos, unilaterais ou bilaterais, enquanto que no direito administrativo o objeto da caducidade abrange direitos e posições subjetivas, normas juridicas, atos juridicos unilaterais, contratos administrativos e procedimentos administrativos.

Mais precisamente, a caducidade no direito administrativo implica que estejamos perante o ambiente do *factum principis* que se concretiza de circunstâncias que decorrem de medidas adoptadas no exercício de poderes públicas cujo alcance transcende o da concreta relação individual entre os sujeitos do negócio jurídico no direito civil. Por outro lado, a relação dos sujeitos dessa relação jurídica administrativa com a caducidade implica que estejam condicionados pelo interesse público que levará a uma propensão natural para a ocorrência de situações múltiplas, entre as quais, a da sanção ao particular em algumas manifestações da caducidade.

Tendo em atenção que no predomínio do princípio do interesse público existe um número crescente de casos em que o legislador vê necessidade de recorrer à caducidade para regular matérias de direito administrativo - desde logo com a fixação de prazos de caducidade e atribuição de efeitos análogos a outros fatos - em situações diversas em que é acompanhada por uma multiplicação de configurações e regimes jurídicos, julgamos licito afirmar taxativamente que o instituto merece um tratamento dogmático de sistematização no direito administrativo.

Deste modo, a natureza formal do conceito de interesse público reportado ao exercício da função administrativa pela Administração Pública deve ser enquadrado nas normas reguladoras da atividade administrativa que compreende cada vez mais espaços de atuação informal numa ação administrativa globalmente considerada. Assim, de um ponto de vista substancial, devemos estar perante actuações da Administração que não estando legalmente previstas podem ser reconduzidas a recomendações, informações, advertências,

[2057] FRANCISCO VALASCO CABALLERO, *Las clausulas accesorias del ato administrativo*, cit., p. 94; ANTÓNIO CARLOS CINTRA DO AMARAL, *Extinção do ato administrativo*, São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1978, p. 18.

alguns acordos sobre atribuição de subvenções, acordos endoprocedimentais, entre outros[2058].

Neste contexto, o acolhimento amplo da caducidade na sociedade de risco do direito administrativo deve ser acompanhado de modulações significativas na sua configuração e no seu regime e reconhecer-se abertamente a existência de modalidades autónomas específicas das ciências jurídico-políticas.

[2058] CARLA AMADO GOMES/SANDRA LOPES LUÍS, *O dom da ubiquidade administrativa: reflexões sobre a actividade administrativa informal*, cit., pp. 535-568.

CONCLUSÕES

Terminando o excurso da *caducidade no direito administrativo* cabe formular as conclusões que se afiguram pertinentes em face da exposição proposta. Assim:

1. Este estudo pretendeu versar a caducidade no direito administrativo, especialmente naquilo que designamos por sociedade de risco do direito administrativo, ou seja, um ramo de direito volátil, legal e procedimental, com formas diversas de manifestação e revelação de normas jurídico-administrativas: leis, atos, contratos e regulamentos, em que a figura se apresenta heterogénea em todas as suas manifestações.
2. Tivemos presente que estamos a lidar com uma disciplina do direito administrativo em que se manifestam as relações entre o tempo – entendido enquanto período ou decurso – e o Direito porque é o instituto pelo qual, em regra, os direitos se devem exercer dentro de certo prazo e se extinguem pelo não exercício durante esse prazo.
3. Neste âmbito quais as maiores dificuldades encontradas?
4. Identificamos algumas, entre outras, que nos pareceram o maior obstáculo:
5. no direito público, além de a inserção sistemática do instituto não ser pacífica, a sua complexidade é acrescida pelo fato de doutrina, legislador e jurisprudência nem sempre fazerem o adequado enquadramento da caducidade na complexidade do direito administrativo;
6. o uso do termo caducidade ser utilizado de forma sinónima à de outras figuras afins, se no direito civil, confunde-se com a prescrição, no direito administrativo confunde-se com "revogação", "extinção" ou "resolução";
7. o desinteresse da doutrina em estudar a figura da caducidade prende-se ainda com um número crescente de casos em que o legislador recorre à figura da caducidade para regular matérias de direito administrativo.
8. Na realidade, cumpre salientar que para adensar ainda mais a dificuldade do tratamento dogmático da matéria da caducidade, existe a propensão do legislador para a fixação de prazos e atribuição de efeitos análogos a outros fatos para além do decurso do tempo.
9. No entanto, ultrapassados os "traumas" que representam estes obstáculos, cumpre salientar que pretendemos apresentar uma síntese da nossa visão sobre o quadro dogmático da *caducidade no direito administrativo*, sem embargo de reconhecer o

enorme desafio que se nos apresenta a escolha de um tema assaz transversal do direito administrativo.

10. Entre as diversas razões para o âmago da hermenêutica jurídica está o da conceção do Direito como um produto histórico, pelo que entendemos pertinente realizar uma abordagem histórica da caducidade, descrevendo a evolução que a figura desembocou e sem perder de vista o seu berço romano, uma vez que se trata de um instituto oriundo do direito civil.
11. A origem e desenvolvimento das hipóteses de caducidade revelam uma grande multiplicidade de situações dado que o fenómeno da fixação de prazos para o exercício de certas posições jurídicas veio surgindo, ao longo da História, motivado pelas mais diversas razões.
12. Começando pelo direito romano tivemos oportunidade de constatar que nem sempre este modo de extinção dos efeitos jurídicos apresentou o figurino que hoje conhecemos porque durante muito tempo a caducidade nem sequer existiu, aliás, mesmo que diversas ordens jurídicas tivessem já horizontes temporários para serem exercidos, a verdade é que daí não se podia extrapolar a existência do instituto geral da caducidade.
13. Na matéria da cessação dos efeitos jurídicos por decurso do tempo, o direito romano não tinha acolhido ainda a caducidade, mas a prescrição, que só em época tardia veio a ser estruturada.
14. A extinção dos efeitos mais antiga é a da prescrição aquisitiva.
15. Tecemos algumas considerações sobre a autonomização da *usucapio*, a partir de 385, sendo certo que, *a posteriori*, o tempo irá assumir a sua função estabilizadora de situações jurídicas, de 424, com Teodósio II, até 531, já com Justiniano, para desembocar na criação da *usucapio* que remonta à célebre *lex duodecim tabularum*.
16. A *usucapio* era uma instituição do *jus civile* que só podia ser invocada pelos cidadãos e só eram dela suscetíveis as coisas que estivessem abrangidas no *jus comercii*, sendo excluídas, por isso, as coisas públicas, sagradas e religiosas, como o eram também as coisas furtadas e as pertencentes aos incapazes.
17. Este percurso pelas manifestações subtis do direito civil em Roma servirá de antecâmara para encarar a perspetiva sobre a relação do tempo com a extinção dos direitos e perceber como foi trilhado o caminho que conduziria ao princípio geral de que a falta de exercício de um direito durante um certo período de tempo

conduz à limitação de uma dada pretensão ainda que esta fosse juridicamente legítima.

18. Depois de estudar o direito romano vimos que em Portugal, nas Ordenações, o termo da caducidade foi associado à perda de direito, i.e., enquanto penalização da negligência do credor.
19. As Ordenações tiveram o condão de mostrar o fundamento da caducidade no interesse e ordem pública, bem como o intuito de tutelar a certeza do direito e a segurança do comércio jurídico.
20. Deste modo, pudemos concluir que a relevância jurídica do tempo sobre as situações jurídicas em Portugal encontra respaldo neste período histórico concreto das Ordenações, mormente nas questões de efeito jurídico conducente à perda do direito, através do instituto da prescrição a prazo certo.
21. Terminada a análise histórica pensamos investir na análise de diferentes famílias do Direito, não descurando o recurso ao direito comparado sendo que se atribui à declaração administrativa da Administração Pública o papel de verificação da cessação dos efeitos já produzidos.
22. A nossa proposta implica que nos debrucemos sobre uma macro-comparação da caducidade para determinar pontos de contato da lei portuguesa com ordens jurídicas estrangeiras destacando semelhanças e diferenças.
23. Há um ponto fundamental a reter: as diferenças entre os ramos de *common law* e *civil law* descrevem dois sistemas jurídicos incomunicáveis mas tal não significa que se ignore a perspetiva mais ampla de que a lei está em constante evolução e que, em última análise, a história inglesa nunca foi estanque e deslocada do resto do continente europeu.
24. Antes de nos debruçarmos sobre as ordens jurídicas estrangeiras abrimos um ponto para explicar como a ordem jurídica nacional acolheu as situações de emprazamento temporário na enfiteuse e, mais tarde, na prescrição e caducidade.
25. Neste contexto, a evolução histórica da caducidade na ordem jurídica portuguesa distingue entre os direitos que a lei ou o contrato determinam, por motivos de urgência ou de segurança jurídica e, por outro lado, a figura genérica dos direitos que podem converter-se em direitos contrapostos a obrigações naturais por força da inércia do titular em exercê-los durante longo período de tempo.

26. Acto contínuo, iniciamos a análise das ordens jurídicas estrangeiras pela França onde surge uma Lei que veio fixar um prazo de *déchéance* para a interposição de recursos. A *déchéance* passaria a ser usada para abranger os prazos irredutíveis à prescription, i.e., passou a abranger os prazos que não fossem considerados de prescrição.
27. Centrando a nossa análise na *déchéance,* refira-se que ela pode ocorrer quando alguém não consegue obter o reconhecimento de uma situação jurídica em tribunal por motivos sancionatórios sobre a conduta do titular.
28. Chegados à secção autónoma da natureza jurídica da *déchéance* concluimos que a alteração do direito civil veio permitir alargar o âmbito da *dechéance* aos restantes ramos do direito, nomeadamente, o direito público.
29. Acresce ainda ao nosso estudo do direito da caducidade francês uma outra figura: a *prescription* tem origem no direito civil e ganhou uma dimensão maior no direito público devido ao fato de se ter alargado o conceito à usucapião (*prescription acquisitive*) permitindo que aumente o número de situações de pessoas que reclamam a posse de determinado imóvel anteriormente pertencente ao Estado.
30. A importância do direito da caducidade francês é reforçada quando se observa que os prazos prefixos distinguir-se-iam da prescrição, por se tratarem de prazos estabelecidos por lei para exercício de um direito ou prática de um ato cujo decurso faz com que o direito não possa já ser exercido ou o ato praticado, aconteça o que acontecer, produzindo, portanto, uma caducidade (*déchéance*).
31. Na verdade, os prazos prefixos também se distinguiriam da caducidade porque uma das suas características seria a brevidade do prazo, devendo, além disso, ter-se em conta a finalidade deste.
32. O prazo prefixo seria uma condição posta pela lei para a realização de um ato determinado, geralmente para a utilização de uma faculdade, e teria por fim, não sancionar a negligência do interessado, mas pôr termo rapidamente, seja como for, à possibilidade de realizar um ato jurídico.
33. Quanto a requisitos gerais da caducidade no direito francês surgem dois pontos nucleares:
    (i) o direito francês da caducidade não pode ser alargado por aplicação do regime da suspensão ou interrupção, sendo o "prazo de distância" a única prorrogação possível, no caso do interessado residir longe; e,

(ii) a caducidade deve ser conhecida oficiosamente, na medida em que esta é estabelecida no interesse público e a sua verificação exingue o direito, impedindo o exercício do mesmo, ainda que por via de exceção.

34. Passando o excurso do nosso estudo para o direito alemão da caducidade, cumpre referir que os sinais prenunciadores começam a surgir na Idade Média onde havia dois regimes jurídicos distintos consoante se estivesse perante o poder público que administra as relações dos particulares entre si numa posição de paridade (aplicação do direito romano) ou as relações entre particulares e a Administração (aplicação do poder do rei).
35. No seu sentido tradicional e típico a ausência de um termo claro para agrupar as manifestações de "prazos legais" prejudicou o desenvolvimento do instituto da caducidade, pelo que não foi genericamente consagrado no BGB, antes emergindo em diversas referências.
36. No entanto, a doutrina não teve dificuldade em fixar a diferença entre prescrição (*Verjährung*) e caducidade (ou prazos prefixos, preclusivos ou de exclusão denominados pela expressão *Ausschlussfristen*) já que, no fundo, a diferenciação se baseava no fato da lei designar estes prazos de forma distinta.
37. Para tanto, há numerosas leis administrativas alemãs que se ocupam de questões relacionadas com o tempo, embora se deva recorrer, subsidiariamente, às normas correspondentes do BGB, uma vez que os aspetos temporais destas leis permitem clarificar o direito e trazer segurança jurídica, proteção das expectativas dos particulares e paz jurídica.
38. O ato administrativo (*verwaltungsakt*) encontra-se definido na Lei de Procedimento Administrativo alemã (*verwaltungsverfahrensgesetz*) e torna-se válido e eficaz (*wirsam*) no momento da sua notificação ao destinatário permanecendo válido enquanto não haja revogação ou invalidade judicial ditada pelo decurso do prazo, entre outras situações.
39. Podem apontar-se algumas situações de caducidade na lei administrativa alemã como, p. ex., (i) a caducidade da licença de exploração de restaurante quando dela não for feito uso durante um ano, no caso de não ter sido emitida por um determinado prazo; (ii) a caducidade de uma licença de construção quando não se tenha dado início à construção ou se esta foi interrompida durante um ano; (iii) a

caducidade das férias de um funcionário público após o decurso do prazo de um ano; (iv) a caducidade da licença atribuída no âmbito da lei ambiental de engenharia genética após o decurso do prazo de três anos.

40. Quanto a requisitos gerais da caducidade surgem pontos nucleares:
    (i) a Administração deve ter conhecimento *ex officio* do decurso do prazo;
    (ii) estão subordinados à prescrição os direitos de indemnização jurídico-públicos entre titulares de orgãos de soberania;
    (iii) quando não existam normas especiais sobre a prescrição devem aplicar-se analogicamente as normas provenientes de regimes legais que atendam à situação de interesses em presença, *rectius*, normas do AO ou do BGB, que se apliquem de forma complementar;
    (iv) a caducidade no direito administrativo alemão poderá ainda estar associada a cláusulas acessórias do ato administrativo, nomeadamente a aposição da condição (*Bedingung*), termo (*Befristung*), reserva de revogação (*Vorbehalt des Widerrufs*) ou modo (*Auflage*).
41. Quanto a este último ponto, é mister referir que um ato administrativo pode ser praticado, segundo discricionariedade adequada, com a aposição de: (i) uma cláusula segundo a qual a produção ou a cessação de um benefício ou de um encargo depende da ocorrência de um evento futuro de carácter incerto condição (*Bedingung*); (ii) uma cláusula segundo a qual um benefício ou um encargo se inicia ou cessa num determinado momento ou vigora num determinado período [termo (*Befristung*)]; (iii) uma reserva de revogação (*Vorbehalt des Widerrufs*), ou combinado com (iv) uma cláusula que impõe ao beneficiário uma obrigação de fazer, de suportar ou de não fazer [modo (*Auflage*)] e, finalmente, v) uma reserva de imposição, de modificação ou de complemento posterior de uma obrigação.
42. Seguidamente, passamos ao direito italiano da caducidade que se desenvolveu de forma peculiar harmonizando com muita criatividade as duas influências que sofreu: o direito administrativo francês, da escola legalista e casuísta, e o direito alemão, do tecnicismo.
43. No CCit. o princípio fundamental do regime da caducidade é a inaplicabilidade da suspensão e interrupção, fazendo-se uma distinção entre as caducidades legais e convencionais e regulamentando-se as causas impeditivas da verificação da

caducidade do direito, determinando-se que, nos casos em que a caducidade é impedida, o direito fica sujeito às disposições que regulam a prescrição.

44. Em Itália, diferentemente do que acontece no direito civil, a regra é a de que a caducidade não produz os seus efeitos de modo automático, *ope legis*, no direito administrativo.
45. Ora, a Administração está obrigada a declarar expressamente essa situação jurídica. Dito de outro modo, o efeito da caducidade faz-se valer *ex voluntate* da Administração, que assim verifica o fato gerador da mesma caducidade e a declara, o que implica que ao administrado seja concedido o direito de audiência prévia.
46. A Administração limita-se a reconhecer a alteração operada na ordem jurídica: a perda ou cessação do direito a termo pelo seu titular.
47. Este percurso pelas manifestações subtis do ordenamento jurídico italiano servirá de mote para se afirmar que os requisitos gerais da caducidade são os seguintes:
    (i) Surgindo realizado um ato verificativo – a declaração –, por meio do qual a caducidade, se torna certa, não pode haver lugar à reabilitação do direito em causa;
    (ii) A caducidade só opera automaticamente se a lei assim o determinar, atendendo ao interesse público que lhe esteja subjacente e ao propósito que a caducidade prossiga. Se a finalidade é a de assegurar que um direito não possa ser exercido para além de determinado prazo, a caducidade é automática. Como sucede, p. ex., a respeito do exercício do direito de liquidação;
    (iii) A caducidade produz, regra geral, efeitos retroativos (*ex tunc*), mas pode operar a partir da decisão (*ex nunc*) , no que diverge da figura da caducidade no direito civil.
48. Terminando a marcha da investigação sobre as ordens jurídicas estrangeiras falamos sobre o direito da caducidade em Espanha.
49. Neste âmbito, a doutrina espanhola qualifica a caducidade como "um conceito jurídico indeterminado, com contornos imprecisos, devido à heterogeneidade dos pressupostos de fato qualificados como causas de caducidade e do uso alternativo que o legislador faz do mesmo utilizando indistintamente outros termos jurídicos mais amplos como 'resolução' e 'extinção '".
50. Fechando este parêntese, antes do mais, convém referir que o direito da caducidade espanhol tem os requisitos gerais seguintes:

(i) A caducidade resulta do fato de, em geral, a caducidade comum operar de forma automática e directa;

(ii) O automatismo da figura no direito civil não é, tal como no direito português, extensível ao direito administrativo dado que o interesse público é o elemento modelar do regime geral da caducidade administrativa.

51. A *caducidad* (do direito ou da acção) pode genericamente definir-se como a extinção ou perda de um direito ou de uma ação pelo decurso do tempo, ou ainda, pela verificação de uma natural circunstância que, naturalmente faz desencadear a extinção do direito.

52. Chegados às manifestações da caducidade no direito pátrio convem adiantar que a caducidade a que alude o Código Civil num capítulo relativo ao tempo e as suas repercussões nas relações jurídicas é um instituto que determina a extinção de direitos que não sejam exercidos durante certo prazo; está em causa a cessação derivada do decurso do tempo.

53. Num sentido amplo, a caducidade verifica-se igualmente na hipótese de extinção do objecto (p. ex., a ruína da casa arrendada) ou pela verificação de qualquer fato ou evento superveniente a que se atribua efeito extintivo da relação contratual (p. ex., a morte de uma das partes ou a extinção da pessoa coletiva parte no contrato).

54. Assim, no domínio contratual, a caducidade implica a extinção do negócio jurídico sempre que as prestações devam ser realizadas num determinado prazo, fixado por lei ou convenção das partes.

55. Apesar de não se poder confundir a caducidade, modo de extinção do vínculo contratual, com a caducidade do direito, há alguma similitude relacionada com o decurso do tempo que pode justificar a aplicação criteriosa destes preceitos à caducidade do contrato; assim, por via da regra, deve entender-se que os prazos de vigência de um contrato são de caducidade e o prazo de vigência de um contrato não se suspende nem se interrompe.

56. Mas certas soluções constantes do regime de caducidade de exercício do direito podem suscitar dúvidas relativamente à sua aplicação em caso de caducidade do contrato; deste modo, poderá suscitar alguma perplexidade o fato de a caducidade do contrato ser apreciada oficiosamente pelo tribunal.

57. Neste contexto, se fizermos uma passagem pelos diferentes contratos plasmados no CC encontramos uma diversidade de causas que conduzem à aplicação da caducidade e que revelam o seu carácter multifacetado, a saber:
    (i) Quanto ao contrato de locação, a caducidade implica, em termos gerais, a cessação do vínculo em razão da ocorrência de um fato jurídico a que se atribui um efeito extintivo;
    (ii) Uma outra questão prende-se com o contrato de comodato que pressupõe a entrega de uma coisa para que o comodatário a utilize com a obrigação de a restituir, apesar do seu carácter gratuito;
    (iii) No que tange ao contrato de mútuo prevê o legislador, de forma indirecta, a figura da caducidade, em que, quando tendo sido fixado um prazo, o próprio contrato chega ao termo acordado;
    (iv) Merece destaque especial, o contrato de mandato, uma vez que este caduca nos termos gerais, ou seja, pelo decurso do prazo, pela eventual declaração de insolvência do mandante, pela extinção do objecto, e ainda, noutros casos plasmados no CC;
    (v) No contrato de depósito, não se verificam particularidades face ao regime comum, existindo uma referência indirecta á caducidade no que tange à convenção de prazo para a restituição da coisa.
58. No âmbito do direito civil a caducidade é vista como uma causa de extinção automática geral que se encontra de certa forma associada a um "direito a prazo", ou seja, o direito em causa é, *ab initio*, previsto para vigorar durante um determinado período de tempo.
59. Com vista a sistematizar as hipóteses de caducidade em sentido amplo, a doutrina civilista identifica três situações a que habitualmente elas se ligam.
60. *Rectius*: (i) verificação de um termo; (ii) impossibilidade superveniente das prestações, seja por razões subjectivas (morte ou incapacitação do devedor) ou objectivas (perda da coisa ou expropriação); e (iii) ilegitimidade superveniente (cessação dos poderes que presidiram à celebração do contrato).
61. Já nos casos de caducidade *stricto sensu*, verificamos que esta aponta para a cessação de situações jurídicas pelo decurso do prazo a que estejam adstritas, sendo que o CC prevê uma multiplicidade de prazos de caducidade para as mais variadas situações.

62. Ocorre a prescrição quando alguém adquire a possibilidade de se opor ao exercício de um direito, em virtude de este não ter sido exercido durante um determinado lapso de tempo.
63. Na sua configuração prototípica, a prescrição não deve ser confundida com a caducidade, existindo diferenças significativas de regime entre estas figuras.
64. Em relação à caducidade, estabelece-se que quando, por lei ou vontade das partes, um direito deva ser exercido dentro de um certo lapso de tempo, a situação é primordialmente qualificável como caducidade, a menos que a lei se refira expressamente à prescrição.
65. Assim, sempre que não exista um prazo especial de exercício, resultante da lei ou da vontade das partes, e não se esteja perante um direito que a lei considere indisponível ou imprescritível, aplicam-se ao caso as regras da prescrição, o que significa que o direito pode prescrever se não for exercido dentro do prazo de prescrição, que é ordinariamente fixado em vinte anos.
66. Sobre a caducidade no CC, cumpre ainda salientar, em primeiro lugar, a caducidade pelo mero decurso do tempo, como consequência do não exercício de faculdades ou posições jurídicas ativas em determinado limite temporal.
67. São fundamentalmente razões de certeza ou estabilidade das situações jurídicas que impõem que determinadas posições subjetivas ativas apenas possam ser exercidas dentro de determinados limites temporais.
68. O interesse geral exige a fixação de um prazo perentório para o exercício de direitos ou faculdades, sob pena de extinção, independentemente das causas do seu não exercício.
69. Pode dizer-se que o ordenamento jurídico sanciona os interessados que não actuem no prazo fixado impossibilitando-os de o fazer extemporaneamente.
70. Tal não significa que o ordenamento jurídico obrigue, em bom rigor, o particular a atuar. Tratando-se da obtenção de um benefício próprio, ele é livre de exercer ou não o direito ou faculdade em causa, sendo certo que se ele quiser prevalecer-se das situações subjetivas de que é titular terá de atuar no prazo fixado. Neste sentido, a figura encontra-se de alguma forma associada a um dever no sentido de obrigação jurídica de adotar determinada conduta.
71. No entanto, o que a ordem jurídica sanciona é a não observação das prescrições de modo e tempo que limitam o exercício do direito, direito este estabelecido apenas

em benefício do próprio titular. Assim sendo, o não exercício de direitos ou faculdades não opera a lesão de outros interesses (públicos ou privados) nem determina a violação de normas jurídicas.

72. Temos, assim, que a inatividade do particular não origina qualquer ilicitude, limitando-se a desencadear a aplicação da consequência prevista pelo ordenamento jurídico e que em princípio não lhe é favorável.
73. A caducidade tem sido definida na doutrina civilística como a extinção não retroativa de um direito ou de um negócio jurídico por força da ocorrência de um determinado fato jurídico apto a produzir tais efeitos.
74. Deste modo, classicamente, o fato causador da caducidade era o decurso do tempo, combinado com o não exercício de determinado direito ou faculdade, pelo que, se tal exercício não ocorresse no prazo fixado, o direito ou a faculdade extinguir-se-ia por caducidade.
75. Tal como fizemos a propósito do direito da caducidade nas ordens jurídicas estrangeiras, cumpre adiantar alguns requisitos gerais:
    (i) A caducidade no CC é um instituto que opera automaticamente logo que verificado que esteja decorrido o prazo e que tem como fundamento principal a estabilidade jurídica.
    (ii) Este carácter automático é uma das características que diferencia a caducidade do direito civil da caducidade do direito administrativo.
76. Escolhemos tratar do tema concreto da caducidade de normas que parece não ter qualquer conexão com o tema da tese, ou ter uma conexão totalmente aparente, uma vez que se coloca num domínio e convoca problemas totalmente alheios ao tema da caducidade dos atos, contratos ou regulamentos previstos nas fontes de caducidade do direito administrativo.
77. Contudo, optamos por assumir o risco de uma certa dispersão temático-científica tendo em vista o estudo de uma realidade jurídica que chama à colação um interesse público mais abrangente que o interesse público das causas de caducidade científicas, (i) por não exercício do direito, (ii) por incumprimento ou por (iii) impossibilidade superveniente.
78. Similarmente, quando se fala do problema da relação entre direito e tempo pode ter-se em vista o problema de saber se a norma cuja aplicação a um caso concreto

que temos em vista está em vigor, ou se, pelo contrário, a sua vigência ou validade foi afastada por outra norma.

79. Por outro lado, cumpre salientar o problema de saber se aquela norma é efectivamente aplicável ao caso, no sentido de este ser abrangido pelo seu âmbito de aplicação temporal.
80. No primeiro caso, estamos perante um problema de sucessão de normas e o que nos importa é essencialmente averiguar qual o efeito de uma norma sobre uma norma anterior com ela incompatível; no segundo caso, estamos perante o problema de saber se um caso que entra em contato com duas normas que se sucedem no tempo é regido apenas pela primeira ou por cada uma das duas em momentos sucessivos.
81. Funcionalmente, a caducidade no direito constitucional implica uma noção mais ampla da repercussão do tempo sobre um conjunto de normas que regulam a sociedade pluralista.
82. Neste contexto, a caducidade no direito constitucional engloba a noção da ordem jurídica como um todo.
83. Daí que a mutabilidade das constituições e das suas normas constitua uma realidade existencial que antes de ser jurídica é fundamentalmente política tal como sucede com a própria decisão constituinte.
84. Não obstante, cumpre dar um passo mais e aludir para o facto de a Constituição pode sofrer alterações tácitas ou implícitas e poderem ocorrer fenómenos como o da inconstitucionalidade superveniente que ditaria a caducidade das normas da CRP.
85. Ora, cumpre notar que existem na Constituição alterações formais que se traduzem em revisões textuais dos preceitos e alterações informais que se consubstanciam na desvitalização do seu sentido sem que os correspondentes preceitos experimentem qualquer modificação no respectivo texto.
86. Será que as normas que enfermam o instituto da caducidade se destinam a proteger a certeza e segurança jurídica de situações entre particulares ou, no caso da caducidade prevista no direito constitucional, de proteger o particular contra atuações ilegais da Administração Pública ou, *lato sensu*, de proteger o interesse público da comunidade acabando por beneficiar terceiros em termos mediatos?

87. Entendemos que no direito constitucional a caducidade aponta a razões que se prendem com a passagem do tempo cujo objectivo é a tutela do bem público geral na sociedade de risco onde estão em causa os riscos da técnica, já que tal como no domínio do direito civil, se pode configurar uma situação de responsabilidade do Estado pela existência de uma permissão implícita no exercício da atividade administrativa.
88. A fase nuclear deste estudo inicia com a justificação da autonomia dogmática do direito administrativo.
89. Como tal, o mesmo é dizer que o estudo da caducidade no direito administrativo implica ter presente que a Administração não exerce poderes de autoridade nem atua através de ato administrativo, contrato administrativo ou de regulamento como se o Direito Administrativo fosse remetido para o limbo do direito privado.
90. O quadro dogmático da caducidade no direito administrativo visa colmatar o défice de regulação material do instituto sempre que se verifica uma qualquer causa extintiva prevista na relação jurídico-administrativa já que esta veio ampliar o objeto da caducidade.
91. Como teremos ocasião de verificar, o rol de causas de caducidade no direito administrativo que podem ocorrer extravasam muito a causa extintiva do "não exercício durante o prazo estabelecido" que é a formulação clássica da caducidade prevista no direito privado, como vimos a propósito da natureza jurídica da caducidade no Código Civil.
92. Com efeito, trata-se de atender ao circunstancialismo específico de uma figura que está na origem da cessação de efeitos de uma situação jurídica pela verificação de uma causa extintiva prevista numa fonte da relação jurídica administrativa (regulamentos administrativos, contratos administrativos, normas administrativas, atuações informais e técnicas, operações materiais, procedimentos administrativos, negócios jurídico-administrativos ou qualquer outro ato jurídico-administrativo) que justifica um tratamento legislativo unitário, nomeadamente para os efeitos jurídicos da caducidade no direito administrativo.
93. Acrescentamos este ponto fundamental: não é concebível pretender resolver os problemas que se colocam à aplicação da caducidade no NCPA, com base nas disposições aplicáveis do Código Civil, em grande parte, projetadas para o direito romano.

94. O tema científico da caducidade no direito administrativo terá de ser individualizado numa cascata de situações relacionadas com as suas causas, o objecto da sua determinação que se consubstanciará nos efeitos e eficácia sem nunca perder de vista o modo como o instituto se revela no ramo do direito administrativo.
95. A heterogeneidade de fontes legais de caducidade no direito administrativo, designadamente em leis administrativas avulsas, não deve esmorecer o seu tratamento dogmático mas, pelo contrário, estimular a sua autonomização.
96. Não obstante, as dificuldades são inúmeras, a começar pela enorme lacuna no regime jurídico do procedimento administrativo que não refere expressamente a caducidade por actos administrativos ou no regime jurídico dos contratos públicos que não se detém sobre a extinção do contrato administrativo por caducidade.
97. Pretendemos com este estudo identificar uma unidade sistemática que permita harmonizar uma solução para todas as necessidades que se adequem à complexidade da relação jurídica administrativa. Para tanto, propomo-nos identificar um fenómeno de destrinça da caducidade face a figuras similares como a da prescrição (direito civil) ou a da revogação (direito administrativo) para, *a final*, identificar causas de caducidade que permitam aplicar ao escopo do direito administrativo nas suas diversas fontes normativas (lei, acto, regulamento e contrato).
98. De um modo sintético, podemos afirmar que as notas do regime da caducidade regulada pelo direito comum que encontram paralelo no direito administrativo são as seguintes: (i) o início da caducidade, se a lei não fixar outra data, começa a contar a partir do momento em que o direito puder ser legalmente exercido; (ii) o regime de suspensão e interrupção que vigora se a lei civil o determinar não tem aplicação no direito administrativo; (iii) o conhecimento oficioso da caducidade é efetuado não pelos tribunais mas pela própria Administração.
99. A caducidade no ambiente do *factum principis* concretiza-se de circunstâncias que decorrem de medidas adotadas no exercício de poderes públicos cujo alcance transcende o da concreta relação individual ou contratual em causa e que só indiretamente se repercutem sobre ela, por não a terem diretamente em vista.
100. O *factum principis* pode resultar, como sucede com maior frequência nos contratos administrativos, através da adoção de uma medida de carácter geral, sendo exigido

que essa medida se projete especificamente sobre o objeto do contrato evitando atingir o contraente privado apenas enquanto membro indiferenciado da comunidade. Em qualquer caso, também pode suceder no ato administrativo da Administração e resultar da adoção de medidas concretas, hipótese na qual o nexo específico entre a medida e a situação contratual do privado afetado, é mais fácil de estabelecer.

101. Cumpre, porém, notar que, ao contrário do que sucede no direito civil, estas situações não têm, no direito administrativo português, de ser tributadas no domínio de aplicação do instituto da alteração anormal e imprevisível de circunstâncias, mas no da impossibilidade superveniente.
102. A caducidade reporta a situações relacionadas com a aplicação da lei no tempo, cumpre atender ao tratamento jurídico do caso especifico em que determinada disposição apresenta um determinado prazo ou mesmo uma situação jurídica que não preveja disposições transitórias específicas. Ora, nesta situação, temos de nos socorrer dos princípios que regem a aplicação da lei administrativa no tempo, mormente o brocardo latino *tempus regit actum*.
103. Merecem igualmente referência os atos informais da Administração Pública que permitem ao agente resolver no plano dos fatos uma situação para a qual não havia uma solução jurídica capaz, fosse porque não se podia atestar o preenchimento da totalidade dos pressupostos, fosse porque a dinâmica da situação deixava antever uma rápida e provável alteração dos elementos.
104. Reportando à heterogeneidade das fontes de caducidade no direito administrativo presente em leis administrativas avulsas (seja na urbanização e edificação urbana ou na utilidade turística, entre outras apontadas neste estudo), em regulamentos, atos administrativos (pese embora o vazio normativo do NCPA sobre esta matéria) ou contratos administrativos, apontamos às causas de caducidade principais o elemento determinante deste estudo, a saber: caducidade pelo não exercício do direito durante o prazo; caducidade por incumprimento e caducidade por impossibilidade superveniente.
105. O problema fundamental que se coloca é o de saber se o acolhimento amplo da caducidade na sociedade de risco do direito administrativo não tem de ser acompanhado de modulações significativas na sua configuração e no seu regime relativamente ou até se não deverá reconhecer-se abertamente a existência de

modalidades autónomas de caducidade específicas do ambiente das ciências jurídico-políticas.

106. Com efeito, alguns dos possíveis fatos determinantes de caducidade pelo não exercício do direito incluem as situações seguintes: (i) o cumprimento do contrato, (ii) a destruição do objeto contratual, (iii) a morte da contraparte ou outras causas de impossibilidade de cumprimento, (iv) a verificação de uma condição resolutiva e, finalmente, (v) o desaparecimento dos pressupostos em que o "vínculo" (do ato administrativo) assentou.
107. Nos casos em que se impede o exercício do direito depois do prazo estabelecido, atendendo a que, apesar da falta de actividade do particular não ser considerada ilícita, o interesse geral exige a fixação de um prazo peremtório para o exercício de determinados direitos ou faculdades, estamos perante aquilo que a doutrina chama de caducidade preclusiva ou em sentido estrito e que denominamos: "caducidade pelo não exercício do direito".
108. Ademais, a causa de caducidade relacionada com «o não exercício do direito durante o prazo» pressupõe o não exercicio de faculdades por parte dos particulares e tem sempre como fundamento o interesse público, pelo que o regime de caducidade nesta causa especifica há-de sempre depender da finalidade pública concreta que dita o prazo para o exercício de cada direito. E daí que se diga que é uma causa de caducidade que pressupõe o decurso do tempo fixado pelo próprio ato administrativo para a sua vigência.
109. Destarte, é possível associar esta figura a uma ideia de dever, no sentido de existir uma obrigação jurídica de actuação dentro do prazo estipulado por lei, sob pena do ordenamento jurídico "sancionar" esse comportamento, não permitindo que o titular o venha a fazer extemporaneamente.
110. Segue-se então a causa de caducidade por incumprimento que pressupõe o não cumprimento de deveres ou de ónus no contexto de uma relação duradoura entre a Administração e o particular.
111. Deste modo, a caducidade aparece associada a uma atuação do titular do direito, que a lei permite configurar como um dever, caso em que se trata de uma verdadeira sanção por incumprimento. Ao contrário da causa de caducidade anterior, aqui é importante ter em conta o contexto e a causa do não exercício do direito.

112. O carácter sancionatório do direito administrativo implica a existência de uma certa "autoridade" administrativa que faça a gestão do direito aplicável ao caso concreto e/ou de uma autoridade soberana, nomeadamente de tribunais administrativos que possam acolher qualquer litígio entre a Administração e os particulares e que está por detrás desta dimensão constitutiva que nos remete para a consideração das relações do Direito com o poder de atribuir, p. ex., uma sanção positiva quando a Administração Pública atribui uma licença urbanística ao particular ou o poder de atribuir uma sanção negativa quando a Administração decide declarar a caducidade da licença urbanística usufruída pelo particular.
113. Sucede que, no direito administrativo e, sobretudo, nas situações de caducidade por incumprimento, essencialmente por razões de interesse público, a caducidade tem de ser declarada, após a tramitação de um procedimento através do qual a Administração Pública terá de comprovar e valorar a atuação do particular em face do interesse público específico em jogo.
114. Em terceiro lugar, surgirá a caducidade por impossibilidade superveniente.
115. É mister salientar que, seguindo o ponto de vista da nossa proposta, a causa de caducidade por impossibilidade superveniente não se confunde com a causa de caducidade relacionada com «o não exercício do direito durante o prazo» na medida em que esta última trata da extinção de direitos temporais (ou a termo) pelo não exercício durante certo prazo, independentemente do contexto e da causa do seu não exercício, para garantia da segurança jurídica.
116. Ora, como é facilmente perceptível, embora esta última causa de caducidade também se possa aplicar em casos de esgotamento dos pressuspostos do ato administrativo, não se confunde com a causa de caducidade por extinção acidental de requisitos ou pressupostos legais da titularidade ou exercício do direito em causa, *rectius*, casos de perda ou alteração superveniente das condições legais de manutenção do direito.
117. Similarmente, a causa de caducidade por impossibilidade superveniente também não se confunde com a causa de caducidade relacionada com o incumprimento, uma vez que esta última pressupõe o não cumprimento de deveres ou de ónus no contexto de uma relação duradoura entre a Administração Pública e o particular. Deste modo, a caducidade aparece associada a uma atuação do titular do direito, que a lei permite configurar como um dever, caso em que se trata de uma

verdadeira sanção por incumprimento em que já não está presente a razão objectiva da primazia do interesse público mas sim a razão subjectiva do comportamento do destinatário do ato e tem como fim último a sanção do particular.

118. Se colocarmos a questão em termos dogmáticos, a caducidade por impossibilidade superveniente pode ainda ser associada a leis que se tornam obesoletas, embora possam haver mecanismos interpretativos para tentar fazer com que as leis recuperem o seu sentido, a verdade é que pode dar-se o fenómeno de caducidade por impossibilidade superveniente – razão jurídica ou razão de fatos, – sendo certo que situações deste género determinariam a nulidade do ato pela impossibilidade factual ou física ininteligivel do objecto que são fatos supervenientes que fazem com que o ato deixe de fazer sentido para a finalidade com que o ato foi concebido.
119. Pese embora algumas situações de fronteira que apresentam uma deriva jurídica complexa, será decisivo determinar se foi um caso de caducidade que atendeu ao interesse público (caducidade pelo não exercício do direito durante o prazo) ou ao comportamento do particular (caducidade por incumprimento) ou à privação de um elemento essencial devido a superveniência de acontecimento posterior (caducidade por impossibilidade superveniente), uma vez que o efeito da caducidade será diverso consoante a causa da caducidade.
120. Passamos depois para os efeitos *ex tunc* e *ex nunc* como fator essencial para apurar a caducidade *in casu* e cuja relevância científica se faz sentir no direito administrativo e não no direito civil.
121. Atenda-se, por exemplo, à causa de caducidade relacionada com «o não exercício do direito durante o prazo».
122. Uma vez que se reporta ao não exercício de faculdades por parte dos particulares e tem sempre como fundamento o interesse público - ao contrário do direito civil - o regime de caducidade nesta causa específica há-de sempre depender da finalidade pública concreta que dita o prazo para o exercício de cada direito.
123. Ora, é nos casos de revogação que a Administração goza do poder de fazer cessar os efeitos dos seus atos com fundamento em invalidade ou conveniência.
124. A anulação visa extinguir os efeitos de ato anterior com fundamento em ilegalidade e eficácia *ex tunc*.

125. Com a revogação propriamente dita, a Administração provoca a cessação dos efeitos de um ato anterior, com efeitos ex nunc, por ter deixado de corresponder de forma adequada ou conveniente às exigências actuais do interesse público.
126. Como é facilmente percetivel em relação aos efeitos da caducidade, no que tange à caducidade comum, esta opera de forma automática e directa sem necessidade de declaração formal.
127. No entanto, o automatismo da figura no direito civil não é, porém extensível ao direito administrativo, uma vez que a caducidade pode operar em certas situações ope legis mas, na maior parte dos casos, necessita de ser declarada pela Administração.
128. 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, o efeito de perda do direito decorrente do fato do não uso (ou de outro fato), como opera por força de lei, será em princípio automático.
129. Na verdade, o decurso do prazo de 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 iure, de maneira direta e automática.
130. No entanto, existem situações em que para o direito se extinguir pode ser necessário uma declaração expressa da Administração, p. ex., a caducidade pode ser objecto de um ato verificativo – denominado declaração de caducidade – pelo qual a Administração declara essa situação jurídica tornando-a certa e incontestada.
131. Neste último caso, a caducidade não produz efeitos imediatos (*ex lege*), ou seja, não é uma manifestação automática de eficácia legal, mas um efeito que se faz valer *ex voluntate* da Administração.
132. Neste contexto, mesmo que o ato cumpra todos os deveres exigidos pelo ato administrativo anterior, a Administração pode fazer caducar o ato por entender que o mesmo já não corresponde de forma adequada à satisfação do interesse público em geral.
133. Aquilo que tentamos demonstrar com este estudo é que, além de gerador de incerteza, o automatismo da caducidade previsto no direito civil não é compaginável com qualquer juízo de ponderação, de modo a averiguar da oportunidade do efeito extintivo, bem como da sua adequação e exigibilidade

(princípio da proporcionalidade) no confronto com o interesse público e outros bens jurídicos em jogo no caso concreto.

134. Assim, julgamos ser pacífico afirmar que o direito administrativo traz logo à colação a caducidade por incumprimento associada a uma actuação do titular do direito e aqui à caducidade importa sobretudo a valoração do comportamento do destinatário do ato no contexto da relação jurídica criada pelo ato anterior.
135. Deste modo, a caducidade não vai incidir sobre atos anteriores, mas antes sobre relações jurídicas decorrentes de ato ou contrato produzindo a sua extinção com efeitos *ex tunc*.
136. Com efeito, esta caducidade visa reprimir o incumprimento de deveres ou obrigações que impendiam sobre o particular e não irá prescindir da prática de uma infracção como fundamento último e isso levará a que a sua extinção produza efeitos *ex tunc*.
137. Contudo, no caso de ato que põe fim ao ato precário, como só ulteriormente se verifica a mutação do interesse público que motiva a alteração ou extinção da regulação fixada, o ato que modifica ou extingue os efeitos do ato precário tem, em princípio, efeito *ex nunc*.
138. Assim, quando se fala em ato provisório ou precário quer com isso dizer-se que o mesmo apenas produz os seus efeitos jurídicos até ao momento em que surge na ordem jurídica um novo ato que regule o mesmo objecto; todavia, enquanto que no ato provisório é imperativo que ocorra uma decisão ulterior, já no ato precário o surgimento da decisão não passa de uma simples possibilidade.
139. Neste contexto, a norma é vinculada quando a extinção opera automaticamente por força de aplicação de determinada lei e a Administração nada pode fazer a não ser recorrer à revogação (com eficácia retroativa) que é por natureza, de utilização discricionária por parte da Administração.
140. Chegamos então à eficácia que é também uma figura ligada umbilicalmente à caducidade, igualmente exclusivo do direito administrativo, uma vez que, ao contrário do direito civil, onde a caducidade produz efeitos automáticos e/ou, sendo de conhecimento oficioso, é declarada pelos tribunais.
141. Só no direito administrativo é que a Administração Pública pôe termo, através de uma declaração de caducidade, a efeitos produzidos por atos administrativos com fundamento na extinção acidental de requisitos ou pressupostos legais da

titularidade ou exercício do direito em causa, rectius, casos de perda ou alteração superveniente das condições legais de manutenção do direito.

142. A declaração de caducidade não é exigível para a maior parte das situações no direito administrativo tendo como pano de fundo a coloquialidade do esgotamento dos prazos onde o efeito da caducidade pode ter como objectivo o de que a produção dos efeitos extintivos se verifique pela via automática. Deste modo, a declaração de caducidade terá carácter declarativo e llimita-se a subscrever um fato objetivo – decurso do prazo – sendo irrecorrível. É o que se passa na causa de caducidade por caducidade por não exercício do direito.
143. No entanto, nas causas de caducidade por incumprimento ou por impossibilidade superveniente, o efeito extintivo só se produz com a declaração de caducidade assumindo-se esta como uma condição suspensiva desse efeito.
144. Nestas situações, a declaração de caducidade pode ser vista como uma verificação constitutiva, um "acertamento".
145. O procedimento é o instrumento privilegiado que permitirá assegurar ao interessado, através do direito de audiência, a sua participação na decisão final, invocando causa de força maior ou circunstâncias alheias à sua vontade, requerendo a eventual prorrogação do prazo, se for caso disso, ou a reabilitação do direito, etc.
146. Por sua vez, o procedimento é também essencial para a Administração poder verificar e apreciar se efetivamente procedem ou não as causas determinantes da caducidade, examinar a conduta do particular para averiguar em que medida o incumprimento é imputável ao titular do direito e 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.
147. Igualmente importa vincar que da decisão final no procedimento haverá sempre um controlo jurisdicional conforme à Constituição e à Tutela Jurisdicional Efectiva.
148. Nas situações em que a operatividade da caducidade está condicionada à emissão de uma declaração da Administração, esta integra um ato administrativo declarativo ou constitutivo.
149. A caducidade tem natureza declarativa se a causa constitui um fato em si mesmo extintivo e de comprovação objetiva. Neste caso, 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 fato gerador de

caducidade, limitando-se a Administração a reconhecer a alteração operada e tem efeitos *ex tunc*. Destarte, no caso da existência de causas de resolução objetivas previstas na lei ou no contrato, a Administração limita-se a declarar a caducidade tendo em conta que estão verificados os pressupostos de fato aí previstos.

150. Em geral, nos casos de caducidade pelo não exercício do direito a declaração de caducidade tem natureza declarativa.

151. De todo o modo, a declaração de caducidade, ao verificar a produção do fato extintivo da relação jurídica em causa e ao manifestá-lo elimina o equívoco de uma situação de aparência que na realidade já não existe mas que não foi até então declarada.

152. Assim sendo, mesmo aqui, a declaração de caducidade terá efeitos constitutivos. Nas situações em que a pronúncia administrativa é declarativa, ela torna-se, em princípio, facultativa se o efeito da caducidade operar de forma automática ipso iure.

153. Em sentido diamentralmente oposto, diremos que nas situações em que a pronúncia administrativa é constitutiva, ela torna-se, em princípio, obrigatória se a Administração dá como verificados os pressupostos da caducidade, por força do interesse público específico incompatível com a manutenção do estado de pendência, salvo razões excecionais de interesse público que imponham outra solução.

154. Numa síntese intercalar, a causa de caducidade por não exercício do direito convoca tendencialmente o carácter automático do efeito extintivo e dispensará a declaração administrativa sendo esta facultativa. Pelo contrário, diremos que normalmente as situações de caducidade por incumprimento convocam faculdades discricionárias na apreciação do comportamento do destinatário que não dispensa a declaração administrativa sendo esta obrigatória.

155. Finalmente, na causa de caducidade por impossibilidade superveniente, se a alteração das circunstâncias de fato e direito que concorrem para a caducidade se manifestam no momento pré-procedimental, está dispensado o juízo subjectivo indagando da sua imputabilidade ao adjudicatário e/ou contraente, pelo que a caducidade operará automaticamente, independentemente da declaração de caducidade, a qual, a existir, terá carácter facultativo.

156. Com efeito, se a alteração das circunstâncias de fato e direito que concorrem para a caducidade se manifestam no momento pós-procedimental exigir-se-à uma pronúncia da Administração sobre a situação jurídica logo que realize um exame mais aprofundado dos pressuspostos legais, pelo que a caducidade só operará com a declaração de caducidade, a qual, a existir, terá carácter obrigatório.

157. Em suma, o carácter tendencialmente facultativo ou obrigatório da declaração de caducidade que associamos às causas de caducidade elencadas não é, porém, incompatível com a existência de faculdades de valoração discricionárias do comportamento do destinatário que possam determinar que um caso clássico de esgotamento de um prazo, em princípio associado à declaração administrativa com carácter facultativo, não possa, devido ao aparecimento de um dado subjetivo, como tal, impedir o reconhecimento de que a declaração de caducidade tem carácter obrigatório.

158. Logo que compreendida a entrada no âmbito publicista do direito administrativo, a caducidade irá manifestar-se com as caracteristicas próprias desse ambiente, i.e., (i) de «*forma automática*»; estando sob tutela e aplicação da (ii) «*margem de livre apreciação e possibilidade de prorrogação de prazo pela Administração Pública*»; com uma autonomia teórico-científica independente de (iii) «*figuras afins*», como a resolução ou a revogação e, finalmente, sendo susceptível de estar associada a (iv) «*cláusulas acessórias*».

159. Pretendemos demonstrar neste estudo que a natureza jurídica da caducidade no direito administrativo não assume natureza sancionatória *tout court,* uma vez que a *ratio* da caducidade no direito administrativo tem o condão de prosseguir a segurança jurídica e pretender que, por força de lei, o direito deva ser exercido dentro de certo prazo, sendo certo que tal desiderato é insuscetível de confusão com o instituto da prescrição que – reportando igualmente ao vencimento de prazo – apresenta, no entanto, requisitos de aplicação que se prendem, entre outras razões, com o repúdio da inércia do titular da ação pelo seu não exercício, *per se*, aplicável mediante a ausência de fato legal impeditivo, suspensivo ou interruptivo do prazo.

160. Em nossa opinião, admitir a existência de uma dimensão punitiva e compulsória na declaração de caducidade da Administração Pública, sem mais, seria confundir a natureza de outros institutos que integram a extinção de fontes do direito

administrativo, *rectius*, (i) a revogação, na extinção do procedimento administrativo, do ato administrativo ou do regulamento administrativo, quando esta se baseie num circunstancialismo de fato que atenda a razões subjetivas ou se prenda com o superior interesse público e (ii) a resolução, na extinção do contrato administrativo, quando esta se baseie em razões de incumprimento, dado que, nesta situação, há elementos subjetivos que reportam a fatos imputáveis ao comportamento dos particulares emergindo aqui um carácter sancionatório ou compulsório.

161. Ora, se é verdade que em certos casos do direito administrativo, o legislador optou por introduzir um elemento subjetivo e sujeitar a referida declaração de caducidade a um fato imputável ao agente, não é menos verdade que a declaração de caducidade pode ter associada uma cláusula-acessória, entre outras situações inerentes ao interesse público do caso concreto, sem que daí advenha um princípio geral de recriminar o comportamento do agente no direito da caducidade.

162. Contudo, importa, acima de tudo, atender à entidade que fixa o prazo para o exercício do direito de forma a perceber o grau de automatismo dos regimes em causa e fazer a análise dos interesses envolvidos naquilo que designamos por «automatismo da caducidade». Obviamente, existirá sempre um interesse público subjacente a esta figura, sendo importante averiguar qual a finalidade concreta, já que o regime será tanto mais automático quanto a indisponibilidade dos interesses em causa.

163. Se chegarmos à conclusão que no caso concreto de caducidade existe uma lei que confere uma margem de decisão à Administração, com vista à realização do interesse público, julgamos licito afirmar com segurança que será um caso em que a caducidade tem de ser previamente declarada pela Administração (natureza constitutiva), na medida em que ela não é (sempre) automática como no direito civil e em múltiplas situações é necessário haver audiência dos interessados.

164. Pelo contrário, se o caso concreto de caducidade se apresenta como uma situação em que a lei não atribui discricionariedade e a declaração da Administração não tem conteúdo próprio e não introduz qualquer alteração na realidade existente é porque a alteração da ordem jurídica dá-se por força da verificação do fato gerador de caducidade (caducidade automática como no direito civil), limitando-se a Administração a reconhecer que a alteração operada está vinculada a um prazo como na causa de caducidade pelo não exercício do direito (onde é mais comum,

embora não seja fatal…) poderemos então afirmar com segurança que será um caso em que a caducidade não tem de ser declarada pela Administração para produzir efeitos (natureza declarativa).

165. Como é consabido, esta margem de livre decisão administrativa consiste num espaço de liberdade de actuação administrativa conferido por lei e limitado pelo bloco de legalidade, implicando uma autodeterminação administrativa parcial. Deste modo, a ideia resulta, por vezes, da atribuição à Administração de uma liberdade na apreciação de situações de fato que dizem respeito aos pressupostos das suas decisões e, e não expressamente, como sucede na discricionariedade, de uma liberdade de escolha entre várias alternativas de actuação juridicamente admissiveis.
166. A talho de foice, é essencial, antes de mais, compreender rigorosamente que sentido tem a liberdade de que beneficia a decisão discricionária.
167. Ora, se há uma decisão juridicamente vinculada significa que a decisão a proferir implica a aplicação subsuntiva de uma norma legal, e juridicamente desvinculada a decisão que houver de reconhecer-se como válida embora não tenha sido subsuntivamente deduzida, directa ou indirectamente, de uma norma legal, ou, em termos mais amplos, de uma norma jurídica. Deste modo, a aplicação subsuntiva será o primeiro critério negativo – como que o contra-conceito – da discricionariedade.
168. Dito isto, cumpre salientar que não pretendemos afirmar que a decisão discricionária se profira no espaço vazio de direito, ou projectando-nos para além do domínio coberto pelo direito, uma vez que a decisão discricionária surge no seio da ordem jurídica e como modo jurídico de juízo ou de conduta só que com um conteúdo em si não jurídico. E, *ex aequo*, sem que signifique também, por outro lado, que se tenha renunciado à prioridade político-jurídica da lei implicada pelo Estado-de-direito.
169. Quando esteja em causa o incumprimento por parte do administrado é necessário aferir qual o regime que o legislador pretendeu adoptar, para perceber se estamos perante o incumprimento de obrigações como fato gerador de caducidade ou apenas como fundamento de revogação.
170. No caso do incumprimento ser gerador de caducidade, cabe à Administração a sua declaração, sendo que a eficácia caducatória dos fatos opera imediatamente, ou está apenas condicionada à emissão da declaração que produz os efeitos

retroactivamente. Quando o incumprimento não é importante como fato objectivo, mas apenas como elemento de apreciação do interesse público, este só poderá ser juridicamente relevante após ser valorado e apreciado pela Administração e constituirá fundamento de revogação.

171. A caducidade, produzindo sempre a extinção de um ato jurídico, é, por isso mesmo, uma forma de mutabilidade do direito administrativo e consubstancia um mero efeito de superveniência de um fato que acarreta, sem uma específica manifestação de intencionalidade, o termo de vigência de um ato anterior.

172. Neste sentido, a caducidade, ao invés da revogação ou da anulação, não envolve a práctica de qualquer ato jurídico com esse propósito específico, sendo um simples efeito automático de verificação ou ocorrência de certo fato, isto independentemente de qualquer processo intencional determinativo da cessação ou suspensão de efeitos de um ato anterior.

173. Por outro lado, além da automaticidade decorrente de operar ipso iure, a caducidade não comportará efeitos retroativos, operando sempre, por isso mesmo, apenas em relação aos efeitos futuros do ato em causa.

174. Sucede, porém, que os fatos cuja ocorrência determina a caducidade de um ato jurídico podem, eles próprios, ser o resultado de uma decisão intencional ou, pelo contrário, carecerem de qualquer intencionalidade no seu efeito extintivo da vigência do ato jurídico.

175. Com efeito, pode um ato jurídico prever expressamente a ocorrência de um certo fato que determine a cessação da sua vigência, caso em que depararemos com uma situação de caducidade que corresponde a um processo de mutabilidade intencional do Direito ou, pelo contrário, pode bem suceder que a caducidade seja o resultado da verificação de certo fato que, apesar de também determinar a cessação de efeitos de uma ato administrativo, não traduz qualquer intencionalidade quanto à sua previsão como circunstância determinante da extinção de efeitos de um ato jurídico (p. ex., a morte do último combatente da 1.ª guerra mundial determinou a caducidade de todas as normas jurídicas que consagravam certas regalias a tais militares; a transferência de Macau para a China determinou a caducidade do art. 292.º da CRP; a morte de qualquer um dos Presidentes da República retirará o efeito útil à norma da CRP sobre o Conselho de Estado).

176. No entanto, a caducidade no direito administrativo, tem uma faceta mais interessante quando assenta na existência de um prévio ato intencional que fixa os fatos cuja verificação determina, automaticamente, a cessação de efeitos de esse ou de outro ato, uma vez que só aqui, em boa verdade, deparamos com uma situação de mutabilidade intencional do Direito: a alteração intencional do Direito decorre em tais hipóteses de se haver escolhido um fato e subordinar à sua verificação a cessação automática dos efeitos de determinado ato administrativo.
177. Nestes termos, podemos encontrar diversas situações de caducidade do ato administrativo, designadamente, quando a Administração decide recorrer a cláusulas acessórias que são requisitos marginais e adventícios do ato administrativo.
178. Pensando nas cláusulas acessórias, cumpre salientar que estas costumam ser enumeradas pela doutrina portuguesa nos moldes seguintes, a saber: (i) termo, (ii) condição, (iii) modo e (iv) reserva de revogação, embora o NCPA não refira esta última.
179. Antes do mais, é mister salientar que de acordo com o NCPA, a caducidade do ato administrativo pode resultar da verificação de uma condição resolutiva. É, portanto, um efeito automático das cláusulas acessórias. Mas existem outras formas de caducidade procedimental posto que as cláusulas acessórias não esgotam a figura. A ausência de um regime geral da caducidade do ato administrativo no NCPA empurra a figura para o direito administrativo especial com desvantagens do ponto de vista conceptual. O incumprimento da condição acarreta a cessação automática dos efeitos do ato administrativo.
180. A condição é a cláusula pela qual a Administração subordina a produção dos efeitos de um ato ou sua cessação a um acontecimento futuro e incerto. No primeiro caso a condição é suspensiva e no segundo resolutiva. Verificada a condição suspensiva os efeitos do ato desencadeiam-se desde o momento inicial.
181. Se a Administração tem discricionariedade para fixar uma condição ela está a pôr uma cláusula acessória no ato que irá determinar uma extinção por caducidade dos efeitos do ato que ela própria emitiu e dos direitos ou vantagens que ela há-de ter criado ou permitido o exercício com a elaboração desses atos.

182. Neste sentido, o legislador consagra já uma habilitação formal para a aposição de uma condição relativamente a qualquer ato administrativo, sem prejuízo da necessidade de fundamentação material para tal possibilidade.
183. Repare-se, porém, que no mesmo ato administrativo, podem surgir cláusulas acessórias de natureza diversa, nomeadamente de termo, modo e reserva de revogação. Pensemos, a título de exemplo, numa licença concedida para a habitação com reserva de poder para a Administração poder obrigar o proprietário a ser obrigado a construir um passeio em frente à casa ou a alcatroar a estrada que lhe dá acesso. Neste caso, há uma reserva de modo associada à condição seguinte: "se o proprietário lá estiver a morar".
184. Deste modo, nesta cláusula acessória a Administração pode determinadar o cumprimento coactivo do modo, mas nenhuma das cláusulas determina *per se* a caducidade ou a extinção da licença por caducidade.
185. Efectivamente, a caducidade só opera per se caso seja aposta uma cláusula acessória de condição resolutiva, *rectius*, a verificação de determinado evento faz cessar os efeitos do ato administrativo podendo taxativamente consubstanciar uma situação de caducidade que funciona de forma automática.
186. Caso seja aposta uma cláusula acessória de condição suspensiva é evidente que o ato administrativo aguarda ainda um evento futuro e incerto para se tornar eficaz, pelo que não se coloca amiúde qualquer situação de caducidade.
187. De acordo com o NCPA, a caducidade do ato administrativo pode resultar da verificação de um termo resolutivo.
188. O termo é a cláusula acessória pela qual se liga a eficácia do ato a um elemento temporal ou a um acontecimento futuro certo, podendo o termo ser: (i) inicial, se a produção dos efeitos só começa a verificar-se depois duma certa data ou; (ii) final, se a eficácia do ato cessa quando se verifica a data ou o referido acontecimento.
189. O modo ou cláusula modal é a cláusula acessória de um ato produtor de vantagens que se traduz na imposição de um dever de fazer, de não fazer ou suportar dirigido ao seu destinatário.
190. Neste contexto, é a cláusula mediante a qual o autor impõe ao destinatário de um ato favorável (p. ex., um subsídio) a realização de um encargo de natureza patrimonial ou não.

191. É mister salientar que o modo cria um ónus, ou seja, obriga, mas não suspende nem resolve, i.e., contende com a validade do ato, mas não com a sua eficácia.
192. Esta cláusula evita que o poder da Administração se esgote com a emanação do ato cujo efeito preclusivo normalmente ocorre nos atos administrativos, por força de lei ou dos princípios da certeza jurídica e da tutela dos interesses económicos dos particulares.
193. A reserva é uma cláusula acessória que dá azo a um novo ato constitutivo de uma nova situação jurídica, sendo certo que os atos practicados na sequência da condição resolutiva e do termo analisam-se simplesmente na declaração da respectiva ocorrência sem efeitos constitutivos.
194. Na reserva de modo a Administração salvaguarda a possibilidade de fazer posteriormente determinadas imposições ao destinatário do ato, i.e., através desta cláusula, evita-se que o poder da Administração se esgote com a emanação do ato, por força da certeza jurídica e da tutela dos interesses económicos dos particulares.
195. A reserva de revogação visa, em princípio, a cessação dos efeitos jurídicos do ato administrativo, enquanto o ato ulterior ao ato precário pode ainda traduzir-se numa extensão das vantagens ou desvantagens conferidas pelo primeiro ou até numa confirmação deste, já sem o carácter de precariedade.
196. Com efeito, da reserva de revogação decorre apenas o poder do órgão administrativo de practicar um ato de revogação, mas já não o poder de practicar um outro ato administrativo que venha regular a mesma situação para futuro.
197. O actual NCPA inclui a cláusula acessória de reserva (de revogação) no preceito que regula a aposição de cláusulas acessórias.
198. Pensemos agora numa reserva de revogação, por exemplo, a Administração concede a licença para a habitação, mas quando o passeio da rua estiver deteriorado o particular terá a obrigação de fazer o passeio, sob pena de revogação da cláusula acessória.
199. A cláusula acessória da reserva de revogação tem uma natureza jurídica mais próxima da revogação do que propriamente da caducidade.

JURISPRUDÊNCIA

A) JURISPRUDÊNCIA NACIONAL

I) SUPREMO TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Ac. do Supremo Tribunal de Justiça, de 31 de Janeiro de 2012 *(apud* http://www.dgsi.pt/).
Ac. do Supremo Tribunal de Justiça, de 30 de outubro de 2000, Proc. N.º 11489/00 *(apud* http://www.dgsi.pt/).
Ac. do Supremo Tribunal de Justiça, de 05 de junho de 2004, Proc. N.º 4208/04 *(apud* http://www.dgsi.pt/).
Ac. do Supremo Tribunal de Justiça, de 02 de março de 1994, Proc. N.º 076282/94 *(apud* http://www.dgsi.pt/).
Ac. do Supremo Tribunal de Justiça, de 18 de abril de 1933, Proc. n.º 046850/33 *(apud* http://www.dgsi.pt/).
Ac. do Supremo Tribunal de Justiça, de 20 de maio de 1930, Proc. n.º 046510/30 *(apud* http://www.dgsi.pt/).
Ac. do Supremo Tribunal de Justiça, de 04 de maio de 1929, Proc. N.º 00099783 *(apud* http://www.dgsi.pt/).
Ac. do Supremo Tribunal de Justiça, de 18 de janeiro de 1929, Proc. N.º 00099216 *(apud* http://www.dgsi.pt/).
Ac. do Supremo Tribunal de Justiça, de 06 de janeiro de 1928, Proc. N.º 00077539 *(apud* http://www.dgsi.pt/).
Ac. do Supremo Tribunal de Justiça, de 19 de fevereiro de 1926, Proc. N.º 00061213 *(apud* http://www.dgsi.pt/).
Ac. do Supremo Tribunal de Justiça, de 03 de junho de 1923, Proc. N.º 00032256 *(apud* http://www.dgsi.pt/).

II) SUPREMO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO

Ac. do Supremo Tribunal Administrativo, de 08 de março de 2018, Proc. n.º 0114417/17 (*apud* http://www.dgsi.pt/).
Ac. do Supremo Tribunal Administrativo, de 21 de fevereiro de 2018, Proc. n.º 0173/17 (*apud* http://www.dgsi.pt/).
Ac. do Supremo Tribunal Administrativo, de 28 de fevereiro de 2018, Proc. n.º 01396/17 (*apud* http://www.dgsi.pt/).
Ac. do Supremo Tribunal Administrativo, de 8 de fevereiro de 2018, Proc. n.º 01373/17 (*apud* http://www.dgsi.pt/).
Ac. do Supremo Tribunal Administrativo, de 11 de janeiro de 2018, Proc. n.º 01148/17 (*apud* http://www.dgsi.pt/).
Ac. do Supremo Tribunal Administrativo, de 23 de junho de 2016, Proc. n.º 0252/16 *(apud* http://www.dgsi.pt/).
Ac. do Supremo Tribunal Administrativo, de 14 de julho de 2015, Proc. n.º 0549/15 *(apud* http://www.dgsi.pt/).
Ac. do Supremo Tribunal Administrativo, de 18 de março de 2015, Proc. n.º 01346/14 *(apud* http://www.dgsi.pt/).
Ac. do Supremo Tribunal Administrativo, de 28 de janeiro de 2015, Proc. n.º 01003/13 *(apud* http://www.dgsi.pt/).
Ac. do Supremo Tribunal Administrativo, de 01 de outubro de 2014, Proc. n.º 01548/13 *(apud* http://www.dgsi.pt/).
Ac. do Supremo Tribunal Administrativo, de 08 de julho de 2010, Proc. N.º 0275/10 *(apud* http://www.dgsi.pt).
Ac. do Supremo Tribunal Administrativo, de 15 de dezembro de 2009, Proc. n.º 0501/09 *(apud* http://www.dgsi.pt/).
Ac. do Supremo Tribunal Administrativo, de 22 de outubro de 2009, Proc. n.º 557/08 *(apud* http://www.dgsi.pt/).
Ac. do Supremo Tribunal Administrativo, de 18 de junho de 2009, Proc. n.º 0483/09 *(apud* http://www.dgsi.pt/).
Ac. do Supremo Tribunal Administrativo, de 22 de março de 2007, Proc. n.º 0899/03 *(apud* http://www.dgsi.pt/).

Ac. do Supremo Tribunal Administrativo, de 06 de março de 2007, Proc. n.º 0873/03 *(apud* http://www.dgsi.pt/).
Ac. do Supremo Tribunal Administrativo, de 27 de abril de 2006, Proc. n.º 0733/03 *(apud* http://www.dgsi.pt/).
Ac. do Supremo Tribunal Administrativo, de 23 de fevereiro de 2005, Proc. N.º 1083/03 (apud http://www.dgsi.pt/).
Ac. do Supremo Tribunal Administrativo, de 19 de janeiro de 2005, Proc. n.º 1086/04 *(apud* http://www.dgsi.pt/).
Ac. do Supremo Tribunal Administrativo, de 11 de novembro de 2004, Proc. n.º 0873/03 *(apud* http://www.dgsi.pt/).
Ac. do Supremo Tribunal Administrativo, de 06 de outubro de 2004, Proc. n.º 0179/04 *(apud* http://www.dgsi.pt/).
Ac. do Supremo Tribunal Administrativo, de 17 de junho de 2004, Proc. n.º 0707/02 *(apud* http://www.dgsi.pt/).
Ac. do Supremo Tribunal Administrativo, de 28 de março de 2003, Proc. n.º 10/03 *(apud* http://www.dgsi.pt/).
Ac. do Supremo Tribunal Administrativo, de 24 de outubro de 2001, Proc. n.º 046709/01 *(apud* http://www.dgsi.pt/).
Ac. do Supremo Tribunal Administrativo, de 28 de março de 2001, Proc. n.º 38188/01 *(apud* http://www.dgsi.pt/).
Ac. do Supremo Tribunal Administrativo, de 16 de novembro de 2000, Proc. n.º 45902/00 *(apud* http://www.dgsi.pt/).
Ac. do Supremo Tribunal Administrativo, de 17 de fevereiro de 2000, Proc. n.º 43416/00 *(apud* http://www.dgsi.pt/).
Ac. do Supremo Tribunal Administrativo, de 20 de outubro de 1999, Proc. n.º 44420/99 *(apud* http://www.dgsi.pt/).
Ac. do Supremo Tribunal Administrativo, de 27 de abril de 1999, Proc. n.º 39130/99 *(apud* http://www.dgsi.pt/).
Ac. do Supremo Tribunal Administrativo, de 22 de outubro de 1998, Proc. n.º 43777/98 *(apud* http://www.dgsi.pt/).
Ac. do Supremo Tribunal Administrativo, de 05 de maio de 1998, Proc. n.º 43497/98 *(apud* http://www.dgsi.pt/).
Ac. do Supremo Tribunal Administrativo, de 03 de março de 1998, Proc. n.º 41730/98 (*apud* http://www.dgsi.pt/).
Ac. do Supremo Tribunal Administrativo, de 13 de janeiro de 1998, Proc. n.º 37997/98 *(apud* http://www.dgsi.pt/).
Ac. do Supremo Tribunal Administrativo, de 30 de setembro de 1997, Proc. n.º 35751/97 *(apud* http://www.dgsi.pt/).
Ac. do Supremo Tribunal Administrativo, de 08 de maio de 1997, Proc. n.º 38169/97 *(apud* http://www.dgsi.pt/).
Ac. do Supremo Tribunal Administrativo, de 23 de abril de 1997, Proc. n.º 30130/98 *(apud* http://www.dgsi.pt/).
Ac. do Supremo Tribunal Administrativo, de 09 de agosto de 1995, Proc. n.º 33169-A/95 *(apud* http://www.dgsi.pt/).
Ac. do Supremo Tribunal Administrativo, de 22 de novembro de 1994, Proc. n.º 02791/16 *(apud* http://www.dgsi.pt/).
Ac. do Supremo Tribunal Administrativo, de 03 de março de 1994, Proc. n.º 02583/16 *(apud* http://www.dgsi.pt/).
Ac. do Supremo Tribunal Administrativo, de 16 de dezembro de 1993, Proc. n.º 31065/93 *(apud* http://www.dgsi.pt/).
Ac. do Supremo Tribunal Administrativo, de 17 de junho de 1993, Proc. n.º 19992/92 *(apud* http://www.dgsi.pt/).
Ac. do Supremo Tribunal Administrativo, de 05 de maio de 1993, Proc. n.º 19712/92 *(apud* http://www.dgsi.pt/).
Ac. do Supremo Tribunal Administrativo, de 17 de março de 1992, Proc. n.º 18926/92 *(apud* http://www.dgsi.pt/).
Ac. do Supremo Tribunal Administrativo, de 18 de abril de 1989, Proc. n.º 17162/89 *(apud* http://www.dgsi.pt/).

Ac. do Supremo Tribunal Administrativo, de 20 de outubro de 1988, Proc. n.º 17801/88 *(apud* http://www.dgsi.pt/).
Ac. do Supremo Tribunal Administrativo, de 24 de junho de 1986, Proc. n.º 10496/86 *(apud* http://www.dgsi.pt/).
Ac. do Supremo Tribunal Administrativo, de 29 de junho de 1978, Proc. n.º 10074/78 *(apud* http://www.dgsi.pt/).
Ac. do Supremo Tribunal Administrativo, de 12 de dezembro de 1969, Proc. n.º 007909/69 *(apud* http://www.dgsi.pt/).

III) RELAÇÕES

A) LISBOA

Ac. do Tribunal da Relação de Lisboa, de 06 de Fevereiro de 2007 (*apud* http://www.dgsi.pt/).
Ac. do Tribunal da Relação de Lisboa, de 18 de dezembro de 2002 (*apud* http://www.dgsi.pt/).
Ac. Tribunal da da Relação de Lisboa, de 30 de novembro de 1977(*apud* http://www.dgsi.pt/).

B) PORTO

Ac. do Tribunal da Relação do Porto, de 15 de Outubro de 2007, Proc. N.º 0734964 *(apud* http://www.dgsi.pt/).
Ac. do Tribunal da Relação do Porto, de 12 de Abril de 2007, Proc. N.º 0731515 *(apud* http://www.dgsi.pt/).
Ac. do Tribunal da Relação do Porto, de 15 de dezembro de 2005, Proc. N.º 0535984 *(apud* http://www.dgsi.pt/).
Ac. do Tribunal da Relação do Porto, de 10 de Abril de 2003, Proc. N.º 0331639 *(apud* http://www.dgsi.pt/).
Ac. do Tribunal da Relação do Porto, de 21 de julho de 1971, Proc. N.º 0799321 *(apud* http://www.dgsi.pt/).
Ac. do Tribunal da Relação do Porto, de 02 de julho de 1971, Proc. N.º 0799011 *(apud* http://www.dgsi.pt/).
Ac. do Tribunal da Relação do Porto, de 21 de maio de 1925, Proc. N.º 00389 *(apud* http://www.dgsi.pt/).

C) COIMBRA

Ac. do Tribunal da Relação de Coimbra, de 13 de outubro de 2009 (*apud* http://www.dgsi.pt/).
Ac. do Tribunal da Relação de Coimbra, de 11 de março de 2003 (*apud* http://www.dgsi.pt/).
Ac. do Tribunal da Relação de Coimbra, de 23 de fevereiro de 1994 (*apud* http://www.dgsi.pt/).

D) ÉVORA

Ac. do Tribunal da Relação de Évora, de 15 de abril de 1993 (*apud* http://www.dgsi.pt/).

IV) TRIBUNAL CENTRAL ADMINISTRATIVO

A) NORTE

Ac. do Tribunal Central Administrativo do Norte, de 23 de junho de 2017, Proc. n.º 02801/16 (*apud* http://www.dgsi.pt/).
Ac. do Tribunal Central Administrativo do Norte, de 27 de janeiro de 2017, Proc. n.º 00855/15.4 (*apud* http://www.dgsi.pt/).
Ac. do Tribunal Central Administrativo do Norte, de 13 de outubro de 2016, Proc. N.º 00388/11 *(apud* http://www.dgsi.pt/).
Ac. do Tribunal Central Administrativo do Norte, de 19 de dezembro de 2014, Proc. N.º 00183/06 *(apud* http://www.dgsi.pt/).
Ac. do Tribunal Central Administrativo do Norte, de 15 de maio de 2014, Proc. N.º 00440/14 *(apud* http://www.dgsi.pt/).

Ac. do Tribunal Central Administrativo do Norte, de 01 de abril de 2011, Proc. N.º 00249/10 *(apud* http://www.dgsi.pt/).
Ac. do Tribunal Central Administrativo do Norte, de 20 de janeiro de 2011, Proc. N.º 00840/09 *(apud* http://www.dgsi.pt/).
Ac. do Tribunal Central Administrativo do Norte, de 25 de setembro de 2008, Proc. N.º 00614/06 *(apud* http://www.dgsi.pt/).

B) SUL

Ac. do Tribunal Central Administrativo do Sul, de 10 de maio de 2018, Proc. n.º 1539/17 *(apud* http://www.dgsi.pt).
Ac. do Tribunal Central Administrativo do Sul, de 18 de junho de 2016, Proc. n.º 13489/16 *(apud* http://www.dgsi.pt).
Ac. do Tribunal Central Administrativo do Sul, de 07 de fevereiro de 2013, Proc. n.º 09197/12 *(apud* http://www.dgsi.pt).
Ac. do Tribunal Central Administrativo do Sul, de 22 de março de 2012, Proc. n.º 03118/07 *(apud* http://www.dgsi.pt).
Ac. do Tribunal Central Administrativo do Sul, de 5 de novembro de 2011, Proc. n.º 05506/09 *(apud* http://www.dgsi.pt).
Ac. do Tribunal Central Administrativo do Sul, de 25 de outubro de 2011, Proc. n.º 2727/08 *(apud* http://www.dgsi.pt).
Ac. do Tribunal Central Administrativo do Sul, de 28 de abril de 2011, Proc. n.º 07261/11 *(apud* http://www.dgsi.pt).
Ac. do Tribunal Central Administrativo do Sul, de 06 de outubro de 2010, Proc. N.º 06596/10 *(apud* http://www.dgsi.pt).
Ac. do Tribunal Central Administrativo do Sul, de 11 de fevereiro de 2010, Proc. n.º 05506/09 *(apud* http://www.dgsi.pt).
Ac. do Tribunal Central Administrativo do Sul, de 18 de junho de 2009, Proc. N.º 03137/07 *(apud* http://www.dgsi.pt).
Ac. do Tribunal Central Administrativo do Sul, de 05 de março de 2009, Proc. N.º 05506/09 *(apud* http://www.dgsi.pt).
Ac. do Tribunal Central Administrativo do Sul, de 17 de abril de 2008, Proc. N.º 01459/06 *(apud* http://www.dgsi.pt).
Ac. do Tribunal Central Administrativo do Sul, de 17 de maio de 2007, Proc. n.º 01729/01 *(apud* http://www.dgsi.pt).
Ac. do Tribunal Central Administrativo do Sul, de 16 de março de 2006, Proc. N.º 01459/06 *(apud* http://www.dgsi.pt).

IV) TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Ac. do Tribunal Constitucional n.º 496/08, Proc. N.º 523/07 (http://www.tribunalconstitucional.pt/).
Ac. do Tribunal Constitucional n.º 327/98, Proc. N.º 144/99 (http://www.tribunalconstitucional.pt/).
Ac. do Tribunal Constitucional n.º 24/98, Proc. N.º 621/97 (http://www.tribunalconstitucional.pt/).
Ac. do Tribunal Constitucional n.º 156/95, Proc. N.º 166/92 (http://www.tribunalconstitucional.pt/
Ac. do Tribunal Constitucional n.º 370/94, Proc. N.º 82/92 (http://www.tribunalconstitucional.pt/).
Ac. do Tribunal Constitucional n.º 429/93, Proc. N.º 478/93 (http://www.tribunalconstitucional.pt/).
Ac. do Tribunal Constitucional n.º 430/91, Proc. N.º 898/91 (http://www.tribunalconstitucional.pt/).
Ac. do Tribunal Constitucional n.º 126/87, Proc. N.º 55/86 (http://www.tribunalconstitucional.pt/).

B) JURISPRUDÊNCIA ESTRANGEIRA

I) ESPANHA

A) TRIBUNAL SUPREMO

Sentencia del Tribunal Supremo, de 19 de março de 2018 *(apud* http://www.poderjudicial.es/).
Sentencia del Tribunal Supremo, de 13 de fevereiro de 2018 *(apud* http://www.poderjudicial.es/).
Sentencia del Tribunal Supremo, de 13 de janeiro de 2010 *(apud* http://www.poderjudicial.es/).
Sentencia del Tribunal Supremo, de 30 de março de 1983 *(apud* http://www.poderjudicial.es/).

II) FRANÇA

A) CONSEIL D' ÉTAT

Ac. do Conseil d' État, de 10 de Janeiro de 2007 (*Arrêt Martinez).*
Ac. do Conseil d' État, de 28 de Abril de 1948 (*Arrêt Ville d' ajaccio*)
Ac. do Conseil d' État, de 28 de Abril de 1948 (*Arrêt Societé dês granits porphyroides des Vogues*)

B) COUR DE CASSATION

Ac. da Cour de Cassation, de 1 de Março de 2006 (*chambre commerciale).*

III) ESTADOS UNIDOS

A) SUPREME JUDICIAL COURT OF MASSACHUSSETS

Ac. do Supreme Judicial Court of Massachussets, de 30 de setembro de 1825 (Caso Mills v. Wyman*).*

IV) TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA

Ac. do TJCE, de 18 de Novembro de 1987 (Acórdão Maizena), Proc. N.º 137/85 *(apud* http://eur-lex.europa.eu/).

V) TRIBUNAL EUROPEU DOS DIREITOS DO HOMEM

Ac. do TEDH, de 9 de Dezembro de 1994 (Acórdão López Ostra c. Espanha), Proc. N.º 16798/90 *(apud* http://www.echr.coe.int/).

BIBLIOGRAFIA

A) PARECERES E DELIBERAÇÕES

Parecer do Conselho Consultivo da Procuradoria Geral da República (n. 6246/01), de 26 de dezembro.
Parecer do Conselho Consultivo da Procuradoria Geral da República (n. 9/96-B).
Parecer do Conselho Consultivo da Procuradoria Geral da República (n. 677/94), de 30 de junho.
Parecer do Conselho Consultivo da Procuradoria Geral da República (n. 68/94), de 7 de fevereiro.
Parecer do Conselho Consultivo da Procuradoria Geral da República (n. 40/94), de 26 de setembro.
Parecer do Conselho Consultivo da Procuradoria Geral da República (n. 97/90), de 22 de novembro.
Parecer do Conselho Consultivo da Procuradoria Geral da República (n. 65/89), de 20 de dezembro.
Parecer do Conselho Consultivo da Procuradoria Geral da República (n. 128/85), de 8 de abril.
Deliberação do Instituto do Registo e Notariado (Processo RP 52/2013 STJ-CC), de 19 de setembro de 2013.

B) ARTIGOS E MONOGRAFIAS

AAVV, *Textos de história do direito*, Lisboa: ed. AAFDL, 2018.

AAVV, *Direito do urbanismo e autarquias locais – realidade actual e perspectivas de evolução*, CEDOUA/FDUC/IGAT, Coimbra: Livraria Almedina, Reimp., 2005.

ABREU, COUTINHO DE, *Os regulamentos administrativos em direito do trabalho,* in AAVV, Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Afonso Rodrigues Queiró, I, Coimbra: Universidade de Coimbra, Boletim da Faculdade de Direito, 1984.

ABREU, COUTINHO DE, *Sobre os regulamentos administrativos e o princípio da legalidade*, Coimbra: Livraria Almedina, 1987.

ABREU, COUTINHO DE, '*Do abuso do direito'*, Reimp., Lisboa: Livraria Almedina, 2006.

ABREU, ERIDANO DE, *Da caducidade do contrato de arrendamento de prédios urbanos*, in ROD, Ano 92, vol. IV, Coimbra: Coimbra Editora, 1960.

ACIOLI, OTÁVIO AUGUSTO DE MELO, *Efeitos jurídicos do transcurso do tempo*, As controvertidas naturezas jurídicas da prescrição e da decadência à luz dos sistemas do Código Civil e do Código de Defesa do Consumidor, São Paulo: Editora Baraúna, 2012.

ACKERMAN, BRUCE, *We the people: foundations*, Massachusetts: Harvard University Press, 1991.

AGAMBEN, GIORGIO, *Estado de exceção*, Reimp., Lisboa: Edições 70, 2015.

AGAMBEN, GIORGIO, *O poder soberano e a vida nua*, Sintra: Editorial Presença, 1998

AGOSTINHO, SANTO, *Confissões*, 11.ª ed.º, Livraria Apostolado da Imprensa, 1984.

ALBI, FERNANDO, *Tratado de los modos de gestión de las corporaciones locales*, Madrid: ed. Aguilar, 1960.

ALBUQUERQUE, RUY DE/MARTIM DE ALBUQUERQUE, *História do direito português 1140-1415,* Vol. I, 12.ª ed., Sintra: Pedro Ferreira Editor, 2005.

ALBUQUERQUE, RUY DE/MARTIM DE ALBUQUERQUE, *História do direito português,* vol. I, tomo II (com a colaboração de J. ARTUR A. DUARTE NOGUEIRA, JOSÉ ADELINO MALTEZ e MÁRIO LEITE SANTOS), Lisboa, 1983.

ALBUQUERQUE, RUY DE /MARTIM DE ALBUQUERQUE, *História do direito português,* vol. II (com a colaboração de J. ARTUR A. DUARTE NOGUEIRA, JOSÉ ADELINO MALTEZ e MÁRIO LEITE SANTOS), Lisboa, 1983.

ALBUQUERQUE, MARTIM DE, *As ordenações de D.Duarte,* in *Estudos de cultura portuguesa,* vol. III, Lisboa: INCM, 2002.

ALEGRE, CARLOS, *Regime jurídico da urbanização e edificação*, ed. Rei dos Livros, 2001.

ALLEGRETTI, UMBERTO, *Amministrazione pubblica e costituzione*, Pádua: ed. Cedam, 1996.

ALESSI, RENATO, *Principi di diritto amministrativo*, vol. II, 4.ª ed, Milão: ed. Giuffrè, 1978.

ALEXANDRINO, JOSÉ DE MELO, *Direitos fundamentais*, *introdução geral*, 2.ª ed.º, Cascais: Principia, 2015.

ALEXY, ROBERT, *Teoría de los derechos fundamentales* (trad. de *Theorie der Grundrechte*, 1986, por ERNESTO GARZÓN VALDÈS) (reimp.), Madrid, Centro de Estudios Políticos e Constitucionales, 2002.

ALFONSO, PAREJO, *Lecciomes de derecho administrativo*, in AAVV, 6.ª ed., Orden Económico y Sectores de Referência, Madrid: Editorial Tirant Lo Blanch, 2015.

ALGARDI, Z., *Considerazioni sul diritto alla riservatezza della vita privata*, in IDA, 1959.

ALMAGISTI, MARCO /SELENA GRIMALDI, *Max weber e le aporie della democrazia. Attualità di una riflessione*, in Democrazia e Diritto, Roma: Editore Franco Angeli, 2010.

ALMEIDA, CARLOS FERREIRA DE/JORGE MORAIS CARVALHO, *Introdução ao direito comparado*, 3.ª ed., Coimbra: Livraria Almedina, 2016.

ALMEIDA, CARLOS FERREIRA DE, *Regulamento administrativo*, in DJAP, VII, Lisboa, 1996.

ALMEIDA, CARLOS FERREIRA DE /JORGE MORAIS CARVALHO, *Introdução ao direito comparado*, 3.ª ed.º, Coimbra: Livraria Almedina, 2018.

ALMEIDA, MÁRIO AROSO DE, *O problema do contrato administrativo*, (No Quadro Normativo decorrente do Código dos Contratos Públicos Revisto), Coimbra: Livraria Almedina, 2018.

ALMEIDA, MÁRIO AROSO DE, *Implicações de direito substantivo da reforma do contencioso administrativo*, in CJA, n.º 34, 2002.

ALMEIDA, MÁRIO AROSO DE, *Art.º 100.º, n.º 2, do cpta: mera faculdade ou ónus de impugnação?*, in CJA, (Novembro/Dezembro), n.º 90, 2013.

ALMEIDA, MÁRIO AROSO DE, *Teoria geral do direito administrativo*, Reimp. da 3.ª ed., Coimbra: Livraria Almedina, 2016.

ALMEIDA, MÁRIO AROSO DE, *Anulação de atos administrativos e relações jurídicas emergentes*, Coimbra: Livraria Almedina, 2002.

ALMEIDA, MÁRIO AROSO DE, *Manual de processo administrativo*, 3.ª ed.º, Coimbra: Livraria Almedina, 2017.

ALMEIDA, MÁRIO AROSO DE *Contratos administrativos e poderes de conformação do contraente público no novo código dos contratos públicos*, in CJA, n.º 66, 2007.

ALMEIDA, PAULO FERREIRA DE, *Temas e perfis da filosofia do direito luso-brasileiro*, Lisboa: ed. INCM, 2000.

ALVES, HUGO RAMOS, *Dworkin e a interpretação jurídica, uma leitura crítica*, in ROD, ano 141, 2009, III.
ALVES, SÍLVIA, *Lições preliminares de sociologia do direito*, Lisboa: ed. AAFDL, 2018.
ÁLVAREZ, FRANCISCO JAVIER PAJARES, *La caducidad y otros vicios invalidantes en los procedimientos de aplicación de los tributos*, inBIT plus, nº. 203 (Janeiro), Madrid, 2017.
ALVES, FRANCISCO LUIS, *Direito dos seguros*, Cessação do Contrato, Prácticas Comerciais, 2.ª ed., Coimbra: Livraria Almedina, 2015.
AMARAL, ANTÓNIO CARLOS CINTRA DO, *Extinção do ato administrativo*, São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1978.
AMARAL, DIOGO FREITAS DO, *Curso de direito administrativo*, 3.ª ed., vol. I, Coimbra: Livraria Almedina, 2010.
AMARAL, DIOGO FREITAS DO, *Curso de direito administrativo*, Reimp., vol. II, Coimbra: Livraria Almedina, 2017.
AMARAL, DIOGO FREITAS DO/LINO TORGAL, *Estudos sobre as concessões e outros atos da administração (Pareceres)*, Coimbra: Livraria Almedina, 2002.
AMARAL, DIOGO FREITAS DO, *Grandes linhas da reforma do contencioso administrativo*, 3.ª ed., Coimbra: Livraria Almedina, 2007.
AMARAL, DIOGO FREITAS DO, *História das ideias políticas,* vol. I, Coimbra: Livraria Almedina, 2010.
AMARAL, DIOGO FREITAS DO, *Manual de introdução ao direito*, vol. I (reimp.), Coimbra: Livraria Almedina, 2012.
AMARAL, DIOGO FREITAS DO, *Caso do tamariz*, in ROD, 1964.
AMARAL, DIOGO FREITAS DO, *Manual de introdução ao direito*, vol. I, Lisboa: Livraria Almedina, 2017.
AMARAL, MARIA LÚCIA, *O tempo e a protecção da confiança*, in AAVV, in AAVV, Publicação feita pelo Instituto de Ciências Jurídico-Políticas, Lisboa, 2012.
AMBOS, KAI, *¿Castigo sin soberano? Ius puniendi y función del derecho penal internacional*, in Colección de Estudios, Centro de Investigación en Filosofia y Derecho, ed. U. Externado de Colombia, 2013.
AMIGO, GARCIA, *Teoria general de la obbligaciones y contratos*, Madrid, 1995.
AMIGO, GARCÍA, *Instituciones de derecho civil*, Tomo I, Parte General, 1979.
AMORIM, JOÃO PACHECHO DE, *Da não caducidade do licenciamento de operação de loteamento ao abrigo do DL. N.º 448/91*, in Revista de Direito do Ambiente e Ordenamento do Território, n.º 12, Coimbra: Livraria Almedina, 2006.
AMSELEK, PAUL, *Théorie des actes de langage, éthique et droit*, Paris: ed. PUF, 1986.
ANABITARTE, GALLEGO, *La acción concertada: nuevas y viejas técnicas jurídicas de la administración*, en "Homenaje al Professor Juan Galvañ Escutia", Valencia: Universidad de Valencia, 1980.
ANDRADE, ABEL, *Caducidade dos onus reaes por virtude da arrematação e adjudicação*, Coimbra: Imprensa da Universidade, 1898.
ANDRADE, COSTA, *O abuso de confiança fiscal e a insustentável leveza de um acórdão do tribunal constitucional*, in RLJ, n.º 134, 2002.
ANDRADE, JOSÉ VIEIRA DE, *O dever de fundamentação expressa dos atos administrativos*, Reimp., Coimbra: Livraria Almedina, 2007.
ANDRADE, JOSÉ VIEIRA DE, *A Justiça administrativa*, 16.ª ed., Coimbra: Livraria Almedina, 2017.
ANDRADE, JOSÉ VIEIRA DE, *Autonomia regulamentar e reserva de lei*, in AAVV, Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Afonso Rodrigues Queiró, I, Coimbra: Universidade de Coimbra, Boletim da Faculdade de Direito, 1984.
ANDRADE, JOSÉ VIEIRA DE, *Algumas reflexões a propósito da sobrevivência do conceito de ato administrativo no nosso tempo*, in AAVV, Coimbra: Coimbra Editora, 2001.
ANDRADE, JOSÉ VIEIRA DE, *Os direitos fundamentais na constituição portuguesa de 1976*, Reimp., Coimbra: Livraria Almedina, 2016.
ANDRADE, JOSÉ VIEIRA DE, *Lições de direito administrativo*, 5.ª ed., Coimbra: ed. Imprensa da Universidade de Coimbra, 2017.
ANDRADE, JOSÉ VIEIRA DE, *Revogação do ato administrativo*, Direito e Justiça, Separata, vol. VI, 1992.
ANDRADE, JOSÉ VIEIRA DE, *O ordenamento jurídico administrativo português*, in Contencioso Administrativo, Braga: Livraria Cruz, 1986.
ANDRADE, MANUEL DE, *Ensaio sobre a interpretação das leis*, 3.ª ed., Coimbra, Arménio Amado, Editor Sucessor, 1978.
ANDRADE, MANUEL DE, *Teoria geral da relação jurídica*, vol. I, Coimbra: Livraria Almedina, 1997.
ANDRADE, MANUEL DE, *Teoria geral da relação jurídica*, vol. II, Reimp., Coimbra: Livraria Almedina, 2003.
ANDRADE, MANUEL DE, *'Teoria geral das obrigações'*, 3.ª ed., Coimbra: Livraria Almedina, 1966.
ANDRADE, ROBIN DE, *A revogação dos atos administrativos*, 2.ª ed., Coimbra: Coimbra Editora, 1985.
ANDRADE, ROBIN DE, *A acção popular no direito administrativo português*, Coimbra: Coimbra Editora, 1967.
ANDRADE, ROBIN DE, O regime de *revogação e anulação administrativa no projecto de revisão do Código do Procedimento Administrativo*, in CJA, nº 100, Coimbra: ed. Cejur, 2013.
ANGELO, FALZEA, *La condizione e gli elementi dell'atto giuridico*, vol. 13, 1979.

ANTUNES, ANA FILIPA MORAIS, *Prescrição e caducidade - anotação aos artigos 296.º a 333.º do código civil ("o tempo e sua repercussão nas relações jurídicas"),* 2.ª ed.,Coimbra: Coimbra Editora, 2014.
ANTUNES, ANA FILIPA MORAIS, «*Algumas questões sobre prescrição e caducidade»,* in Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Sérvulo Correia, vol. III, coordenação de Jorge Miranda, Coimbra Editora, 2011.
ANTUNES, COLAÇO, *A ciência jurídica administrativa*, (com a colaboração de Juliana Furaz Coutinho), 3.ª Reimp., Coimbra: Livraria Almedina, 2016.
ANTUNES, COLAÇO, *O procedimento administrativo de avaliação do impato ambiental*, Coimbra: Livraria Almedina, 1998.
ANTUNES, TIAGO, *Agilizar ou mercantilizar? o recurso a instrumentos de mercado pela administração pública – implicações e consequências*, in RFDUL, 2006.
ANTUNES, TIAGO, *A decisão no novo código do procedimento administrativo*, in Comentários ao novo código do procedimento administrativo, Lisboa: ed. AAFDL, 2015.
APESTEGUIA, JOSE LUIS FAYOS, *Expropiacion forzosa urgente*, Via de hecho, Ocupacion Directa, Teoria Y Practica, 3.ª ed., Madrid: ed. El Consultor de los Ayuntamientos y Juzgados, Wolters Kluwer, 2012.
APPLETON, JEAN, *Supplément au traité élémentaire du contentieux administratif*, Paris: ed. Dalloz, 1936.
AQUINO, S. TOMÁS, *Suma teologica* (trad. de *Summa Theologiae: cura fratrum eiusdem Ordinis*), Madrid: Biblioteca de Autores Cristianos, 1994.
ARANDA, JOSÉ TUDELA, *Participación en el procedimento parlamentario de elaboración de la ley*, in RAAP, "Transparencia, Participación ciudadana y administración pública en el siglo XXI", n.º 14, Saragoça, 2013.
ARAÚJO, FERNANDO, *Análise económica do direito – programa e guia de estudo*, Lisboa: Livraria Amedina, 2008.
ARISTÓTELES, *Éthique à nicomaque* (trad. de '*Ηθικά Νικομάχεια* por J. Tricot), Paris: Libraire J. Vrin, 1987.
ARISTÓTELES, *Tratado da política* (trad. de *Πολιτικα* por M. de Campos), Lisboa: Publicações Europa-América, 2000.
ARNAUD, *Les origines doctrinales du code civil français,* Paris: LGDJ, 1969.
ASCENSÃO, OLIVEIRA, *O direito*, Introdução e Teoria Geral, Reimp., Lisboa: Livraria Almedina, 2017.
ASCENSÃO, OLIVEIRA, *A caducidade da expropriação no âmbito da reforma agrária*, in RFDUL, vol. 28, Lisboa, 1987.
ASCENSÃO, OLIVEIRA, *Direito civil. teoria geral*, vol. III, Relações e Situações Jurídicas, Coimbra, 2002.
ASIS, DE, *Tres sentencias sobre la cláusula de precario en derecho administrativo*, in RAP, n.º 116 (Maio-Agosto), 1988.
ASSIS, RUI, *A compensação pela caducidade do contrato de trabalho em funções públicas a termo resolutivo certo* (coordenação de João Reis), Coimbra: Coimbra Editora, 2014.
ATIENZA, MANUEL, *El sentido del derecho*, Barcelona: ed. Ariel, 2012.
AUBENQUE, PIERRE, *As filosofias helenéticas: estoicismo, epicurismo, ceticismo,* in P. AUBENQUE/J. BERNHARDT/F. CHÂTELET, *A filosofia pagã do séc. vi a.c. ao séc. III d.c.*, 2ª ed., Lisboa: Livraria Dom Quixote, 1978.
AUBRY, CHARLES/RAU, CHARLES-FRÉDÉRIC, *Cours de droit civil français* (trad. do alemão por M.C.S. Zacharie), Estrasburgo: ed. Lagier, 1839.
AVILES, ANTONIO OJEDA, *La asimilación por el ordenamiento laboral de la caducidad de derechos*, in Revista de Politica Social, n.º 95, Madrid, 1972.
AYALA, BERNARDO DINIZ, *Monismo(s) ou dualismo(s) em direito aministrativo? gestão pública, gestão privada e controlo jurisdicional da atividade administativa*, in RFDUL, vol. XLI, n.º1, 2000.
AYALA, BERNARDO DINIZ, *O (défice) de controlo judicial da margem de livre decisão administrativa*, Lex, 1995.
AYALA, BERNARDO, *Liberdade e vinculação da adminsitração na avaliação de propostas no âmbito da contratação pública*, in CJA, n.º 49, 2005.
AZEVEDO, BERNARDO DE, *Adjudicação e celebração do contrato no código dos contratos públicos*, in AAVV, Estudos de Contratação Pública, vol. II, Coimbra: Coimbra Editora, 2010.
BACHOF, OTTO, *Normas constitucionais inconstitucionais?* (trad. de *Verfassungswidrige Verfassungsnormen?* por J. M. Cardoso da Costa), Reimp., Coimbra: Livraria Almedina, 2008.
BAQUER, SEBASTIÁN MARTIN-RETORQUILLO, *El derecho civil en la genesis del derecho administrativo y de sus instituciones*, 2.ª ed., Madrid: ed. Civitas, 1996.
BAQUER, SEBASTIÁN MARTÍN-RETORQUILLO, *Fragmentos de derecho administrivo,* Madrid: ed. Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales, 2000.

BARBERO, *Sistema istituzionale del diritto privato italiano,* 5.ª ed., Tomo II – *Obbligazioni e contratti; successioni per causa di morte*, Turim: Unione Tipografico-Editirice Torinese, 1958.
BARRA, TIAGO VIANA, *Nótula sobre a faute du service na responsabilidade civil do Estado*, in ROD, vol. IV, Lisboa: Livraria Almedina, 2013.
BARRA, TIAGO VIANA, *Breves considerações sobre o direito à protecção da saúde*, in ROD, n.º 144, vol. II, Coimbra, 2012.
BARRA, TIAGO VIANA, *Mecanismos de tutela pela violação de direitos fundamentais pelos poderes públicos*", in RDP, vol. 6, Lisboa, 2012.
BARRA, TIAGO VIANA, *O pensamento moral do estado no século XX*", in JusJornal, n.º 1448, Coimbra Editora, 2012.
BARRA, TIAGO VIANA, *Responsabilidade civil administrativa do estado,* in ROA, Ano 71, Jan./Mar., 2011.
BARRA, TIAGO VIANA, *Responsabilidade dos poderes públicos pela violação de direitos fundamentais,* in ROA, Ano 71, IV, Out./Dez., 2011.
BARRA, TIAGO VIANA, *Nótula sobre a faute du service na responsabilidade civil do estado,* in ROD, Ano 145, Vol. IV, 2013.
BARRA, TIAGO VIANA, *Breves considerações sobre responsabilidade e tutela dos direitos fundamentais,* in ROD, Ano 144, Vol. I, 2012.
BARATA, ANDRÉ/MARIANA VARGAS, *Prescrição das dívidas às autarquias locais, por taxas de fornecimento de água, de recolha e tratamento de águas residuais e de serviços de gestão de resíduos sólidos e urbanos*, in RAL, ano 38, n.º 268, 2015.
BARRETO, VICENTE DE PAULO, *Globalização, direito cosmopolito e direitos humanos,* in ROD, n.º 138, II, 2006.
BARROS, HENRIQUE DA GAMA, *História da administração pública em portugal nos séculos XII a XV*, tomo I, Lisboa: Typographia da Academia Real das Sciencias, 1885.
BASTIT, MICHEL, *Naissance de la loi moderne*, Paris: ed. PUF, 1900.
BASTO, NUNO CABRAL, *Caducidade*, in DJAP, Coimbra: Atlântida Editora, 1972.
BASTOS, FERNANDO RODRIGUES DE, *O regime jurídico de caducidade de licenças e alvarás nos processos de licenciamento de loteamentos urbanos*, n.º2, Lisboa: Boletim da Inspecção Geral da Administração do Território, 1991.
BAUDRY-LACANTINERIE, G. /ALBERT TISSIER, *Traité théorique et pratique de Droit civil*, tomo XXVIII, De la prescription, 3.ª ed., 1905.
BAUZON, STÉPHANE, *Il mestiere del giurista. Il diritto politico nella prospettiva di Michel Villey*, Università degli Studi di Roma "Tor Vergata", Publicazioni della Facoltà di Giurisprudenza, Milão: ed. Giuffrè, 2001.
BECK, ULRICH, *Worls risk society* (trad. de *Risikogesellschaft*), Cambridge: Policy Press, 2000.
BELOVSKY, PETR, *Usucapio of stolen things and slave children,* in RIDA, n.º 49, 2002.
BENANCHES, MARIA MERCEDES LAFUENTE, *La concession de domínio público* (estudio especial de la declaracion de su caducidad), Madrid: Editorial Montecorvo, 1988.
BERNARDO, JULIA ORTEGA, *La caducidad en las licencias urbanísticas*, in RDU, n.º 160, 1998.
BETTI, *La struttura dell'obbligazione romana e il problema della sua genesi,* Milão: ed. Giuffrè, 1955.
BICKEL, ALEXANDER, *The last dangerous branch: the supreme court at the bar of politics*, Yale University Press, 1986.
BLACKBURN, SIMON, *Rulling passions: a theory of practical reasoning*, Oxford: Clarendon Press, 1998.
BOAVENTURA, S., *Opera Theologica*, Florença, III, 1941.
BÖCKENFÖRDE, ERNST WOLFGANG, *La democracia como princípio constitucional* (trad. de *Demokratie als Verfassungsprinzip* por Rafael de Agapito Serrano), in Estúdios sobre el Estado de Derecho y la democracia, Madrid: Editorial Trotta, 2000.
BOLAFFI, ANGELO, *Etica moderna e diritto naturale*, in MicroMega n.º 2, Roma: Gruppo Editoriale L'Espresso, 2001.
BONFANTE, *Diritto romano,* Florença: Fratelli Cammelli, 1900.
BOQUERA, JOSE MARIA, *Estudios sobre el ato administrativo*, 6.ª ed.º, Madrid: ed. Civitas, 1988.
BORGES, JORGE LUIS, *Otras inquisiciones*, Madrid: ed. Alianza, 1981.
BORRON, JUAN, *La filosofia y las ciencias*, Barcelona: ed. Critica, 1987.
BOTELHO, CATARINA SANTOS, *Introdução ao direito público*, Coimbra: Livraria Almedina, 2011.
BOUZON, EMANUEL, *O código de hamurabi*, 4.ª ed., Petrópolis, 1987.
BRAVO, FEDERICO DE CASTRO Y, *Temas de derecho civil*, Madrid, 1972.
BREDEMEIER, HARRY, *Law as na integrative mechanism*, in AAVV, Nova Iorque: ed. Free Press of Glencoe, 1962.
BRETONI, MARIO, *Storia del diritto romano*, 13.ª edizione, Laterza, 2010.
BREWER, SCOTT, *Exemplary reasoning: semantics, pragmatics, and the rational force of legal argumente by analogy*, in Havard Law Review, n.º 109, 1996.
BRINGUIER, GUILLON/*Le pouvoir de retrait des actes administratifs*, in AJDA, Paris: ed. Dalloz, 1978.
BRITO, SOUSA E, *O positivismo jurídico e a lei de Hume*, in AAVV, Estudos em homenagem à Professora Doutora Isabel de Magalhães Collaço, Vol. II, Coimbra: Livraria Almedina, 2002.

BRITO, MIGUEL NOGUEIRA DE, *Lições de introdução à teoria da constituição*, 2.ª ed.º, Lisboa: ed. AAFDL, 2017.
BRITO, MIGUEL NOGUEIRA DE, *A constituição constituinte*, Ensaio sobre o Poder de Revisão da Constituição, Coimbra: Coimbra Editora, 2000.
BROAD, C.D., *Five types of ethical theory*, Nova Iorque: Routledge & Kegan Paul, 2008.
BRONOWSKI, JACOB, *The common sense of science*, 2.ª ed.º, Londres: ed. Faber & Faber, 1983.
BRONZE, FERNANDO JOSÉ, *Lições de introdução ao direito*, 2.ª ed., Reimp., Coimbra: Coimbra Editora, 2010.
BRONZE, FERNANDO JOSÉ, *A metodonomologia entre a semelhança e a diferença: reflexão problematizante dos pólos da radical matriz analógica do discurso jurídico*, in BFDUC, Stvdia Ivridica, Coimbra: Coimbra Editora, 1994.
BRONZETTI, GIANFRANCO, *La responsabilità nella pubblica amministrazione,*, Pádua: ed. Cedam, 1991.
BRUHL, H. LÉVY, *Aspects sociologiques du droit,* Paris: M. Rivière, 1955.
BRUTAU, JOSÉ PUIG, *Caducidad prescripción extintiva y usucapión*, 3.ª ed., Barcelona: Bosch Casa Editorial, 1996.
BUFFELAN-LANORE, YVAINE, *Essai sur la notion de caducité des actes juridiques en droit civil*, Paris, 1963.
BURDEAU, FRANÇOIS, *Histoire du droit administratif* (De la Révolution au début des années 1970), Paris: Presses Universitaires de France, 1995.
BURDEAU, GEORGES, *L'etat*, Paris: Éditions du Seuil, 1970.
BURDESE, ALBERTO, *Manuale di diritto pubblico romano*, 3.ª ed., Turim: UTET, 1998.
BURROWS, ANDREW, *We do this at common law but that in equity*, in Oxford Journal of Legal Studies, vol. 22, n.º 1, 2002.
CABALLERO, FRANCISCO VALASCO, *Las clausulas accesorias del ato administrativo*, Madrid: Tecnos, 1996.
CABRAL, RITA AMARAL, *Aquisição de empresas: vícios na empresa privatizada, responsabilidade pelo prospecto, culpa "in contrahendo", indemnização: anotação ao acórdão do tribunal arbitral, de 31 de março de 1993*, in ROA, 1993.
CACCIOTTI, SILVIA, *Diritto amministrativo*, per tutti i concorsi, 5.ª ed., Milão: ed. Alpha Test, 2016.
CACHÁ, FRANCISCO ANTÓNIO CHOLBI, *El procedimiento de concesión de las licencias de urbanismo* (especial referencia a la aplicación del silencio positivo), Madrid: ed. El Consultor de los Ayuntamientos, 2002.
CADENA, SIERRA, *L' imbrication du principe de précaution allemand et de la théorie du bilan française dans le droit administratif espagnol à l' ère de l' européisation du droit administratif*, in RIDC, n.º 4, ano 66, 2014.
CAENEGEM, RAOUL VAN, *I Signori del diritto*, Milão: ed. Giuffrè, 1999.
CAETANO, MARCELLO, *Manual de ciência Política e direito constitucional,* 6ª ed. (reimp.), tomo I, Coimbra: Livraria Almedina, 2010.
CAETANO, MARCELLO, *Tratado elementar de direito administrativo*, Introdução, Teoria Geral da Relação Jurídico-Administrativa, vol. I, Coimbra: Oficinas Gráficas da Coimbra Editora, 1943.
CAETANO, MARCELLO, *Estudos de história da administração pública portuguesa* (org. de DIOGO FREITAS DO AMARAL), Coimbra: Coimbra Editora, 1994.
CAETANO, MARCELLO, *Os antecedentes da reforma administrativa de 1832* (Mouzinho da Silveira), in *RFDUL,* vol. XXII, 1967.
CAETANO, MARCELLO, *A construção de uma doutrina portuguesa do direito público*, in ROD, Coimbra, 2012.
CAETANO, MARCELLO, *História do direito português,* 5.ª ed., Lisboa: Verbo, 2000.
CAETANO, MARCELLO, *Manual de direito administrativo*, vol. I, Reimp., Lisboa: Livraria Almedina, 2016.
CAETANO, MARCELLO, *Manual de direito administrativo*, vol. II, Reimp., Lisboa: Livraria Almedina, 2013.
CAETANO, MARCELLO, *Princípios fundamentais do direito administrativo*, Rio de Janeiro: Forense, 1977.
CALANDRA, PIERO, *Storia dell' amministrazione pubblica* in Itália, Bolonha, 1978.
CALDEIRA, MARCO, *Sobre a caducidade da adjudicação no código dos contratos públicos*, in AAVV, Estudos de Contratação Pública, vol. IV, Coimbra: Coimbra Editora, 2013.
CALDEIRA, MARCO, *A figura da "anulação administrativa" no novo código do procedimento administrativo de 2015*, in AAVV, Comentários ao novo Código de Procedimento Administrativo, org. Carla Amado Gomes, Ana Neves, Tiago Serrão, 2.ª ed., Lisboa: ed. AAFDL, 2015.
CALVÃO, FILIPA URBANO, *Contratos sobre o exercicio de poderes públicos*, in AAVV, Estudos de contratação Pública, vol. I, Coimbra: Coimbra Editora, 2008.
CALVÃO, FILIPA, *Os atos precários e os atos provisórios no direito administrativo*, Porto: Universidade Católica Portuguesa, 1998.
CALVÃO, FILIPA, *Revogação dos atos administrativos no contexto da reforma do Código do Procedimento Administrativo*, in CJA, n." 54, 2005.
CAMERLENGO, QUIRINO, *I fatti normativo e la certezza del diritto constituzionali*, Milão, 2002.
CAMPOS, DIOGO LEITE DE, *Caducidade e prescrição em direito tributário – os abusos do Estado legislador/credor*, in AAVV, Estudos de Homenagem da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa ao Prof. Doutor Inocêncio Galvão Telles: 90 anos (9 de maio de 1917), Coimbra: Livraria Almedina, 2007.
CAMPOS, JOÃO MOTA DE /JOÃO LUIZ MOTA DE CAMPOS, *Contencioso comunitário*, Lisboa: ed. FCG, 2002.
CANANEA, GIACIONTO DELLA, *Diritto amministrativo europeo. Principi e instituti*, Milão: ed. Giuffrè, 2006.

CANARIS, CLAUS-WILHELM, *Direitos fundamentais e direito privado* (tradução de *Grundrechte und Privatrecht* por Ingo Wolfgang Sarlet e Paulo Mota Pinto), reimpr., Lisboa: Livraria Almedina, 2009.
CANDIAN, AURELIO, *Decadenza e prescrizione*, in Temi, 1950.
CANEGEM, R.C. VAN, *Uma introdução histórica ao direito constitucional ocidental* (trad. de *An Historical Introduction to Western Constitutional Law* por Alexandre Vaz Pereira), Lisboa: ed. FCG, 2009.
CANOTILHO, GOMES/ABÍLIO VASSALO ABREU, *Enfiteuse sem extinção. A propósito da dilatação legal do âmbito normativo do instituto enfitêutico*, in RLJ, Ano 140.º, n.º 3969, Julho-Agosto, 2011.
CANOTILHO, GOMES, *Privatismo, associativismo e publicismo na justiça administrativa do ambiente*, in RLJ, ano 128, n.º 3861 (Abril), 1996.
CANOTILHO, GOMES, *O problema da responsabilidade do estado por atos lícitos*, Coimbra: Livraria Almedina, 1974.
CANOTILHO, GOMES, *"Brancosos" e interconstitucionalidade*, itinerários dos discursos sobre a historicidade constitucional, Reimp., Coimbra: Livraria Almedina, 2012.
CANOTILHO, GOMES /VITAL MOREIRA, *Constituição da república portuguesa anotada*, Coimbra: Coimbra Editora, 2014.
CANOTILHO, GOMES, *Direito constitucional e teoria da constituição*, Reimp., Coimbra: Livraria Almedina, 2018.
CANOTILHO, GOMES, *Estudos sobre direitos fundamentais*, 2.ª ed., Coimbra: Coimbra Editora, 2008.
CAPOTORTI, F., *L'extinction et la suspension des traités*, in Recueil des Cours, III, 1971.
CAPELO DE SOUSA, RABINDRANATH, *O direito geral de personalidade*, Coimbra: Coimbra Editora, 2011.
CAPONI, REMO, *Gli impedimenti all' esercizio dei poteri giuridici nella disciplina della decadenza*, in Rivista di Diritto Civile, anno XLIII, n.º 1.
CARBAJO, JOSÉ RAMÓN RODRÍGUEZ, *La ley del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas: procedimiento y recursos,* in AA, n.º 2, Madrid: ed. La Ley, Wolters Kluwer, 2016.
CARBASSE, *Introduction historique au droit,* Paris: Presses Universitaires de France, 1999.
CARDONA, CELESTE, *Prescrição da obrigação tributária e caducidade do direito de liquidar o imposto*, in ROA, ano 54, vol. I, Lisboa (Abril), 1994.
CARINGELLA, FRANCESCO, *Manuale di diritto amministrativo,* 10.ª ed., Roma: Dike Giuridica Editrice, 2016.
CARMONA, MAFALDA, *O ato administrativo conformador das Relações de Vizinhança*, Lisboa: Livraria Almedina, 2011.
CARNELUTTI, FRANCESCO, *Teoria generale del diritto*, 2.ª ed.º, 1946.
CARVALHO, ANA RITA, *Compensação por caducidade de contrato de trabalho a termo certo celebrado com a administração pública?*, in XX aniversário do Provedor de Justiça: Estudos, José Menéres Pimentel, Lisboa: Provedoria de Justiça, 1995.
CARVALHO, CARLOS, *Os recursos jurisdicionais na reforma do contencioso administrativo*, in CJA, n.º 106, Julho/Agosto, 2014.
CARVALHO, CUNHA NUNES DE/PEDRO PITTA, *Caducidade do contrato de arrendamento urbano para habitação*, in Centenário do nascimento do Professor Doutor Paulo Cunha: estudos em homenagem (coordenado por António Menezes Cordeiro), Coimbra: Livraria Almedina, 2012.
CARVALHO, ORLANDO DE, *Contrato administrativo e ato jurídico público* (Contributo para uma teoria do contrato administrativo), in Orlando de Carvalho, "Escritos. Páginas de Direito", vol. I, Coimbra: Livraria Almedina, 1998.
CARVALHO, RAQUEL, *O acesso a documentos administrativos: nominativos?*, in CJA, n.º 115, Janeiro/Fevereiro, 2016.
CARVALHO, RAQUEL, *As invalidades contratuais nos contratos administrativos de solicitação de bens e serviços,* Coimbra: Livraria Almedina, 2010.
CASSAGNE, JUAN CARLOS /EVELYN PATRIZIA GOTTSCHAU/PEDRO ABERASTURY, *Reflexiones sobre la ley de la justicia administrativa alemana* (Verwaltungsgerichtsordnung-VwGO), in AAVV, Pedro Aberastury (coordinador), Ley de la Justicia Administrativa Alemana, Análisis Comparado y Traducción, Buenos Aires: Editorial Abeledo Perrot, 2009.
CASSANO, GIUSEPPE, *Prescrizione e decadenza come farle valere nel processo*, aspetti sostanziali e processuali, Bolonha: Grupo Maggioli, 2014.
CASSARINO, S., *Considerazioni sulla decadenza da rapporti amministrativi*, Studi in onore di Gaetano Zingali, vol. II, Milão: ed. Giuffrè, 1965.
CASSESE, SABINO, *Le trasformazioni del diritto amministrativo dal XIX al XXI secolo*, in Rivista trimestrale di diritto público, 2002.
CASSESE, SABINO, *Le basi del diritto amministrativo,* 6ª ed., Turim: ed. Garzanti, 2003.
CASSESE, SABINO, *Trattato di diritto amministrativo*, Diritto Amministrativo Generale, vol. I, Milão: ed. Giuffrè, 2000.
CASSESE, SABINO, *La construction du droit administratif*, France et Royaume Uni, Paris: ed. Montchrestien, 2000.
CASETTA, ELIO, *Manuale di diritto amministrativo*, 12.ª ed., Milão: ed. Giuffrè, 2010.

CASTILLO, MARIA JESÚS GALLARDO, *Los procedimientos administrativos en la ley 39/2015: análisis y valoración de la reforma*, Madrid: ed. Tecnos, 2016.
CASTRO, ANIBAL DE, *A caducidade*, Lisboa, 1962.
CASTRO, ANÍBAL DE, *A caducidade na doutrina, na lei e na jurisprudência* (Caducidade Resolutiva), Prefácio do Prof.º Inocêncio Galvão Teles, 2.ª ed., Lisboa: Livraria Petrony, 1980.
CASTRO, ARTUR ANSELMO DE, *A acção executiva singular, comum e especial*, 2.ªed., Coimbra: Coimbra Editora, 1973.
CASTRO, INÊS ALBUQUERQUE, *A repercussão do tempo no procedimento disciplinar – da prescrição, caducidade, duração da instrução e inobservância do prazo de decisão*, in AAVV, Estudos do Instituto de Direito do Trabalho, volume III, org. Instituto de Direito do Trabalho, coord. por Pedro Romano Martinez, Coimbra: Livraria Almedina, 2002.
CCONE, ATTILIO IANNA, *La prescrizione*, org. Paolo Vitucci, tomo II, 1999.
CATARINO, JOÃO RICARDO, *Caducidade do direito à liquidação: limites e garantias do regime suspensivo previsto no art. 46.º da lei geral tributária*, in AAVV, Estudos em memória do Prof. Doutor J. L. Saldanha Sanches, vol. V, Coimbra: Coimbra Editora, 2011.
CATARINO, LUIS GUILHERME, *A responsabilidade do estado pela administração da justiça*, o erro judiciário e o anormal funcionamento, Coimbra: Livraria Almedina, 1999.
CAUPERS, JOÃO, *Introdução à ciência da administração pública*, Lisboa: Âncora Editora, 2002.
CAUPERS, JOÃO, *A arbitragem na nova justiça administrativa* [IV Seminário de Justiça Administrativa, A Reforma de 2002 da Justiça Administrativa], in CJA, n.º 34, Braga: ed. Cejur, 2002.
CAUPERS, JOÃO, *Introdução ao direito administrativo*, 12.ª ed.º, Lisboa: ed. Âncora, 2016.
CENDON, PAOLO, *Commentario al codice civile. Artt. 2907-2969: Tutela giurisdizionale. Esecuzione forzata. Prescrizione e decadenza*, Milão: ed. Giuffrè, 2008.
CERBO, PASQUALE, *Le sanzioni amministrative*, Milão: ed. Giuffrè, 1999.
CERVATI, ANGELO ANTONIO, *Diritto pubblico romano e studio comparativo della cultura giuridica,* l'insegnamento di Giuliano Crifò, in RIFD, n.º 1, vol. 89, 2012.
CHAPMAN, BRIAN, *The profession of government*: *the public service in Europe*, Londres: Unwin University Books, 1959.
CHAPUS, RENÉ, *Droit administratif général*, vol. I, 15.ª ed., Paris: Montchrestien, 2001.
CHINDEMI, DOMINICO, *La difesa del contribuente nel contenzioso tributario*, Bolonha: Grupo Maggioli, 2012.
CHINER, MARIA JESUS MONTORO, *La función pública en el federalismo alemán*, Madrid: Instituto Nacional de Administracion Publica, 1987.
CIAMARICONI, ANNA, *Ipotesi ricostruttive nella prospettiva dell'emersione di una "Constituição não oficial" in Portogallo*, in Diritto Pubblico Comparato ed europeo, vol. IV, 2009.
CÍCERO, MARCO TÚLIO, *Das leis* (trad. de Otávio T. de Brito), São Paulo: Cultrix, 1967.
CLARICH, MARCELLO, *Manuale di diritto amministrativo*, 2.ª ed., Bolonha: ed. Il Mulino, Strumenti, 2015.
COELHO, DOMINGOS PINTO, *Da caducidade dos ónus reais em arrematação judicial*, in ROD, ano XXIV, Lisboa, 1968.
COELHO, JOSÉ GABRIEL PINTO, *Das cláusulas acessórias dos negócios jurídicos, Termo. Modo- Pressuposição*, II, Coimbra: Imprensa da Universidade, 1910.
CONSTANTINESCO, LEONTIN-JEAN, *Tratado de derecho comparado* (trad. de *Rechtsvergleichung*), vol. 1: Introducción al derecho comparado, Madrid: Biblioteca de Estudios Jurídicos Tecnos, 1981.
CONSTANTINESCO, VLAD, *Droit constitutionelle français*, 7.ª ed., Paris: ed. PUF, 2016.
CONSTANT, BENJAMIN, *Cours de politique constitutionnelle*, *cours de politique constitutionnelle*, Paris: Guillaumin, 1872.
CORDEIRO, MENEZES, *Da caducidade no direito português*, in ROD, Coimbra: Livraria Almedina, 2004.
CORDEIRO, MENEZES, *Problemas de aplicação da lei no tempo.* Disposições transitórias, in A feitura das leis, coord. por Jorge Miranda e Marcelo Rebelo de Sousa, vol. II, Lisboa: Instituto Nacional de Administração, 1986.
CORDEIRO, MENEZES, *O sistema lusófono de direito*, in ROD, ano 70, Janeiro-dezembro, 2010.
CORDEIRO, MENEZES, *Da prescrição do pagamento dos denominados serviços públicos essenciais*, in ROD, vol. IV, Ano 133.º, 2001.
CORDEIRO, MENEZES, *Tratado de direito civil português*, I, 3.ª ed., tomo IV, Coimbra: Livraria Almedina, 2011.
CORDEIRO, MENEZES, *Tratado de direito civil português*, 2.ª ed., II, Coimbra: Livraria Almedina, 2012.
CORDEIRO, MENEZES, *Tratado de direito civil português*, 2.ª ed., V, Parte Geral, Coimbra: Livraria Almedina, 2012.
CORDEIRO, ANTÓNIO MENEZES, *Litigância de má fé, abuso de direito de acção e culpa* "In Agendo" (edição cartonada), Reimp., Coimbra: Livraria Almedina, 2016.
CORDEIRO, MENEZES, *Ciência do direito e metodologia jurídica,* in ROA, vol. III, n.º 48, 1988.
CORDEIRO, MENEZES, *Subsídios para a dogmática administrativa, com exemplo no princípio do equilíbrio financeiro,* in *Cadernos O Direito,* nº 2, Coimbra: ed. Almedina, Fevereiro, 2007.

ANTÓNIO MENEZES CORDEIRO, *Do abuso do direito: estado das questões e perspectivas*, in AAVV, Coimbra: Coimbra Editora, 2008.
CORNFORD, T./MAURICE SUNKIN, *The bowman report, access and the recent reforms of the judicial review procedure,* Londres: *The Public Law Project*, 2009.
CORRALIZA, BERNARDO GOMEZ, *La caducidad*, Madrid: Editorial Montecorvo, S.A., 1990.
CORREIA, CECILIA ANACORETA, *Decisão de não adjudicação e caducidade da adjudicação* (coord. de Maria João Estorninho/Ana Gouveia Martins), in AAVV, "A Revisão do Código dos Contratos Públicos", Instituto de Ciências Jurídico-Políticas-Centro de Investigação de Direito Público, Lisboa, 2016.
CORREIA, CECILIA ANACORETA, *A tutela executiva dos particulares no código de processo nos tribunais administrativos*, Reimp., Lisboa: Livraria Almedina, Instituto do Conhecimento, colecção da IAB, 2015.
CORREIA, FERNANDO ALVES, *A impugnação jurisdicional de normas administrativas*, in JA, n.º 16, 1999.
CORREIA, FERNANDO ALVES, *As grandes linhas da recente reforma do direito urbanismo português,* Coimbra, 1993.
CORREIA, FERRER, *Lições de direito internacional privado*, Coimbra: Livraria Almedina, 2018.
CORREIA, SÉRVULO, *A autonomia contratual da administração no direito inglês*, in AAVV, Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Afonso Rodrigues Queiró, I, Coimbra: Universidade de Coimbra, Boletim da Faculdade de Direito, 1984.
CORREIA, SÉRVULO, *Legalidade e autonomia contratual nos contratos administrativos*, Coimbra: Livraria Almedina, 1987.
CORREIA, SÉRVULO, *Noções de direito administrativo*, Lisboa: editora Danúbio, Lda., I, 1982.
CORREIA, SÉRVULO, *Conceitos jurídicos indeterminados e âmbito do controlo jurisdicional, anotação ao acórdão do STA-1, de 17 de janeiro de 2007*, in CJA, n.º 70, Julho/Agosto, Braga: ed. Cejur, 2008.
CORREIA, SÉRVULO/BERNARDO XAVIER, *Reforma do trabalhador e caducidade do contrato*, in RDES, ano XX, Janeiro-Março, n.º 1, Coimbra, 1995.
CORREIA, FERNANDO ALVES, *Alguns conceitos de direito administrativo*, 2.ª ed., Coimbra: Livraria Almedina, 2001.
CORREIA, FERRER/LOBO XAVIER, *A amortização de quotas e o regime da prescrição*, in RDES, Ano XII, Outubro/Dezembro, n.º 4, Lisboa: ed. Lex, 1965.
CORREIA, JOSÉ SÉRVULO, *O controlo jurisdicional da administração no direito inglês,* in Estudos de Direito Público em honra do Professor MARCELLO CAETANO, Lisboa: Ática, 1973.
CORREIA, JOSÉ SÉRVULO, *Legalidade e autonomia contratual nos contratos administrativos*, Reimp., Teses, Coimbra: Livraria Almedina, 2013.
CORREIA, JOSÉ SÉRVULO, *O direito à informação e os direitos de participação dos particulares no procedimento*, in Estudos sobre o código de Procedimento Administrativo, Legislação, in CCL, INA, n.ºs 9/10, Janeiro/Junho, 1994.
COQ, VÉRONIQUE, *Les idées politiques et constitutionnelles de léon aucoc (1828-1910)*, in LRA, ano 67, n.º 402 (Bovembro-Dezembro), Paris: Economica, 2014.
CORSO, GUIDO, *Manuale di diritto amministrativo*, 7.ª ed., Turim: ed. Giappichelli, 2015.
COSTA, MÁRIO JÚLIO DE ALMEIDA, *História do direito português*, 5.ª ed., Coimbra: Livraria Almedina, 2016.
COSTA, MÁRIO JÚLIO DE ALMEIDA, *Ordenações*, in Dicionário de História de Portugal, vol. III, Lisboa, 1984.
COSTA, MÁRIO JÚLIO DE ALMEIDA, *Direito das obrigações*, Reimp., Coimbra: Livraria Almedina, 2016.
COSTA, MÁRIO JÚLIO DE ALMEIDA, *Noções de direito civil*, 7ª ed.º, Coimbra: Livraria Almedina, 2018.
COSTA, DELPHINE, *Regard sur les evolutions du droit administratif italien. A propos du traité de droit administratif dirigé par sabino cassese*, in AJDA, n.º 37/2004, de 1 de novembro de 2004.
COTTA, SÉRGIO, *Persona*, in Diritto/Persona/Mondo Umano, Colecção Recta Ratio (Testi e Studi di Filosofia del Diritto/5), Turim: G. Giappichelli Editore, 1989.
COTZA, *Potere autoritativo e modelli consensuali nel diritto dell'amministrazione pubblica* (Contributo Metodologico), 2 Tomos, Nápoles: ed. Jovene Editore, 2007.
COUTINHO, LUIS PEREIRA, *A autoridade moral da constituição*, Da fundamentação da validade do direito constitucional, Coimbra: Coimbra Editora, 2009.
COVIELLO, NICOLA, *Manuale di diritto civile italiano*, Parte Generale, 3.ª ed.º, 1924.
CRISTO, ANDREIA, *O instituto da caducidade, em especial no âmbito da gestão urbanística e o seu tratamento jurisprudencial*, in AAVV, O urbanismo, o território e os tribunais (coordenação de Fernanda Paula Oliveira), Coimbra: Livraria Almedina, 2010.
CRUZ, EMÍDIO PIRES DA, *Da aplicação das leis no tempo* (Princípios gerais), Lisboa: Livraria Portugália, 1940.
CRUZ, GUILHERME BRAGA DA, *O direito subsidiário na história do direito português*, in separata da Revista Portuguesa de História, tomo XIX, Homenagem ao Prof. Paulo Merêa, Instituto de Estudos Históricos Doutor António de Vasconcelos, Coimbra: Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra, 1975.
CRUZ, JORGE, *A caducidade do registo por alteração da marca registada*, in Revista de Propriedade Industrial, n.º 20, Lisboa, 1991.
CRUZ, PONCE LISANDRO, *Analisis historico de la caducidad en el derecho*, in Boletin mexicano de derecho comparado, ano 20, n.º 59, (Maio-Agosto), México: Nueva Serie, 1987.

CRUZ, SEBASTIÃO, *Direito romano (Ius romanum)*, I, 4.ª ed., Coimbra, 1984.
CRUZ, VERA, *Curso de direito romano*, Cascais: ed. Principia, 2010.
CUDOLÀ, VICENÇ AGUADO I, *Prescripción y caducidad en el ejercicio de potestades administrativas*, vol. III, Administración Local Administración local, cómo se hace? Escola d'Administració Pública de Catalunya, Barcelona: ed. Marcial Pons, 1999.
CUESTA, ENTRENA, *Curso de derecho administrativo*, vol. I, 8.º ed.º, Madrid: ed. Tecnos, 1995.
CUNHA, PAULO FERREIRA DA /JOANA AGUIAR E SILVA/ANTÓNIO LEMOS SOARES, *História do direito* (Do Direito Romano à Constituição Europeia), Reimp., Coimbra: Livraria Almedina, 2010.
CUNHA, PAULO FERREIRA DA, *Iniciação à metodologia jurídica,* 3.ª ed.º, Coimbra: Livraria Almedina, 2014.
CURA, VIEIRA, *O costume como fonte de direito em Portugal*, in BFDUC, LXXIV, Coimbra, 1998.
DAËL, SERGE, *Les eefets dans le temps de l'annulation d'un document d'urbanisme,* (Conseil d' État, assemblée, 28 juillet 1995), in RFDA, ano 6, Paris: ed. Dalloz, 1996.
D' AGOSTINO, FILORETO, *Manuale di diritto amministrativo*, Milão: ed. Giuffrè, 2000.
DAL POZO, FRANCESCO, *Soggetività naturale e cognitivismo etico-giuridico — Appunti per una riflessione sulla giustizia come problema della persona*, Turim: G. Giappichelli Editore, 1991.
DARESTE, RODOLPHE, *La prescription em droit civi,* Paris, 1894.
DAROCA, EVA DESDENTADO, *La crisis de identidad del derecho administrativo: privatización, huida de la regulación pública y administraciones independientes*, Valência: ed. Tirant Lo Blanch, 1999.
D' AVANZO, WALTER, *La prescrizione in matéria civile e commerciale*, 1940.
DAVID, RENÉ, *Traité élémentaire de droit civil comparé*, Paris: LGDJ, 1950.
DAU-LIN, HSÜ, *Mutación de la constitución*, (trad. de *Die Verfassungswandlung* por Pablo Lucas Verdú), Bilbau: Instituto Vasco de administración Pública, 1998.
DELGADO, JUAN FRANCISCO MESTRE *La posicion singular de la administración en la contratación administrativa y las garantias del contratista según la jurisprudência contencioso-administrativa reciente*, in REDA, n.º 47, Madrid: Editorial Civitas, 1985.
DELPINO, LUIGI/ FEDERICO DEL GIUDICE, *Compendio di diritto amministrativo*, 28.ª ed., Nápoles: ed. Gruppo Editoriale Simone, 2016.
DEMENTHON, HENRI, *Traité du domaine de l´état*, 6.ª Edição, Paris: Dalloz, 1964.
DEMOLOMBE, *Traité des donations entre-vifs et des testaments*, Broché, tomo V, n.º 364, Paris: Auguste Durand libraire, 1866.
DERRIDA, JACQUES, *Marges de la philosophie*, Collection Critique, Paris: ed. Minuit, 1972.
DEVILLER, JACQUELINE MORAND, *Cours de droit administratif* (Cours Thémes de Réflexion – Commentaires d´arrêts avec corrigés, 14.ª ed., Paris: LGDJ, 2015.
DIANA, ANTONIO GERARDO, *Prescrizione, decadenze e nullità nel diritto amministrativo*, Enciclopedia, sezione diritto amministrativo, XXII, 1076, Pádua: ed. Cedam, 2002.
DIAS, JOSÉ EDUARDO FIGUEIREDO/FERNADA PAULA OLIVEIRA, *Noções fundamentais de direito administrativo*, Reimp., Coimbra: Livraria Almedina, 2016.
DIAS, JOSÉ EDUARDO FIGUEIREDO/FERNADA PAULA OLIVEIRA, *Discricionariedade administrativa*, in SI, 1999.
DIAS, JOSÉ ROSENDO, *Sanções administrativas*, in RDP, ano V, n.º 9, 1991.
DIAS, VITOR MANUEL LOPES, *Contencioso administrativo*, Porto: Coimbra Editora, 1972.
DÍAZ-CANEJA/ANA MATORRAS, *Forma, lugar y tiempo – especialidad del despido disciplinario de los trabajadores afiliados a un sindicato: la audiência previa al delegado sindical*, in AAVV, El Despido: Aspectos Sustantivos y Procesales, Thomson Aranzadi, 2004.
DÍAZ-CANEJA/ANA MATORRAS, *Forma, lugar y tiempo – plazo para despedir y prescripción de las faltas laborales*, in AAVV, El Despido: Aspectos Sustantivos y Procesales, Thomson Aranzadi, 2004.
DIAZ, ELIAS, *Sociologia y filosofia del derecho*, Reimp., Madrid: ed. Taurus, 1977.
DICEY, ALBERT VENN, *Introduction to the study of the law of the constitution*, 6.ª ed., Londres: Elibron Classics, 2005.
DÍEZ, ALFREDO DE DIEGO, *Prescripción y caducidad en el derecho administrativo sancionador*, 2.ª ed., Barcelona: ed. Bosch, 2009.
DIRETTO, GIUSEPPE /IDALISA LAMORGESE/IOLANDA PANSARDI/ALESSANDRA RIZZELI, *Le strategie difensive nel contenzioso tributário*, Bolonha: Grupo Maggioli, 2015.
DOMAT*, Les lois civiles dans leur ordre naturel*, tomo II, 2.ª ed., Paris, 1697.
DOMINICO, BARBERO, *Contributo alla teoria della condizione*, Edizione Scientifiche, 1937.
DONNELUS, HUGONIS, *Commentariorum iuris civilis libri virgintiocto*, n.º 14, cap. VIII, Lib. XVI, 1612.
DONNELUS, HUGONIS, *Opera omnia*, n.º 1, 1840.
DUARTE, MARIA LUÍSA, *União europeia e direitos fundamentais*, *no espaço da internormatividade*, Lisboa: ed. AAFDL, 2006.

DUARTE, DAVID, *A norma de legalidade procedimental administrativa; a teoria da norma e a criação de normas de decisão na discricionariedade instrutória,* Coimbra: Livraria Almedina, 2006.
DUARTE, DAVID, *Alguns problemas relativos à autovinculação administrativa*, in CJA, n.º 6, Novembro-Dezembro, Braga: ed. Cejur, 1997.
DUARTE, DAVID, *Procedimentalização participação e fundamentação: para uma concretização do princípio da imparcialidade administrativa como parâmetro decisório*, Coimbra: Livraria Almedina, 1996.
DUBY, GEORGES, *Les trois ordres ou l'imaginaire du féodalisme*, Paris: Éditions Gallimard, 1978.
DUGUIT, LÉON, *Leçons de droit public général*, Paris: ed. Boccard, 1926.
DUSI, BARTOLOMEU, *Istituzioni di diritto civile*, 2.ª ed., vol. 1, de Istituzioni di diritto civile: rivedute ed aggiornate dal prof. M. Sarfatti, Turim: ed. Giapichelli, 1930.
DWORKIN, *Law´s empire* (reimp. da ed. de 1986), Londres: Hart Publishing, 1998.
DWORKIN, *The model of rules,* in *Chicago University Law Review,* n.º 35, 1967.
DWORKIN, *Darwin's new bulldog*, in Havard Law Review, n.º 111, 1998.
EIRÓ, VERA *Adjudicar, não contratar e…indemnizar*, in CJA, n.º 80, Março/Abril, anotação ao Ac. do STA, n.º 1/2010, de 22-10-2009, 2010.
EISENMANN, CHARLES, *Cours de droit administrative* (Reimp. da ed. de 1983), II, Paris: LGDJ, 2014.
ELSTER, JON, *A plea for mechanism*, in P. Hedstrom & R. Swedberg (Eds.), Social Mechanisms: An Analytical Approach to Social Theory, Nova Iorque: CUP, 1998.
EMMANUELE, ORLANDO VITTORIO, *II sistema dei dirilto amministralivo*, em Primo Trattato completo de Diritto Amministrativo, Milão: ed. Societá Editrice Libraria, 1900.
ENGISCH, KARL, *Introdução ao pensamento jurídico* (trad. de *Einführung in das Juristische Denken* por J. Baptista Machado), 10.ª ed.º, Lisboa: ed. FCG, 2008.
ENTERRIA, GARCIA DE, *El problema juridico de las sanciones administrativas*, in REDA, n.º 10, Jul/Ago, Madrid: Editorial Civitas, 2017.
ENTERRIA, GARCIA DE/TOMÁS-RAMÓN FERNANDEZ, *Curso de derecho administrativo*, vol. I, 18.ª ed., Madrid: Editorial Civitas, 2017.
ENTERRIA, GARCIA DE/TOMÁS-RAMÓN FERNANDEZ, *Curso de derecho administrativo*, vol. II, 15.ª ed., Madrid: Editorial Civitas, 2017.
ENTERRIA, GARCIA DE/TOMÁS-RAMÓN FERNANDEZ, *El problema de la caducidad de las concesiones de aguas públicas y la práctica de las concesiones en cartera*, in RAP, n.º 17, 1955.
ESCALANTE, MANUEL F. FERNÁNDEZ, *Sobre el concepto y origen de la voz sanción* (el derecho de los arios y el imperio de los rojos), Valhadolide: ed. Librería Montenegro D.L., 1994.
ESCOLA, HÉCTOR JORGE, *Compendio de derecho administrativo*, vol. I, Buenos Aires: ed. Depalma, 1990.
ÉSQUILO, *oresteia: agamémnon-coéforas-euménides* (trad. por MANUEL DE OLIVEIRA PULQUÉRIO), Lisboa: Edições 70, 1998.
ESSER, JOSEPH, *Princípio y norma en la elaboración jurisprudencial de derecho privado* (trad. de *Grundsatz und Norm in der Richterlichen Fortbildung des Privatrechts* por Eduardo Valentí Fiol), Barcelona: ed. Bosch, 1961.
ESTORNINHO, MARIA JOÃO, *Curso de direito dos contatos públicos – por uma contratação pública sustentável*, Reimp., Lisboa: Livraria Almedina, 2013.
ESTORNINHO, MARIA JOÃO, *Requiem pelo contrato administrativo*, Coimbra: Livraria Almedina, 1995.
ESTORNINHO, MARIA JOÃO, *A fuga para o direito privado*, Coimbra: Livraria Almedina, 1996.
FÁBRICA, LUIS, *O tempo e a caducidade em direito administrativo* (Organização de Carla Amado Gomes), in AAVV, 5.º Encontro dos Professores Portugueses de Direito Público, Lisboa: ed. Instituto de Ciências Jurídico-Políticas, Lisboa, 2012.
FABBRINI, FEDERICO, *Voting rights for non-citizens: the european multilevel and the US federal constitutional systems compared*, in ECLR, vol. 7, Cambridge: Cambridge University Press, 2011.
FALLA, FERNANDO GARRIDO, *Tratado de derecho administrativo*, vol. I, 10.ª ed.º, Madrid, 1987.
FALLA, FERNANDO GARRIDO, *Tratado de derecho administrativo* (Parte general: conclusion), vol. 2, 3.ª ed., Madrid: Instituto de Estudios Politicos, 1966.
FASSÒ, GUIDO, *La storia come esperienza giuridica*, Milão: Giuffre, 1953.
FAUSTINO, MANUEL, *Contagem do prazo de caducidade/regime simplificado de irc*, in RFPDF, ano 2, número 4, 2009.
FAYOL, HENRY, *Administration industrielle et générale*: *eprévoyance, organisation, commandement, controle*, Paris: Dunod, 1925.
FERNANDES, CARVALHO, *Caducidade*, Polis - Enciclopédia Verbo da Sociedade e do Estado, Lisboa: Verbo, 1983.
FERNANDES, CARVALHO, *Teoria geral do direito civil*, II, 5.ª ed., Coimbra Editora, 2014.
FERNANDES, FRANCISCO LIBERAL, *O direito de greve nos ordenamentos francês, alemão e italiano*, in AAVV, Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Eduardo Correia, II, Coimbra: Universidade de Coimbra, Boletim da Faculdade de Direito, 1984.

FERNANDES, FRANCISCO LIBERAL, *A caducidade do contrato de trabalho do trabalhador que perfaz 70 anos na perspectiva da Directiva nº 200/78/CE*, in Maia jurídica, Revista de direito, Ano 6, n.º 2, (Jun.-Dez.), Maia, 2008.
FERNÁNDEZ, TOMÁS-RAMON, *Manual de derecho urbanístico*, 12.ª ed.º, Madrid: Publicaciones Abella, 1997.
FERRANDIS, FERNANDO FONSECA, *Actividades comunicadas como elemento jurídico-administrativo a considerar en el campo de la investigación translacional*, in REDA, n.º 167, 2014.
FERRARA, FRANCESCO, *Trattato di diritto civile italiano*, Reimp., Roma: Edizioni scientifiche italiane, 1921.
FERRAZ, ANA CÂNDIDA, *Processos informais de mudança da constituição*, São Paulo: ed. Max Limonad, 1986.
FERREIRA, JOÃO PEDRO DE MELO, *Código das expropriações anotado* (aprovado pela lei n.º 168/99, de 18 de setembro) e legislação complementar, 2.ª ed., Coimbra: Coimbra Editora, 2000.
FERREIRA, JOSÉ DIAS, *Código civil portuguez*, III, Coimbra: Imprensa da Universidade, 1898.
FERREIRA, SILVESTRE PINHEIRO, *Questões de direito público e administrativo*, Philosophia e Litteratura. Parte 1, Lisboa: Typographia Lusitana, 1844.
FERREIRA, ROGÉRIO FERNANDES/FRANCICO FURTADO, *A caducidade e a indeminização da garantia fiscal: breve apontamento*, in SI, tomo 60, n.º 327, Braga: ed. Cejur, 2011.
FERREIRA, ROGÉRIO FERNANDES/FRANCICO FURTADO, *A caducidade das garantias e a protecção dos contribuintes*, in Revista de Finanças Públicas e Direito Fiscal, ano I, n.º 3 (Outono), Coimbra: Livraria Almedina, 2008.
FIELITZ, H. SCHULZE-, *Informalidad o ilegalidad de la actuación administrativa*, in Documentácion Administrativa, n.º 235-236 (Julho-Dezembro), 1993.
FISHER, HOWARD D., *The german legal system and legal language*, Nova Iorque: Oxford University Press, 2010.
FLEINER, FRITZ, *Les príncipes généraux du droit administratif allemand* (trad. de *Institutionen des deutschen Verwaltungsrechts* por Eisenmann), Villefranche-de-Rouergue, Paris: ed. Delagrave, 1933.
FLUME, *El negocio jurídico*. Parte general de derecho civil, tomo II, Madrid, 1998.
FOLSCHEID, DOMINIQUE, *Les grandes philosophies*, Paris: ed. Que sais-je?, PUF, 2011.
FOLQUE, ANDRÉ, *Notas sobre a revisão do ato administrativo no novo código*, Lisboa: Livraria Almedina, 2017.
FONSECA, RUI GUERRA DA, *O tempo e as vicissitudes constitucionais: degradação da civilidade e perda do sentido normativo*, in AAVV, Publicação feita pelo Instituto de Ciências Jurídico-Políticas, Lisboa, 2012.
FONSECA, RUI GUERRA DA, *O fundamento da autotutela executiva da administração pública*, *contributo para a sua compreensão como problema jurídico-político*, Coimbra: Livraria Almedina, 2012.
FONTES, JOSÉ, *Curso sobre o novo código do procedimento administrativo*, 5.ª ed., Coimbra: Livraria Almedina, 2016.
FORIERS, PAUL, *La caducité des obligations contractuelles par disparition d'un élément essentiel à leur formation*, Bruxelas: ed. Bruylant, 1998.
FORSTHOFF, ERNST, *Traité de droit administratif allemand* (trad. de *Lehrbuch des Verwaltungsrechts* por Michel Fromont), Bruxelas: Établissements Émile Bruylant, 1969.
FOS, JOSÉ ANTONIO GARCIA-TREVIJANO, *Caducidad de concessiones hidráulicas*, in RAP, ano 6, n.º 16, Enero/Abril, Madrid: ed. Centro de Estudios Politicos e Constitucionales, 1955.
FOS, JOSÉ ANTONIO GARCIA-TREVIJANO, *Los atos administrativos*, 2.ª ed., Madrid: ed. Civitas, 1986.
FOUCAULT, MICHEL, *Surveiller et punir. Naissance de la prison*, Paris: ed. Gallimard, 1975.
FOULKES, DAVID, *Administrative law*, 8.ª ed. Londres: Oxford University Press, 1995.
FOULQUIÉ, PAUL, *La dialéctique*, Paris: ed. PUF, 1949.
FRADA, MANUEL CARNEIRO DA, *Teoria da confiança e responsabilidade civil*, Reimp., Lisboa: Livraria Almedina, 2016.
FRAGA, ÁLVARO MOREIRA CARLOS, *Direitos reais*, segundo as prelecções do Prof. doutor C. A. da Mota Pinto ao 4.º ano juridico de 1970-71, Reimp., Coimbra: Livraria Almedina, 2016.
FRACCHIA, FABRIZIO/ ELIO CASETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, 18.ª ed., Milão: ed. Giufrrè, 2016.
FREITAS, DINAMENE, *Obrigações legais de regulamentação – algumas reflexões quase avulsas*, in AAVV, Estudos de homenagem ao prof. Doutor Jorge Miranda, vol. IV, FDUL, 2012.
FREITAS, JUSTINO DE, *Ensaio sobre as instituições de direito administrativo português*, Coimbra, 1859.
FREITAS, LEBRE DE, *Caducidade de alvará de farmácia e penhora de estabelecimento farmacêutico licenciado*, in Themis, Revista da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa, Ano 7, n.º 12, Lisboa: Livraria Almedina, 2007.
FREITAS, LOURENÇO VILHENA DE *Direito dos contratos públicos e administrativos*, Lisboa: ed. AAFDL, 2014.
FRIER, PIERRE-LAURENT/JACQUES PETIT, *Précis de droit administratif*, 9.ª ed., Domat Droit Public, Paris: LGDJ, 2014.
FROGER, CHARLES, *La prescription extinctive des obligations en droit public interne*, vol. 145, Paris: ed. Dalloz, 2015.
FROMONT, MICHEL, *Droit administratif des états européens*, Droit et Science politique, ed. Thémis, Paris: PUF, 2006.
FUENTESECA, PABLO, *Derecho privado romano*, Madrid: ed. Escuela Española, 1978.
GABBA, C. F., *Teoria della retroactività delle leggi*, vol. I, 3.ª ed., Turim: Unione Tipografico-Editrice, 1891.

GALGANO, *Diritto civile e commerciale*, Volume 2.º, Le Obbligazioni e i Contratti, Tomo 1.º, Obbligazioni in Generale, Contratti in Generale, 3.ª ed., Pádua, 1999.
GALLEGO, MARCOS DE, *Derecho administrativo* I: materiales, Madrid: ed. Alfredo Gallego Anabitarte, 1990.
GALLI, LUCA, *Il sindicato giurisdizionale sulla discrezionalità tecnica*, in RTDPA, ano 32, n.º 4, Milão: ed. Giuffrè, 2014.
GALLI, ROCCO, *Nuovo corso di diritto amministrativo*, 6.ª ed., vol. 2, Wolters Kluwer, Pádua: ed. Cedam, 2016.
GALLI, ROCCO, *Novità normative e giurispudenziali*. Di diritto civile, diritto penale e diritto amministrativo, vol. 2, Wolters Kluwer, Pádua: ed. Cedam, 2015.
GALLO, M., *I rapporti contrattuali nel diritto amministrativo*, Pádua, 1936.
GALLO-GARCÍA, ALFONSO, *Custiones e problemas de la historia de la administración española*, in Atas del I Symposium de Historia de la Administración, Madrid, 1970.
GALVÃO, FILIPA URBANO, *Revogação dos atos administrativos no contexto da reforma do código do procedimento administrativo*, in CJA, nº 54 (Nov./Dez. 2005), Braga: ed. Cejur, 2005.
GAMA, JOÃO TABORDA DA, *Promessas administrativas. Da decisão de autovinculação ao ato devido*, Coimbra: Coimbra Editora, 2008.
GAMBARO, ANTONIO/RODOLFO SACCO, *Sistemi giuridici comparati*, in Trattato di Diritto Comparato, 3.ª ed., Turim: UTET, 2008.
GARCÍA, ALBERTO ÁLVARO, *A caducidade no RJUE, da caducidade-preclusão mitigada, em especial nas obras de urbanização e de edificação*, in AAVV, Direito Administrativo das Autarquias Locais, Coimbra: Wolters Kluwer Portugal, Coimbra Editora, 2010.
GARCÍA, MANUEL ALBALADEJO, *Derecho civil*, Tomo I, vol. II, Barcelona: ed. Bosh, 1989.
GARCÍA, MARIA DA GLÓRIA, *Da justiça administrativa em portugal*, *sua origem e evolução*, Lisboa: Universidade Católica Editora, 1994.
GARCÍA, MARIA DA GLÓRIA, *A urgência nos procedimentos pré-contratuais*, in AAVV, Publicação feita pelo Instituto de Ciências Jurídico-Políticas, Lisboa, 2012.
GARCÍA, NORBERTO, *Efectos de la caducidad de los poderes irrevocables*, in Revista del Notariado, ano 88, n.º 79 (Jan.-Fev.), Buenos Aires, 1985.
GARCÍA Y GARCIA, ANTÓNIO, *El derecho canónico medieval y los problemas del nuevo mundo*, in Rivista Internazionale di Diritto Comune, vol. 1, 1990.
GARZÓN, FERNANDO CRUZ, *La prescripción y la caducidad en el derecho tributario*, Economist&Jurist, vol. 24, n.º 199, 2016.
GAROFOLI, ROBERTO, *Manuale di diritto amministrativo*, 4-ª ed., Roma: Nel Diritto Editore, 2010.
GASCO, BLASCO, *Cumplimiento del contrato y condición suspensiva*, Valencia: ed. Tirant Lo Blanch, 1991.
GASPAR, ANTÓNIO HENRIQUES SILVA, *Aplicação da lei no tempo: caducidade do direito de queixa*, in RMP, Ano VII, n.º 28 (Out.-Dez.), 1986.
GASPARRI, GIOVANNA, *Sul rapporto tra diritto e tempo*, in RIFD, Milão: ed. Giuffrè, 1974.
GAUDEMET, JEAN, *Institutions de l' antiquité*, 5.ª ed., Paris: LGDJ, 1998.
GAUDEMET, YVES, *Droit administratif*, 21.ª ed., Paris: LGDJ, 2015.
GAVÍN, IGNACIO PEMÁN, *El sistema sancionador espãnol*, Barcelona: ed. Cedecs, 2000.
GERARDO, MICHELE/ADOLFO MUTARELLI, *Prescrizioni e decadenza nel diritto civile,* aspetti sostanziali e strategie processuali, vol. 21, Turim: ed. Giappichelli, Argomenti del diritto, 2015.
GERBER, CARL FRIEDRICH VON, *Diritto pubblico* (trad. de *Über öffentliche Rechte*), Milão: ed. Giufrrè, 1971.
GERSTER, THOMAS FLEINER, *Teoria geral do estado* (trad. de *Allgemeine Staatslehre* por Marlene Holzhausen), Martins Fontes, 2006.
GIANNINNI, *Diritto amministrativo*, 3.ª ed., vol. I, Milão: ed. Giuffrè, 1993.
GIANNINNI, *Diritto amministrativo*, 3.ª ed., vol. II, Milão: ed. Giuffrè, 1993.
GIMÉNEZ, JUAN JOSÉ BAYONA, *La caducidad en el ordenamiento tributario español*, Pamplona: Arazandi, 1999.
GINEV, DIMITRI, *Searching for a (post) foundational approach to philosophy of science*, in JGPhS, n.º 32, Dordrecht: ed. Kluwer Academic Publishers, 2001.
GIRELA, MIGUEL ANGEL RECUERDA, *Problemas prácticos e actualidad del derecho administrativo*, Anuario de 2015, in AAVV, Thomson Reuters, Madrid: Editorial Civitas, 2015.
GIUSIANA, ENRICO, *Decadenza e prescrizione*, Turim: ed. Giappichelli, 1943.
GOMES, CARLA AMADO, *Risco e modificação do ato autorizativo concretizador de deveres de protecção do ambiente*, Coimbra: Coimbra Editora, 2007.
GOMES, CARLA AMADO, *Da aceitação de um regime de modificação do ato administrativo por alteração superveniente dos pressupostos, e do controlo jurisdicional desta competência: pistas de reflexão*, ROA, ano 67, vol. III, Dezembro, 2007.
GOMES, CARLA AMADO, *Repensar o código do procedimento administrativo – a decisão do procedimento*, in CJA, n.º 82, Braga: ed. Cejur, 2010.

GOMES, CARLA AMADO, *A "revogação" do ato administrativo: uma noção pequena*, in AAVV, Comentários ao novo Código de Procedimento Administrativo, org. Carla Amado Gomes, Ana Neves, Tiago Serrão, 2.ª ed., Lisboa: ed. AAFDL, 2015.
GOMES, CARLA AMADO, *Mudam-se os tempos, mudam-se os atos administrativos: contributo para a construção de um regime de modificação do ato administrativo por alteração superveniente dos pressupostos*, in Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Marcello Caetano no centenário do seu nascimento, Lisboa: ed. Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2006.
GOMES, CARLA AMADO, *Temas e problemas da justiça administrativa*, 8.ª ed.º, Lisboa: ed. AAFDL, 2018.
GOMES, CARLA AMADO, *Tempo e revogação no direito administrativo: les jeux sont faits?* (Organização de Carla Amado Gomes), in AAVV, 5.º Encontro dos Professores Portugueses de Direito Público, Lisboa: ed. Instituto de Ciências Jurídico-Políticas, Lisboa, 2012.
GOMES, CARLA AMADO/SANDRA LOPES LUÍS, *O dom da ubiquidade administrativa : reflexões sobre a actividade administrativa informal*, in ROD, ano144, n.º3, 2012.
GOMES, CARLA AMADO, *Contributo para o estudo das operações materiais da administração publica e do seu controlo jurisdicional*, Coimbra: Coimbra Editora, 1999.
GOMES, CARLA AMADO, *A conformação da relação contratual no Código dos Contratos Públicos, in Estudos de Contratação Pública* (coord. de Pedro Gonçalves), vol. I, Coimbra: Coimbra Editora, 2008.
GOMES, CARLA AMADO GOMES, *A «revogação» do ato administrativo: uma noção pequena*, in AAVV, Comentários ao novo Código do procedimento Administrativo, 2.ª ed.º, Lisboa: AAFDL, 2015.
GOMES, JOSÉ OSVALDO, *Fundamentação do ato administrativo*, Coimbra: Coimbra Editora, 1979.
GOMES, JOSÉ PINHARANDA, *Filosofia grega pré-socrática*, 4.ª ed., Lisboa: Guimarães Editores, 1994.
GOMES, JÚLIO, *Do fundamento do regime da prescrição dos créditos laborais*, in Estudos Dedicados ao Professor Doutor Luis Alberto Carvalho Fernandes, volume II, Lisboa: Universidade Católica Editora, 2011.
GONÇALVES, PEDRO COSTA, *Direito dos contratos públicos*, vol. I, Coimbra: Livraria Almedina, 2018.
GONÇALVES, PEDRO, *Regulação, electricidade e telecomunicações*, Estudos de Direito Administrativo da Regulação, Coimbra: Coimbra Editora, 2008.
GONÇALVES, PEDRO, *A concessão de serviços públicos,* Coimbra: Livraria Almedina, 1999.
GONÇALVES, PEDRO/LICINIO MARTINS, *Os serviços públicos económicos e a concessão no estado regulador*, in AAVV, Estudos de Regulação Pública (org. de Vital Moreira), vol. I, Centro de Estudos de Direito Público e Regulação (CEDIPRE), Coimbra: Coimbra Editora, 2004.
GONÇALVES, LUIS COUTO, *A aplicação da lei no tempo*, in AAVV, Instituições de Direito, (Org. Paulo Ferreira da Cunha), vol. I, Coimbra: Livraria Almedina, 1998.
GONÇALVES, LUIZ DA CUNHA, *Tratado de direito civil em comentário ao código civil português*, Coimbra: Coimbra Editora, 1931.
GONÇALVES, PEDRO/FERNANDA PAULA OLIVEIRA, *O regime da nulidade dos atos administrativos que investem o particular no poder de realizar operações urbanísticas*, in CEDOUA, n.º 4, 1999.
GONÇALVES, PEDRO, *A relação jurídica fundada em contrato administrativo*, in CJA, n.º 64, Coimbra: ed. Cejur, 2007.
GONÇALVES, PEDRO, *Revogação (de atos administrativos)*, in DJAP, VII, Lisboa, 1996.
GONÇALVES, PEDRO, *Tratado de direito administrativo especial*, vol. II, Reimp., Coimbra: Livraria Almedina, 2017.
GONZÁLEZ, FERNANDO SUÁREZ, *La prescripcion y la caducidad en el contrato de trabajo*, in RPL, n.º 85, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1970.
GONZÁLEZ, BLAS PÉREZ /JOSÉ ALGUER, *Tratado de derecho civil* (trad. e notas à 39.ª edº alemã de *Lehrbuch des bürgerlichen rechts* por ENNECERUS, KIPPE e WOLFF), Tomo I, Vol. 2, 2.ª parte, 3.ª ed., Barcelona, 1981.
GONZÁLEZ, GÉRARD, *La caducité des actes administratifs unilatéraux,* in RDP, Paris, LGDJ, 1991.
GONZÁLEZ, SANTIAGO SÁNCHEZ, *Todavía más derechos? De qué derechos hablamos?,* Teoria y Realidad Constitucional, n.º 25, Madrid: Universidad Nacional de Educación a Distancia, 2010.
GOYTISOLO, JUAN B. VALET DE, *Fuentes formales del derecho o elementos mediadores entre la naturaleza de las cosas y los hechos jurídicos?*, Madrid, 2004.
GORDILLO, AUGUSTIN,*Tratado de derecho administrativo*, 2.ª ed.º, parte geral, tomo I, Buenos Aires: ed. Macchi, 1994.
GORDILLO, AUGUSTIN, *Princípios gerais de direito público* (trad. por Marco Aurelio Greco) ed. Revista dos Tribunais, 1977.
GORDLEY, *The philosophical origins of modern contract doctrine,* Oxford: Clarendon Press, 1991.
GORDLEY, Ius Civile *and civil codes: lessons from the romans,* in LLR, n.º 54, Nova Orleães: Loyola University New Orleans, 2008.
GRASSO, BIAGIO, *Prescrizione* (diritto privato), ED XXX V, 1986.

GRASSO, GIORGIO/RAFFAELE MANFRELLOTTI, *Poteri e funzione dello stato: una voce per un dizionario di storia costituzionale*, Turim: texto publicado no manual de Historia Constitucional ("*Costituzionalismo e Storia"*, da autoria de C. Ghisalberti e G. Bianco), 2007.
GRECO, GIUSEPPE, *L' atto amministrativo condizionato*, Pádua: G. Giappichelli Editore, 1993.
GRIFFI, ANDREA PATRONI*, Il governo delle regioni tra politica e amministrazione: principi e modelli nei settori qualità delle regole, sanità, ambiente e território*, Turim: Seconda Università degli Studi di Napoli, G. Giappichelli, 2007.
GROULIER, CÉDRIC, *À propos de l' «interprétation facilitatrice des normes»*, in RDP, n.º1 (Septembre-Octobre), Paris: LGDJ, 2015.
GUEDES, MARQUES, *Os contratos administrativos*, in RFDUL, Vol. XXXII, 1991.
GUGGENHEIM, PAUL, *Traité de droit international public,* vol. 1, Librairie de l'université, 1953.
GUILBAUD, AURIANE, *L' engagement multilateral des petits états: pratiques*, *usages et trajectoires*, in Critique Internacionale: Revue comparative de sciences sociales, n.º71, Lyon: Persée, 2016.
GUIMARÃES, RICARDO, *Os recursos no código de processo nos tribunais administrativos*, in Comentários à Revisão do ETAF e do CPTA, Lisboa, 2016.
GUTTERIDGE, HAROLD COOKE, *Comparative law: an introduction to the comparative method of legal study and research*, Cambridge: Cambridge University Press, 1946.
GUTIÉRREZ, EUSTÁQUIO GALÁN Y, *La filosofia política de sto. tomás de aquino*, Madrid: Editorial Revista de Derecho Privado, 1945.
HÄBERLE, PETER, *El estado constitucional* (trad. por Héctor Fix-Fierro), México: Universidad Nacional Autónoma de Mexico, 2003.
HABERMAS, JÜRGEN, *La desobediência civil. piedra de toque del estado democrático de derecho*, in Ensayos Políticos, Barcelona: Peninsula, 2002.
HABERMAS, JÜRGEN, *Direito e moral* (trad. de *Recht und Moral* por Sandra Lippert), Lisboa: Instituto Piaget, 1999.
HABERMAS, JÜRGEN, *Racionalidade e comunicação* (trad. de *Theorie des kommunikativen Handelns* por P. Rodrigues), Lisboa: Edições 70, 2002.
HARDING, ANDREW, *Comparative law in the 21st century* (trad. de *Unde Venit, Quo Tendit Comparative Law)*, ESIN ÖRÜCÜ (orgs.), Londres: Kluwer Law International, 2002.
HARRISON, *The law of Athens,* Vol. I *The family and property,* Oxford: Clarendon Press, 1968.
HATTENHAUER, HANS, *Los fundamentos histórico-ideológicos del derecho alemán. Entre la jerarquía y la democracia* (trad. de *Grundbegriffe des Bürgerlichen Rechts* por Izquierdo Macías-Pícavea), Madrid: ed. Editoriales de Derecho Reunidas, 1981.
HAURIOU, MAURICE, *Précis de droit administratif et droit public géneral*, Paris: ed. Larose, 1900.
HAURIOU, MAURICE, *Précis élémentaire de droit administratif*, 5.ª ed., 1943.
HEADY, FERREL, *Public administration*, A Comparative Perspetive, 6.ª ed., Nova Iorque: CRC Press, 2001.
HEGEL, F., *Leçons sur la philosophie de l'histoire*, Paris: Librairie philosophique J. Vrin, 1988.
HEIDEGGER, MARTIN, *Il concetto di tempo* (trad. de *Der Begriff der Zeit* por F. Volpi)*,* Milão: ed. Adephi, 1998.
HERNÁNDEZ, FRANCISCO RIVERO, *La prescripción y la caducidad. Perspectivas legislativas*, XI Jornadas de Dret català a Tossa, L'exercici de les cometéncies sobre Dret Civil de Catalunya, 2000.
HESPANHA, ANTÓNIO MANUEL, *História das instituições*, Épocas medieval e moderna, Coimbra: Livraria Almedina, 1982.
HESPANHA, ANTÓNIO MANUEL, *A cultura jurídica europeia - síntese de um milénio*, Reimp., Coimbra: Livraria Almedina, 2015.
HOBBES, THOMAS, *Leviathan*, Oxford: Oxford University Press, 1998.
HOMEM, BARBAS, *O movimento de codificação do direito em portugal no século XIX – Aspectos gerais,* Lisboa: ed. AAFDL, 1997.
HÖRSTER, HEINRICH EWALD, *A parte geral do código civil português - teoria geral do direito civil* (reimp.), Coimbra: Livraria Almedina, 2016.
HOWARD, ERICA, *Ecj advances equality in europe by giving horizontal direct effect to directives*, in EPL, vol. 17, Londres: Kluwer Law International, 2011.
ISENBERG, ANDREAS /JORGE ALVES CORREIA, *Lei alemã do procedimento administrativo*, Guias de leitura e anotações, Coimbra: Livraria Almedina, 2016.
JAENICKE, GUNTHER /PETER SELMER, *La responsabilità dello stato per l'azione antigiuridica dei suoi organi nella repubblica federale tedesca,* in Studi di Diritto Pubblico Comparato, IV – La responsabilità della Pubblica Amministrazione, Turim: UTET, 1976.
JAUDENES, TOLEDO, *La caducidad de las licencias urbanísticas*, in RDU, n.º 86, 1984.
JELLINEK, GEORG, *Teoría general del estado* (trad. de *Allgemeine Staatslehre* por Fernando de los Ríos), Buenos Aires, 1981.

JESÚS SANCHEZ, GUADALUPE DE, /ANTONIO LONGAS LAFUENTE, *El instituto de la caducidad de las licencias de obras*, in RDU, n.º 109 (Julho-Agosto-Setembro), 1988.
JÈZE, GASTON, *Les principes généraux du droit administratif*, la notion de service public – les individus au service public le statut des agents publics, 3.ª ed., Paris: Marcel Giard, 1930.
JIMÉNEZ, JOSÉ BAYONA, *La caducidad en ordenamiento tributario español,* Aranzadi Editorial, 1999.
JORDÁ, IVÁN PÉREZ, *La extinción de la responsabilidad infratora tributaria por causa de caducidad,* in Gaceta Fiscal, n.º 382, Madrid, 2018.
JORGE, PESSOA, *Direito das obrigações*, Lições proferidas no ano lectivo de 1971-72, FDUL, ed. dos Serviços Sociais da Universidade de Lisboa.
JUAN, MIGUEL DOMINGUEZ-BERRUETA DE, *El incumplimiento en la concesión de servicio público*, Madrid: Editorial Montecorvo, 1981.
JUAN, EDUARDO BARRACHINA, *Compendio de derecho administrativo*, Barcelona: ed. PPU, 1986.
JUAREZ, HUGO A. OLGUIN, *Extinción de los atos administrativos revocación. invalidación y decaimento*, 8.ª ed., Santiago: Editoral Jurídica de Chile, 1961.
JÚNIOR, JOSÉ CRETELLA, *O direito administrativo comparado,* São Paulo, J. Bushatsky, 1972.
JUSTO, SANTOS, *A evolução do direito romano,* in BFDUC (volume comemorativo), Coimbra, 2003.
JUSTO, SANTOS, *Breviário de direito privado romano*, Wolters Kluwer, Coimbra: Coimbra Editora, 2010.
JUSTO, SANTOS, *Direito privado romano*, II, in BFDUC, Wolters Kluwer, SI, Coimbra: Coimbra Editora, 2014.
JUSTO, SANTOS, *Direito privado romano*, III, in BFDUC, Wolters Kluwer, SI, Coimbra: Coimbra Editora, 2014.
KANT, EMMANUEL, *Crítica da razão pura* (trad. de Alexandre Fradique Morujão e Manuela Pinto dos Santos), 8.ª ed.º, Lisboa: ed. FCG, 2013.
KANT, IMMANUEL *Fundamentação da metafísica dos costumes* (trad. de *Grundlegungzur Metaphysik der Sitter* por José Lamego), Lisboa: ed. FCG, 2005.
KASER, MAX, *Direito privado romano* (trad. de *Römisches Privatrecht* por Samuel Rodrigues), 2.ª ed., Lisboa: ed. FCG, 2011.
KAUFMANN, A./W. HASSEMER (org.), *Introdução à filosofia do direito e à teoria do direito contemporâneas* (trad. de *Einführung in Rechtsphilosophie und Rechtstheorie der Gegenwart* por Marcos Keel), 3.ª ed., Lisboa: ed. FCG, 2015.
KAUFMANN, A., *Filosofia do Direito* (trad. de *Rechtsphilosophie* por António Ulisses Cortês), 5.ª ed., Lisboa: ed. FCG, 2014.
KELSEN, *Teoria Pura do Direito* (trad. de *Reine Rechtslehre* por JOÃO BAPTISTA MACHADO), 6.ª ed., Coimbra: Arménio Amado, 1984.
KESSLER, MARIE-CHRISTINE, *Le conseil d'Etat,* Cahiers de la Fondation Nationale des Scienses Politiques, Paris: Librairie Armand Colin, 1968.
KLABIN, ARACY, *Estudo sobre as leis caduciárias*, in Revista de direito civil, imobiliário, agrárioe empresarial, São Paulo: Revista dos Tribunais, 1977.
KLUG, ULRICH, *Sobre el concepto de concurso de leyes* (trad. de *Zum Begriff der Gesetzeskonkurrenz* por Jorge M. Seña), in problemas de la filosofia y de la pragmática del derecho, Cidade do México: Editorial Fontamara, 2002.
KINGWELL, MARK, *a civil tongue: justice, dialogue and the politics of pluralism,* University Park, Pensilvânia: Penn State University Press, 2008.
KIRBY, MARK, *Contratos sobre o exercicio de poderes públicos,* Coimbra: Coimbra Editora, 2011.
KOWALEWSKY, MAXIME, *Coutume comtemporaine et loi ancienne: droit coutumier ossétien, éclaire par l'histoire comparée,* Paris: L. Larose, 1893.
KUKATHAS, CHANDRAN, *Hayek and modern liberalism*, Oxford: Clarendon Press, 1990.
KÜNNECKE, MARTINA, *Tradition and change in administrative law*: *an anglo-german comparison*, Reimp., Berlim: Springer-Verlag Heidelberg, 2010.
LABAND, PAUL, *Le droit public de l'empire allemand* (trad. de *Das Staatsrecht des deutschen Reiches*), Paris: Giard & E.Brière, 1903.
LACANTINERIE, G. BAUDRY- /ALBERT TISSIER, *Traité théorique et pratique de droit civil*, tomo XXVIII, De la prescription, 3.ª ed., 1905.
LAFERRIÈRE, EDOUARD, *Traité de la jurisdiction administrative et des recours contentieux*, 2.ª ed., vol. II, Reimp. de 1896, Paris: ed. Berger-Levrault et cie., 2014.
LAGASSE, DOMINIQUE *L' erreur manifeste d' appréciation en droit administratif – essai sur les limites du pouvoir discrétionnaire de l' administration*, Bruxelas: ed. Bruylant, 1986.
LAMEGO, JOSÉ, *"O retorno a kant" na filosofia do direito actual*, in AAVV, Estudos de Homenagem ao Prof. Doutor Sérvulo Correia, vol. I, Coimbra: Livraria Almedina, 2010.
LAMEGO, JOSÉ, *A argumentação transcendental em kelsen,* in *Estudos em honra do Professor Doutor José de Oliveira Ascensão,* Coimbra: Livraria Almedina, 2008.
LAMEGO, JOSÉ, *Elementos de metodologia jurídica,* Coimbra: Livraria Almedina, 2016.
LANDRE, YVAINE BUFFELAN, *Essai sur la notion de caducité des actes juridiques en droit civil*, 1960.

LANGROD, GEORGES, *La doctrine allemande et la procédure administrative non contentieuse*, Bruxelas: Institut International des Sciences administratives, 1961.
LANGROD, GEORGES, *La science administrative et sa place Parmi les sciences voisines*, in Traité de Science Administrative, Paris: ed. Mouton, 1966.
LARENZ, KARL, *Derecho civil, parte general* (trad. de *Allgemeiner Teil des deutschen bürgerlichen Rechts* por Miguel Izquierdo y Macias-Picavea), C.H. Beck'sche, Munique: Editorial Revista de Derecho Privado, 1978.
LARENZ, KARL, *Metodologia da ciência do direito* (trad. de *Methodenlehre der Rechtswissenschaft*, por José Lamego), 6.º ed., Lisboa: ed. FCG, 2012.
LAUBADÈRE, ANDRÉS DE/JEAN-CLAUDEVENEZIA/YVES GAUDEMET, *Manuel de droit administratif*, tomo I, 12.ª ed., Paris: LGDJ, 2000.
LAUBADÈRE, ANDRÉS DE/JEAN-CLAUDEVENEZIA/YVES GAUDEMET, *Traité de droit administratif*, *Droit administratif général: Organisation et action de l'administration, la juridiction administrative*, 15.ª ed., tomo I, Paris: LGDJ, 1999.
LAUBADÈRE/MODERNE/DEVOLVE, *Traité des contrats administratifs*, 2.ª ed., Paris: ed. LGDJ, 1984.
LAUN, RUDOLF, *Le pouvoir discrétionnaire* (Rapport presenté à la session de 1934 de L'Institut Int. de Droit Public), Paris: ed. PUF, 1934.
LAURENT, F., *Príncipes de droit civil français*, 2.ª ed., tomo 15, n.º 167, Bruxelas: ed. Bruylant-Christophe, 1878.
LEBON, RECUEIL, *Recueil des décisions du conseil d' etat*, Statuant au Contentieux, et du Tribunal des Conflits, n.º 2, Paris: ed. Dalloz, 2016.
LEGENDRE, PIERRE, *L´administration du XVIII siècle a nos jours,* Textes et Documents, Paris: ed. PUF, 1969.
LEITÃO, ALEXANDRA, *O tempo e a alteração das circunstâncias contratuais*, in AAVV, Publicação feita pelo Instituto de Ciências Jurídico-Políticas, Lisboa, 2012.
LEITÃO, MENEZES, *Transmissão e extinção das obrigações – não cumprimento e garantias de crédito*, in Direito das Obrigações, volume II, 11.ª edição, Lisboa: Livraria Almedina, 2017.
LEITÃO, MENEZES, *Direito das obrigações*, volume III, 11.ª edição, Lisboa: Livraria Almedina, 2016.
LEPOINTE, GABRIEL, *Histoire du droit public*, Paris: ed. PUF, 1957.
LEPORE, ANDREA, *Prescrizione, decadenza e "giusto rimedio"*, in RDC, n.º 3, Nápoles: ed. Edizioni Scientifiche Italiane, 2012.
LEVAVASSEUR, P., *La gestion politique «consensuelle» de l'intercommunalité*, in RA, vol. 67, n.º 402, Paris: ed. PUF, 2014.
LIMA, PIRES DE/ANTUNES VARELA, *Noções fundamentais de direito civil*, 5.ª ed., vol. I-II, Coimbra: Coimbra Editora, Limitada, 1961.
LIMA, PIRES DE/ANTUNES VARELA, *Código civil anotado*, Coimbra: Coimbra Editora, Reimp., 2010.
LIMA, CARLOS, *Arrendamento urbano e caducidade do direito de resolução*, in ROD, ano 62, n.º 1, Lisboa (Janeiro), 2002.
LINHARES, JOSÉ MANUEL AROSO, *Habermas e a universalidade do direito*, in AAVV, Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Eduardo Correia, II, Coimbra: Universidade de Coimbra, Boletim da Faculdade de Direito, 1984.
LINHARES, JOSÉ MANUEL AROSO, *A decisão judicial como voluntas ou o "desempenho eliminatório" das críticas racionais*, polic., Coimbra, 2003.
LINHARES, JOSÉ MANUEL AROSO, *Jurisprudencialismo: uma resposta possível em tempo (s) de pluralidade e diferença?,* in AAVV, Estudos em Homenagem ao Professor Castanheira Neves, Salvador, 2012.
LOBÃO, MANUEL DE ALMEIDA E SOUSA, *Notas de uso, prácticas e críticas a Mello*, Lisboa, 1818.
LOBO, CARLOS BAPTISTA, *Alguns aspectos relativos à lei geral tributária*, in RDGF, n.º 1, Coimbra: Coimbra Editora, Janeiro, 2000.
LOCKE, JOHN, *Two treaties of government,* CreateSpace Independent Publishing Platform, 7.ª ed., 2016.
LOCKE, JOHN, *An essay concerning human understanding*, Cambridge: Hackett Publishing Company, Inc.; Abridged edition, 1996.
LOEWENSTEIN, KARL, *Teoria de la constitución* (trad. de *Verfassungslehre*), Barcelona, 1964.
LOPES, PEDRO MONIZ, *Objecto, condições e consequências da invalidade regulamentar no novo código do procedimento administrativo,* in AAVV, Comentários ao novo Código de Procedimento Administrativo, org. Carla Amado Gomes, Ana Neves, Tiago Serrão, 2.ª ed., Lisboa: ed. AAFDL, 2015.
LOPES, PEDRO MONIZ, *Princípio da boa fé e decisão administrativa*, Coimbra: Livraria Almedina, 2011.
LOUREIRO, JOÃO, *Constituição e biomedicina*, vol. II, Coimbra, 2003.

LUCIFREDI, *L' atto amministrativo nei suoi elementi accidentali*, Milão: ed. Giuffrè, 1941.
LUCREZI, FRANCESCO, *Decadenza*, in BSL, Anno 38, Fascicolo 1, Nápoles: ed. Societá Editrice Napoletana, 2008.
LUHMANN, NIKLAS, *A sociological theory of law* (trad. de *Rechtssoziologie* por Elizabeth King-Utz e Martin Albrow), 2.ª ed., Nova Iorque: ed. Routledge, 2016.
LUIS, SANDRA LOPES, *A revogação de atos administrativos (válidos) no projecto de revisão do cpa*, in RDP, Coimbra, n.º 10, Julho-Dezembro, 2013.
MAÇÃS, MARIA FERNANDA, *A caducidade por incumprimento e a natureza dos prazos na atribuição da utilidade turística*, in CJA, n.º 48, (Novembro/Dezembro), Braga: ed. Cejur, 2004.
MAÇÃS, MARIA FERNANDA, *A caducidade no direito administrativo: breves considerações,* in AAVV, Estudos em Homenagem ao Conselheiro José Manuel Cardoso da Costa, Coimbra: Coimbra Editora, 2005.
MAÇÃS, MARIA FERNANDA, *Regime jurídico da urbanização e edificação comentado*, 2.ª ed., Coimbra: Livraria Almedina, 2009.
MACCORMICK, NEIL, *Law and philosophy the rediscovery of practical reason*, in Legal Frontiers (edited by Philip A. Thomas), Aldershot: Dartmouth, 1996.
MACEDO, JORGE BORGES DE, *"Estrangeirados", um conceito a rever*, in Brácara Augusta, vol. XXVIII, 2.ª ed., Lisboa, 1979.
MACHADO, BAPTISTA, *Sobre a aplicação no tempo do novo código civil*, Coimbra: Livraria Almedina, 1968.
MACHADO, BAPTISTA, *Introdução ao direito e ao discurso legitimador*, Coimbra: Livraria Almedina, 2016.
MACHADO, BAPTISTA, *Lições de direito internacional privado*, Coimbra: Livraria Almedina, 2013.
MACHETE, PEDRO, *Estado de direito democrático e administração paritária,* Coimbra: Livraria Almedina, 2007.
MACHETE, PEDRO, *A suspensão jurisdicional da eficácia de atos administrativos*, in ROD, ano 123, vols. II-III, Abril-Setembro, Lisboa, 1991.
MACHETE, PEDRO, *A validade e a eficácia do ato administrativo*, Projecto de Revisão do Código do Procedimento Administrativo, e-book, Lisboa: ed. UCE, 2013.
MACHETE, PEDRO, *Eifcácia e execução do ato administrativo*, in CJA, n.º 100, Coimbra: ed. Cejur, 2013.
MANCHETE, RUI CHANCERELLE DE, *Constitucionalidade do regime de caducidade previsto no Decreto-Lei N.351/93, de 7 de Outubro*, in Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente, n.3 (Junho), Coimbra: Livraria Almedina, 1995.
MACIEIRINHA, TIAGO, *Notas sobre a revogação no projecto de revisão do CPA*, Projecto de Revisão do Código do Procedimento Administrativo, e-book, Lisboa: ed. UCE, 2013.
MAGALHÃES, BARBOSA DE, *Prazos de caducidade, de prescrição e de prepositura de acções,* Lisboa: Jornal do Fôro, 1950.
MAJORANA, GAETANO, *La prescrizione in materia di commercio,* Milão: Fratelli Bocca Editori, 1912.
MAINE, HENRI SUMNER, *Études sur l´ancien droit et la coutume primitive* (trad. do inglês por René de Kérallain), Paris: Ernest Thorin Éditeur, 1884.
MAIORINI, MARIA GRAZIA, *Storia dell' amistrazione pubblica*, 2.ª ed., Turim: Giappichelli, 1997.
MARIÑAS, GONZALEZ, *Una nueva perspectiva jurídico pública para el estudio de las cláusulas voluntarias del ato administrativo*, en libro homenaje al professor Villar Palasí, Madrid: ed. Civitas, 1989.
MANICARDI, PAOLA, *La prescrizione e la decadenza nel risarcimento del danno alla persona,* Bolonha: Grupo Maggioli, 2009.
MANENT, PIERRE, *A razão das nações* (trad. de *La raison des nations* por Jorge Costa), Reflexões sobre a democracia na Europa, Lisboa*:* Edições 70, 2008.
MANGANARO, FRANCESCO, *Princípio di buona fede e attivita delle amministrazioni pubbliche*, Nápoles: Edizioni Scientifiche Italiane, 1995.
MANNORI, LUCA/BERNARDO SORDI, *Storia del diritto amministrativo*, 5.ª ed.º, ed. Laterza, 2004.
MANSILLA, GUILLERMO CERDEIRA BRAVO DE, *Entre la seguridad y la justicia: el juego de la interpretación, y de la analogía, en materia de prescripción y caducidad*, in AAVV, La prescripción extintiva: XVII Jornadas de la Asociación de Profesores de Derecho Civil, Valência: Tirant Lo Blanch, 2014.
MAGAZZÙ, ANDREA, *Decadenza*, diritto civile, V, 1960.
MARC, ALEXANDRE, *De la méthodologie à la dialectique*, Paris: ed. Presses D' Europe, 1970.
MARCOS, LAURA DAVARA FERNANDEZ DE, *¿Pókemon go o pókemon no?*, in AA, n.º 10, Madrid: ed. La Ley, Wolters Kluwer, 2016.
MARCOS, RUI FIGUEIREDO, *O regresso da enfiteuse in "o sistema contratual romano: de roma ao direito actual"*, Coimbra: Coimbra Editora, 2010.
MARCOS, RUI FIGUEIREDO, *A história do direito e o seu ensino na escola de coimbra*, Coimbra: Livraria Almedina: 2008.
MARCOS, RUI DE FIGUEIREDO, *O ius politiaie e o comércio. a idade publicista do direito comercial,* in Coleção Stuia Iuridica 61, Coimbra: Coimbra Editora, 2001.

MARCOS, RUI DE FIGUEIREDO, *História da administração pública*, Coimbra: Livraria Almedina, 2016.
MARCOS, RUI DE FIGUEIREDO, *A legislação pombalina. alguns aspectos fundamentais*, 2.º ed., Coimbra, 2006.
MARIN, GASCON Y, *Derecho administrativo*, tomo I, 7.ª ed.º, Madrid, 1941.
MARINI, LUCA, *OGM, Precauzione e coesistenza: verso un approccio (bio)politicamente corretto?*, in Rivista Giuridica Dell'Ambiente, 1, 2007.
MARNIERRE, SALLÉ DE LA, *La déchéance comme mode d' extinction d'un droit* (essai de terminologie juridique), in Revue Trimestrielle de Droit Civil, 1933.
MAROTTA, L., *La concessione di opere pubbliche*, Pádua: ed. Cedam, 1981.
MARQUES, DIAS, *Prescrição extintiva*, Coimbra: Coimbra Editora, 1953.
MARQUES, DIAS, *Teoria geral da caducidade*, in ROD, ano 84, n.º 1, 1952.
MARQUES, DIAS, *Teoria geral da caducidade,* Lisboa: Tip. da Empresa Nacional da Publicidade, 1953.
MARQUES, DIAS, *Teoria geral do direito civil*, vol. II, Coimbra, 1959.
MARQUES, DIAS, *Noções elementares de direito civil*, 7.ª ed.º, Lisboa, 1992.
MARQUES, FRANCISCO PAES, *As relações jurídicas administrativas multipolares*, Contributo para a sua compreensão substantiva, Coimbra: Livraria Almedina, 2011.
MARQUES, REIS, *Codificação e paradigmas de mordernidade,* Coimbra, 2003.
MARQUES, REIS, *O liberalismo e a codificação do direito civil em Portugal: subsídios para o estudo da implantação em Portugal do direito moderno*, Separata do BFDUC, n.º 29, 1987.
MARQUES, REMÉDIO, *Em torno dos prazos de prescrição e de caducidade e o efeito interruptivo da instância: a propósito do artigo 16.º da lei geral do trabalho angolana,* Porto: Revista de Ciência e Cultura, Universidade Lusíada, 1998.
MARQUES, REMÉDIO, *Caducidade da acção de investigação da paternidade: o problema da aplicação imediata da Lei Nº 14/2009, de 1 de Abril, às acções pendentes,* in BFDUC, vol. 85, 2009.
MARNIERRE, SALLÉ DE LA, *La déchéance comme mode d' extinction d'un droit* (essai de terminologie juridique), in Revue Internationale de Droit Civile, 1933.
MARRA, ALFREDO, *Accertamento del rapporto controverso e termine di decadenza*, con uno sguardo all'azione di nullità nel nuovo Codice del processo amministrativo, ano 29, n.º 4, Pádua, 2011.
MATEO, RAMÓN MARTÍN /JUAN JOSÉ DÍEZ SÁNCHEZ, *Manual de derecho administrativo*, 27ª ed., Navarra: Editorial Aranzadi, 2008.
MARTIN, XAVIER, *Une tentative de désacralisation du temps: le calendrier révolutionaire*, in Le droit entre laicisation et néo-sacralisation (sous la direction de Jean-Louis Thireau), Paris: ed. PUF, 1977.
MARTINES, TEMISTOCLE, *Prime osservazioni sul tempo nel diritto costituzionale*, in AAVV, Scritti in onore di Salvatore Pugliati, III, Milão: ed. Giuffrè, 1978.
MARTINS, LICINIO LOPES, *Empreitada de obras públicas*, Coleção Teses de Doutoramento, Coimbra: Livraria Almedina, 2015.
MARTINS, LICINIO LOPES, *Contrato público e organização administrativa*, Estudos da Contratação Pública – I, org. Pedro Gonçalves, Coimbra: Coimbra Editora, 2008.
MARTINS, LICINIO LOPES, *Alguns aspetos do contrato de empreitadas de obras públicas no código dos contratos públicos* – I, Estudos da Contratação Pública – II, org. Pedro Gonçalves, Coimbra: Coimbra Editora, 2010.
MARTINS, LICÍNIO LOPES, *A invalidade do ato administrativo no novo código de procedimento administrativo: as alterações mais relevantes*, in AAVV, Comentários ao novo Código de Procedimento Administrativo, org. Carla Amado Gomes, Ana Neves, Tiago Serrão, 2.ª ed., Lisboa: ed. AAFDL, 2015.
MARTINS, JOÃO ZENHA, *Nótula sobre a reforma por velhice e a caducidade do contrato de trabalho*, in Prontuário de direito do trabalho, nº 68 (Maio-Agosto), Lisboa: Centro de Estudos Judiciários, 2004.
MARTINEZ, GREGORIO PECES-BARBA/FERNANDEZ GARCIA, *Historia de los derechos fundamentales*, tomo II, El contexto social y cultural de los derechos. Los rasgos generales de la evolución, Madrid: ed. Dykinson e Instituto de Derechos Humanos Bartolomé de las Casas de la Universidad Carlos III, 2001.
MARTINEZ, PEDRO ROMANO, *Da cessação do contrato*, 3.ª ed., Coimbra: Livraria Almedina, 2015.
MARTINEZ, PEDRO ROMANO, *Caducidade do contrato de trabalho*, in Estudos em homenagem ao Professor Doutor Raúl Ventura (coordenação de José de Oliveira Ascensão), parte II, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Coimbra Editora, 2003.
MARTINEZ, PEDRO ROMANO *Direito das obrigações*, Parte Especial (contratos), Reimp., 2017.
MARTINEZ, JAVIER SUCH, *La prescripción y la caducidad en derecho administrativo: dos instituciones vinculadas al espacio temporal del comienzo y finalización del procedimiento*, Economist&Jurist, vol. 24, n.º 199, 2016.
MARTINS, ANA GOUVEIA, *Concurso limitado por prévia qualificação*, in Estudos de Contratação Pública, I, Coimbra: Coimbra Editora, 2008.
MARTINS, IVES GANDRA DA SILVA, *Direito constitucional interpretado*, São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1992.
MARTINS, MARCO REAL /MIGUEL ASSIS RAIMUNDO, *Documentos de habilitação e documentos de qualificação nos procedimentos de formação de contratos públicos*, in RMP, Ano 31, número 121, Lisboa, 2010.

MARTINEZ, PEDRO ROMANO, *Caducidade de convençao colectiva de trabalho* (colaboração de Luís Gonçalves da Silva), in RDES, ano 48, Coimbra: Livraria Almedina (XXI da 2.ª série), n.s 3-4 (Jul.-Dez.), 2007.
MARTINEZ, PEDRO ROMANO, *Da cessação do contrato*, Reimp., Lisboa: Livraria Almedina, 2017.
MARTÍNEZ, JAVIER SUCH, *La prescripción y la caducidad en derecho administrativo*, in AAVV, Economist & Jurist, vol. 24, nº. 199, 2016.
MATEO, MARTÍN, *La cláusula de precário en las concessiones de dominio público*, in RAP, n.º 56, 1968.
MATHIEU, VITTORIO, *L´eguaglianza giuridica*, in RIFD, 4.ª Série, vol. 54, n.º 1, Milão: ed. Giuffrè, 1977.
MATTARELLA, BERNARDO GIORGIO, *Fortuna e decadenza dell'imperatività del provvedimento amministrativo*, in Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico, n.º 1, Roma: ed. Giuffrè, 2012.
MATOS, ANDRÉ SALGADO, *A invalidade do ato administrativo no projecto de revisão do CPA*, in CJA, n.º 100, Braga: ed. Cejur, 2013.
MATOS, ANDRÉ SALGADO, *Contencioso pré-contratual urgente e invalidade dos atos administrativos pré-contratuais*, in CJA, n.º 62, Braga: ed. Cejur, 2007.
MATOS, ANDRÉ SALGADO, *O projecto de revisão do código do procedimento administrativo: uma revolução legislativa anunciada e as suas consequências*, in Projeto de Revisão do Código do procedimento Administrativo, e-book, Coord. Rui Chancerelle Machete, Luis Fábrica e André Salgado de Matos, Universidade Católica Editora, Lisboa, 2013.
MATOS, SARA YOUNIS AUGUSTO DE, *Eficácia e caducidade no direito administrativo comum,* in AAVV, Comentários ao novo Código de Procedimento Administrativo, org. Carla Amado Gomes, Ana Neves, Tiago Serrão, 2.ª ed., Lisboa: ed. AAFDL, 2015.
MAURER, HARTMUT, *Droit administratif allemand (*trad. de *Allgemeines Verwaltungsrecht*, por Michel Fromont), Paris: LGDJ, 1994.
MAYR, ROBERT VON, *Historia del derecho romano* (trad. por Wenceslao Roces), Barcelona: Editorial Labor, 1926.
MAYER, OTTO, *Derecho administrativo alemán* (trad. de *Deutsches Verwaltungsrecht* por Horacio H. Heredia e Ernesto Krotoschin), Madrid: Editorial Depalma, 1982.
MEDEIROS, FÁBIO MAURO DE, *Extinção do ato administrativo em razão da mudança de lei-Decaimento*, Belo Horizonte: ed. Fórum, 2009.
MELLERAY, FABRICE, *L' exorbitance du droit administratif en question (s)*, in AJDA, de 3 de novembro de 2003.
MENDES, CASTRO, *Direito comparado – lições do Prof. João de Castro Mendes ao curso da Faculdade de Direito de Lisboa de 1982-1983*, Lisboa: ed. AAFDL, 1983.
MENDES, CASTRO, *Direito processual civil*, III, Lisboa, 1980.
MENDES, BENJAMIN/NUNO AURELIANO, *Nota sobre os efeitos jurídicos da caducidade das convenções colectivas de trabalho*, in RDES, ano 48 (XXI da 2.ª série), n.º 3-4 (Jul.-Dez.), Coimbra: Livraria Almedina, 2007.
MENDES, GILMAR, *Jurisdição constitucional*, 6.ª ed., S. Paulo: ed. Saraiva, 2004.
MENDES, ISABEL PEREIRA, *Consequências registrais da caducidade do alvará de loteamento e da suspensão da eficácia da deliberação camarária que a reconhece*, in ROA, ano 55, n.º 3, Dezembro, 1995.
MENDES, PEDRO VAZ, *Pato sunt servanda e interesse público nos contratos administrativos,* Lisboa: ed. UCE, 2016.
MENDONÇA, LUÍS CORREIA DE, *As origens do código civil de 1966: esboço para uma contribuição*, in Analise Social, vol. XVIII, 1982.
MERÊA, PAULO, *De andré resende a herculano,* in Estudos de História do Direito*,* Coimbra: Coimbra Editora, 1923.
MERÊA, PAULO, *Resumo das lições de história do direito português*, Coimbra, 1925.
MERÊA, PAULO, *Escolástica e jusnaturalismo*, *o problema da origem do poder civil em Suarez e em Pufendorf*, in BFDUC, vol. XIX, p. 289.
MERÊA, PAULO, *Precarium e stipendium*, in BFDUC, XXXV, 1959.
MERUSI, FABIO /MARCELLO CLARICH, *Commentario della costituzione,* fondato da Giusepe Bianca e continuato da Alessandro Pizzorusso, vol. III, 1991.
MESQUITA, PINTO DE, *Projeto de reforma do código civil*, in Revista dos Tribunais, ano 48, Porto, 1930.
MESSINA, SALVATORE, *La discrezionalità nel diritto penale*, Roma: Edizioni dell'Ateneo, 1947.
MEUCCI, LORENZO, *Istituzioni di diritto amministrativo*, 6.ª ed., Turim: ed. Fratelli Bocca, 1909.
MICHOUD, LÉON, *Étude sur le pouvoir discrétionnaire de l'administration*, Paris: LGDJ, 1913.
MICHOUD, LÉON, *La théorie de la personnalité morale et son application au droit français*, vol. II, Paris: LGDJ, 1998.
MIELE, GIOVANNI, *Principi di diritto amministrativo*, 2.ª ed., Pádua: ed. Cedam, 1966.
MINERVINO, ENRIÇO, *Le prescrizione*, org. Paolo Vitucci, 2, 1999.
MIRANDA, JOÃO, *A dinâmica jurídica do planeamento territorial*, Coimbra: Coimbra Editora, 2002.
MIRANDA, JORGE, *Caducidade das normas constitucionais,* in ROD, ano 146, vol. II, Lisboa: Livraria Almedina, 2014.
MIRANDA, JORGE, *A administração pública na constituição portuguesa,* in RFDUL, vol. 43, n.º2, Lisboa: Coimbra Editora, 2002.

MIRANDA, JORGE, *Manual de direito constitucional*, vol. II, Lisboa: Coimbra Editora, 2014.
JORGE MIRANDA, *Manual de direito constitucional*, tomo IV, 9.ª ed.º, Lisboa: Coimbra Editora, 2012.
MIRANDA, JORGE, *Curso de direito internacional público*, 6.º ed., Cascais: ed. Principia, 2016.
MIRANDA, JORGE, *A posição constitucional do primeiro-ministro,* in Separata do BMJ, n.º 334, Lisboa, 1984.
MIRANDA, JORGE/RUI MEDEIROS, *Constituição portuguesa anotada,* tomo III, Coimbra: Coimbra Editora, 2007.
MIRANDA, JORGE/GUILHERME DA FONSECA, *Atos legislativos na constituição de 1976,* vol. I, Seminário Permanente de Direito Constitucional e Administrativo, Associação Jurídica de Braga, Departamento Autónomo de Direito da Universidade do Minho, Coimbra: Coimbra Editora, 1999.
MODERNE, FRANCK *Sanctions administratives et justice constitutionnelle*, Paris: ed. Económica, 1993.
MODICA, ISIDORO, *Teoria della decadenza nel diritto civile italiano,* I, parte generale, 1906.
MOLFESE, GIUSEPPE, *Prescrizioni e decadenza,* 2.ª ed. (a cura di Paolo Cendon), Il Diritto Privato Oggi, Milão: ed. Giuffrè, 2009.
MONCADA, CABRAL DE, *Lições de direito civil/parte geral*, 3.ª ed., vol. 2, 1959.
MONCADA, CABRAL DE, *Filosofia do direito e do estado*, I, Coimbra: Coimbra Editora, 2006.
MONCADA, CABRAL DE, *Elementos de história do direito romano*, vol. I, Coimbra, 1923.
MONCADA, CABRAL DE, *Subsídios para uma história da filosofia do direito em portugal (1772-1911)*, in BFDUC, vol. 15, Coimbra, 1938.
MONCADA, LUIS S. CABRAL DE, *A empresa pública e o seu regime jurídico: aspectos gerais,* in AAVV, Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Afonso Rodrigues Queiró, I, Coimbra: Universidade de Coimbra, Boletim da Faculdade de Direito, 1984.
MONCADA, LUIS S. CABRAL DE, *A relação jurídica administrativa*, Coimbra: Coimbra Editora, 2009.
MONCADA, LUIS S. CABRAL DE, *Código de procedimento administrativo - anotado*, Coimbra: Coimbra Editora, 2015.
MONCADA, LUIS S. CABRAL DE, *Autoridade e liberdade na teoria do ato administrativo*, Coimbra: Coimbra Editora, 2014.
MONIZ, ANA RAQUEL GONÇALVES, *Estudos sobre os regulamentos administrativos*, 2.ª ed., Coimbra: Livraria Almedina, 2016.
MONIZ, ANA RAQUEL GONÇALVES, *Os regulamentos administrativos na revisão do cpa*, in CJA, n.º 100, Braga: ed. Cejur, 2013.
MONIZ, ANA RAQUEL, *Regulamentos e autovinculação administrativa* (Ac. do STA – 1.ª secção, de 3.11.2005, P. n.º 239/05), in CJA, n.º 59, Braga: ed. Cejur, 2006.
MONTANER, LUIS COSCULLUELA, *Manual de derecho administrativo*, Tratados y Manuales, Thomson Reuters, 25.ª ed., Madrid: ed. Civitas, 2014.
MONTEIRO, ANTÓNIO PINTO, *Inflação e direito civil*, in AAVV, Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor A. Ferrer-Correia, II, Coimbra: Universidade de Coimbra, Boletim da Faculdade de Direito, 1989.
MUÑOZ, JAIME RODRIGUEZ-ARANA, *La caducidad en el derecho administrativo español*, Madrid: Editorial Montecorvo, S.A., 1990.
MUÑOZ, JAIME RODRIGUEZ-ARANA, *La caducidad en el derecho administrativo*, in Diario La Ley, tomo 1, ed. La Ley, 1994.
MUÑOZ, JAIME RODRIGUEZ-ARANA, *Reflexiones sobre la caducidad en el derecho público*, in RAAP, n.º 5, 1994.
MONTEIRO, CLÁUDIO, *Suspensão da eficácia dos atos administrativos de conteúdo negativo*, in ed. AAFDL, 1990.
MONTESQUIEU, *De l'Esprit des Lois*, Présentation par Victor Goldschmidt, Tome II, Paris: Éditions Flammarion, 1979.
MOOR, PIERRE, *Droit administratif: les fondements généraux*, 3.ª ed., vol. I, Berna: ed. Staempfli, 2012.
MOOR, PIERRE, *Droit administratif*: l*es actes administratifs et leur contrôle*, vol. II, Berna: ed. Staempfli, 1988.
MORAIS, CARLOS BLANCO DE, *As mutações constitucionais implícitas e os seus limites jurídicos: autópsia de um acórdão controverso*, in Jurismat, n.º 3, Portimão, 2013.
MORANT, RAFAEL GOMES FERRER, *Comentario a la ley de contratos de las administraciones publicas*, Madrid: Editorial Civitas, SA, 1996,
MOREIRA, ADRIANO, *Ciência política*, 6.ª ed., Coimbra: Livraria Almedina, 2014.
MOREIRA, ADRIANO, *Teoria das relações internacionais*, 9.ª ed., Coimbra: Livraria Almedina, 2016.
MOREIRA, GUILHERME, *Instituições do direito civil português*, vol. I, Coimbra: Imprensa da Universidade, 1907.
MORENO, ANTONIO MANUEL, MORALES, *El error en los contratos* Madrid: ed. Ceura, 1988.
MORGAN, KENNETH O., *The oxford history of britain*, Oxford: Oxford University Press, 2010.
MORON, MIGUEL SANCHEZ, *Derecho administrativo*, Parte General, 12.ªed., Madrid: ed. Tecnos, 2016.
MORTARI, VINCENZO PIANO, *Codice (storia)*, in Enciclopedia del Diritto, VII, Milão: Ed. Giuffrè, 1960.
MOSCARINI, LUCIO V., *Risarcibilità degli interessi legittimi e termine di decadenza*, riflessioni a margine dell'ordinanza n. 1 dell'Ad. plen. del Consiglio di Stato, Ano 19, n.º 1 (Março), Milão, 2001.
MOURA, PAULO VEIGA E, *A Privatização da Função Pública*, Regime jurídico, Direitos e Deveres dos funcionários e agentes, 1.º vol., 2.º ed., Coimbra Editora, 2004.

NABAIS, JOSÉ CASALTA *A constituição fiscal portuguesa e alguns dos seus desafios*, in AAVV, Coimbra, 2004.
NASCIMBENE, BRUNO, *Il princípio di attribuzione e l'applicabilità della carta dei diritti fondamentali: l'orientamento della giurisprudenza*, in RDI, vol. 158, 2015.
NAVARRO, FRANCISCO GONZÁLEZ, *La llamada caducidad del procedimiento administrativo*, in RAP, n.º 45, 1964.
NEVES, CASTANHEIRA, *Digesta* (Escritos acerca do Direito, do Pensamento Jurídico, da sua Metodologia e Outros), Coimbra: Coimbra Editora/Wolters Kluwer, 2011.
NEVES, CASTANHEIRA, *Digesta* (Escritos acerca do Direito, do Pensamento Jurídico, da sua Metodologia e Outros), vol. II, Coimbra: Coimbra Editora/Wolters Kluwer, 2011.
NEVES, CASTANHEIRA, *Metodologia jurídica,* Problemas Fundamentais, Stvdia Iuridica 1, BFDUC, Coimbra: Coimbra Editora, 2013.
NEVES, CASTANHEIRA *O actual problema metodológico da interpretação jurídica*, in RLJ, n.º 133, 2000.
NEVES, CASTANHEIRA, *A crise actual da filosofia do direito no contexto da crise global da filosofia*, Coimbra: Coimbra Editora: 2003.
NEVES, CASTANHEIRA *O problema actual do direito. um curso de filosofia do direito*, polic., Coimbra, 1994.
NEVES, CASTANHEIRA, *O instituto dos assentos* e a função jurídica dos supremos tribunais, Coimbra: Coimbra Editora, 1983.
NEVES, CASTANHEIRA, As *fontes do direito e o problema da positividade jurídica*, in BFDUC, LI, Coimbra, 1975.
NEVES, CASTANHEIRA, *Curso de introdução ao estudo do direito*, Extratos, polic., Coimbra, 1971-1972.
NEVES, CASTANHEIRA *Apontamentos complementares de teoria do direito*, polic., Coimbra, 1999.
NIETO, ALEJANDRO, *Balada de la justicia y la ley,* Madrid: Editorial Trotta*,* 2002.
NIETO, ALEJANDRO, *Derecho administrativo sancionador*, 3.ª ed.º, Madrid: Editorial Tecnos, 2002.
NIPPERDEY, ENNECCERUS, *O domínio temporal dos preceitos jurídicos: disposições de direito transitório* (trad. por F. Azevedo Moreira), Coimbra, 1968.
NOUSIAINEN, KEVÄT, *Time of law – time of experience*, in Time, Law, and Society (ed. de Jes Bjarup/Mogens Blegvad), Estugarda: ed. Franz Steiner, 1995.
NOVAIS, JORGE REIS, *Para uma teoria do estado de direito*, Coimbra: Livraria Almedina, 2006.
NOVOA, CÉSAR GARCIA, *El princípio de seguridad jurídica en materia tributaria*, Madrid: ed. Marcial Pons, Ediciones Juridicas e Sociales, S.A., 2000.
NÚNEZ, JOSÉ MARIA MICHAVILA, *Caducidad de la acción y prescripción del derecho en la jurisprudencia del tribunal supremo*, n.º 111, RAP, Madrid: ed. Centro de Estudíos Políticos e Constitucionales, 1986.
ODENT, RAYMOND, *Contencieux administratif*, Paris: ed. Dalloz, 2007.
OLIVARES, GONZALO QUINTERO *La autotutela, los limites al poder sancionador de la administración pública y los princípios inspiradores del derecho penal*, in RAP, n.º 126, 1991.
OLIVEIRA, FERNANDA PAULA, *Loteamentos urbanos e dinâmica das normas de planeamento,* Breve reflexão sobre as operações de loteamento urbano e as posições jurídicas decorrentes dos respectivos atos de controlo, Coimbra: Livraria Almedina, 2009.
OLIVEIRA, FERNANDA PAULA, *Mais uma alteração ao regime jurídico da urbanização e da edificação* (o decreto-lei n.º 136.º/2014, de 9 de Setembro), Coimbra: Livraria Almedina, 2015.
OLIVEIRA, FERNANDA PAULA /MARIA JOSÉ CASTANHEIRA NEVES/DULCE LOPES/FERNANDAS MAÇÃS, *Regime jurídico da urbanização e edificação*, in AAVV, Comentado, 2.ª ed.º, Coimbra: Livraria Almedina, 2009.
OLIVEIRA, FERNANDA PAULA, *O regime jurídico da urbanização e edificação. As novidades e as dúvidas resultantes da lei 60/2007, de 4 de setembro*, in CME, n.º 1, ed. Simplificação de Procedimentos e Descentralização no combate à crise, Junho, 2009.
OLIVEIRA, FERNANDA PAULA *A alteração legislativa ao regime jurídico de urbanização e edificação: uma lebre que saiu gato...?,* in RDRL, n.º 00, Braga: ed. Cejur, 2007.
OLIVEIRA, FERNANDA PAULA/DULCE LOPES, *Implicações notariais e registais das normas urbanísticas*, Reimp., Coimbra: Livraria Almedina, 2005.
OLIVEIRA, FERNANDA PAULA, *Duas questões no direito do urbanismo: aprovação de projecto de arquitectura (ato administrativo ou ato preparatório?) e eficácia de alvará de loteamento (desuso?)*, Anotação ao Acórdão do STA de 5/5/98, in *CJA*, nº 13, Janeiro/Fevereiro, Braga: ed. Cejur, 1999.
OLIVEIRA, GUILHERME FREIRE FALCÃO DE, *A lei e o laboratório*, in AAVV, Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor A. Ferrer-Correia, II, Coimbra: Universidade de Coimbra, Boletim da Faculdade de Direito, 1989.
OLIVEIRA, GUILHERME DE, *Caducidade das ações de investigação ou caducidade do dever de perfilhar, a pretexto do Acórdão nº 401/2011 do Tribunal Constitucional,* in Lex familiae, Revista Portuguesa de Direito da Familia, Ano 7, Coimbra: Coimbra Editora, Grupo Wolters Kluwer, 2003.
OLIVEIRA, MÁRIO ESTEVES DE /PEDRO GONÇALVES/JOSÉ PACHECO DE AMORIM, *Código do procedimento administrativo comentado*, Reimp., Coimbra: Livraria Almedina, 2010.
OLIVEIRA, RODRIGO ESTEVES, *A tutela "cautelar" ou provisória associada à impugnação da adjudicação de contratos públicos*, in CJA, n.º 115, Braga: ed. Cejur, 2016.

OLIVEIRA, RODRIGO ESTEVES DE *O ato administrativo contratual*, in CJA, n.º 63, Braga: ed. Cejur, 2007.
OLIVEIRA, RODRIGO ESTEVES/MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA, *Concursos e outros procedimentos de contratação pública*, Reimp., Coimbra: Livraria Almedima, 2016.
OLIVEIRA, RODRIGO ESTEVES, *Processo executivo: algumas questões*, in AAVV, "A reforma da Justiça Administrativa", n.º 86, SI, Coimbra: Coimbra Editora, 2005.
ONIANS, RICHARD BROXTON, *The origins of european thought*, Cambridge: Cambridge University Press, 2000.
ORESTANO, RICCARDO, *Introduzione allo studio storico del diritto romano*, Turim: G. Giappichelli, 1963.
ORTIZ, GASPAR ARIÑO, *El servicio público como alternativa*, in REDA, n.º 23, Madrid: Editorial Civitas, 1979.
OST, FRANÇOIS /MICHEL VAN DER KERCHOVE, *De la pyramide au réseau?: pour une théorie dialectique du droit*, in RIDC, n.º 3, vol. 55, Paris: Societé de législation comparée, 2003.
OST, FRANÇOIS /MARK VAN HOECKE, *Temps et droit. le droit a-t-il pour vocation durer?,* Bruxelas: ed. Bruylant, 2008.
OTERO, PAULO, *As instituições políticas e a emergência de uma "constituição não oficial"*, in Anuário Português de Direito Constitucional, vol. 2, 2002.
OTERO, PAULO, *Instituições políticas e constitucionais*, vol. 1, Reimp., Coimbra: Livraria Almedina, 2016.
OTERO, PAULO, *Legalidade e administração pública*, Coimbra: Livraria Almedina, 2011.
OTERO, PAULO/PEDRO GONÇALVES, *Tratado de direito administrativo especial*, vol. I, Reimp., Lisboa: Livraria Almedina, 2017: *Direito administrativo dos resíduos,* ALEXANDRA ARAGÃO; *Direito administrativo do ambiente* CARLA AMADO GOMES; *Direito administrativo de polícia*; MIGUEL NOGUEIRA DE BRITO; *Direito administrativo da concorrência*, PAULA VAZ FREIRE.
OTERO, PAULO/PEDRO GONÇALVES, *Tratado de direito administrativo especial*, vol. II, Reimp., Lisboa: Livraria Almedina, 2017: *Direito administrativo da água*, JOANA MENDES; *Direito do Notariado*, JOSÉ ALBERTO VIEIRA; *Direito Administrativo da Cultura*, JOSÉ LUÍS BONIFÁCIO RAMOS; *Direito administrativo dos seguros*, MARIA JOSÉ RANGEL DE MESQUITA.
OTERO, PAULO/PEDRO GONÇALVES, *Tratado de direito administrativo especial*, vol. III, Lisboa: Livraria Almedina, 2010: *Domínio privado da administração*, BERNARDO AZEVEDO; *Direito administrativo das organizações internacionais*, DULCE LOPES; *Direito administrativo da saúde*, LICÍNIO LOPES; *Direito administrativo dos mercados de valores mobiliários*, LUÍS GUILHERME CATARINO.
OTERO, PAULO/PEDRO GONÇALVES, *Tratado de direito administrativo especial*, vol. IV, Lisboa: Livraria Almedina, 2010: *Direito das autarquias locais*, JOSÉ DE MELO ALEXANDRINO; *Direito do contencioso administrativo autárquico*, ISABEL CELESTE M. FONSECA; *Direito da função pública*, ANA FERNANDA NEVES;
OTERO, PAULO/PEDRO GONÇALVES, *Tratado de direito administrativo especial*, vol. V, Lisboa: Livraria Almedina, 2011: *Direito do domínio público*, ANA RAQUEL GONÇALVES MONIZ; *Direito administrativo das telecomunicações*; NUNO PERES ALVES; *Direito administrativo dos transportes*.
OTERO, PAULO/PEDRO GONÇALVES, *Tratado de direito administrativo especial*, vol. VI, Lisboa: Livraria Almedina, 2017: SUZANA TAVARES DA SILVA, *Direito administrativo do consumo*, ADELAIDE MENEZES LEITÃO; *Direito do planeamento territorial*, LUÍS P. PEREIRA COUTINHO; *Direito administrativo da religião*, MIGUEL ASSIS RAIMUNDO; *Direito das obras públicas*.
OTERO, PAULO/PEDRO GONÇALVES, *Tratado de direito administrativo especial*, vol. VII, Lisboa: Livraria Almedina, 2017: PEDRO MELO, *Direito de asilo;* A. SOFIA PINTO OLIVEIRA; *Direito administrativo da magistratura judicial*, ISABEL GRAES; *Direito administrativo das privatizações*, LOURENÇO VILHENA DE FREITAS.
OVIEDO, GARCIA, *Derecho administrativo I*, 6.ª ed.º, Madrid: ed. Eisa, 1957.
PACHECO, SANTIAGO ROSADO, *La concesión administrativa de aguas (su nueva regulación)*, Anuário de la Facultad de Derecho, n.º 4, Universidade de Estremadura, 1986.
PAGLIARO, ANTONIO, *Concorso di norme*, in Enciclopedia del diritto, vol. VIII, Milão: ed. Giuffrè, 1961.
PAGLIARI, GIORGIO, *Teorici della sanzione amministrativa*, Pádua: ed. Cedam, 1988.
PALASÍ, JOSÉ LUIS VILLAR, *Natureza y regulación de la concessión minera*, in RAP, n.º 1, 1950.
PALIERO, CARLO ENRICO/ALDO TRAVI, *La sanzione amministrativa: profili sistematici*, Milão: ed. Giuffrè, 1988.
PAIVA, VICENTE FERRER NETO, *Princípios gerais de philosophia de direito, ou comentário à secção I da parte I dos elementos de direito natural, ou philosophia do direito*, Coimbra: Imprensa da Universidade, 1850.
PANZA, GIUSEPPE, *Contributo allo studio della prescrizione*, Nápoles: ed. Jovene, 1984.
PARADA, RAMON, *Derecho administrativo*, vol. I, 25.ª ed., Madrid: ed. open ediciones universitarias, 2015.
PASSARELLI-SANTORO, FRANCESCO, *Prescrizione e decadenza*, in Rivista di Diritto Civile, 1926.
PASTOR, JESUS FUENTETAJA, *Derecho administrativo europeo*, 3.ª ed., vol. I, Thomson Reuters, Madrid: Editorial Civitas, 2016.
PASTOR, JUAN ALFONSO SANTAMARÍA, *Princípios de derecho administrativo*, 3.ª ed., vol. I, Madrid: Iustel. Portal Derecho, S.A., 2015.
PASTOR, JUAN ALFONSO SANTAMARÍA, *Princípios de derecho administrativo*, 3.ª ed., vol. II, Madrid: Iustel. Portal Derecho, S.A., 2015.

PASTOR, JUAN ALFONSO SANTAMARÍA, *El problema de los plazos en el recurso contencioso-administrativo. ¿prescripción o caducidad?*, in RAP, n.º 58, 1969.
PAZ, ENRIQUE MARTÍNEZ, *Introducción al derecho civil comparado*, Buenos Aries: ed. AbeladoPerrot, 1960.
PEDRA, ADRIANO, *Mutação constitucional,* Interpretação evolutiva da Constituição na democracia constitucional, Rio de Janeiro: ed. Lumen Juris, 2013.
PELAYO, GARCIA, *Las transformaciones del estadeo contemporâneo,* 14.ª ed., Madrid: Alianza Editorial, 1996.
PELLOUX, ROBERT, *Le citoyen devant l'état*, Paris: ed. PUF, 1955.
PEREIRA, GONÇALVES, ANDRÉ/FAUSTO DE QUADROS, *Manual de direito internacional público*, Reimp. da 3.ª ed., Lisboa: Livraria Almedina, 2016.
PERELMAN, CHAÏM, *La lógica jurídica e la nueva retórica* (trad. de Luís Diez), Madrid: Editorial Civitas, 1988.
PEREZ, JESUS GONZALEZ, *Derecho procesal administrativo*, tomo 2, Madrid: Instituto de Estudios Politicos, 1957.
PÉREZ, JESÚS GONZÁLEZ Y GONZÁLEZ NAVARRO, *Comentarios a la ley de régimen jurídico de las administraciones públicas y procedimiento administrativo común*, II, 5.ª ed.º, Madrid: Editorial Civitas, 2012.
PEREZ, MARTA GARCIA, *La utilización del dominio público marítimo-terrestre*, Madrid: Marcial Pons, 1995.
PEREZ, GONZÁLEZ, *Los derechos reales administrativos*, 2.ª ed.º, Madrid: ed. Civitas, 1989.
PÉREZ, GONZÁLEZ / GONZÁLEZ SALINAS, *Procedimiento administrativo local*, tomo II, 2.ª ed.º, Madrid: ed. ed. Consultor Ayunt.Y Juzgados,S.A, 1993.
PERRIN, BERNARD, *La Reforme Territoriale: un exercice de «darwinisme institutionnel»*, in RA, n.º 373, Paris: Editions Economica, 2010.
PERRUCCI, *Le acque pubbliche nelle legislazione italiana*, Bolonha: ed. Zanichelli, 1981.
PESCATORE, PIERRE, *Introduction à la science du droit,* Reimp., Luxemburgo: ed. Bruylant, 2010.
PÉREZ, ADOLFO CARRETERO/ADOLFO CARRETERO SANCHÉZ, *Derecho administrativo sancionador*, Madrid: ed. Edersa, 1992.
PERLO, NICOLETTA, *Le príncipe de subsidiarité horizontale: un renouvellement de la relation entre l' administration et les citoyens (étude comparée franco-italienne),* in RIDC, n.º 4, ano 66, 2014.
PESSOA, FERNANDO, *Poesias de álvaro de campos*, Lisboa: Editora Ática, 2006.
PIMENTA, PAULO, *Processo civil declarativo*, Reimp., Coimbra: Livraria Almedina, 2016.
PINHEIRO, ALEXANDRE SOUSA/TIAGO SERRÃO/MARCO CALDEIRA, *Questões fundamentais para a aplicação do CPA*, Coimbra: Livraria Almedina, 2016.
PINTO, ALEXANDRE MOTA, *"Falibilismo" jurídico? ensaio de aplicação ao direito do modelo metódico da falsificação, proposto por karl popper,* in *Ars Iudicandi – Estudos em homenagem ao Prof. Doutor António Castanheira Neves,* Vol. I: Filosofia, Teoria e Metodologia, Coimbra: Coimbra Editora, 2008.
PINTO, CARLOS ALBERTO DA MOTA, *Não cumprimento do dever de revisão de prestações periódicas (pensões de reforma), Relação obrigacional complexa e Prescrição*, in RDES, Ano XVIII, Janeiro/Dezembro, 1971.
PINTO, CARLOS ALBERTO DA MOTA, *Teoria geral do direito civil,* Reimp. da 4.ª ed., Coimbra: Coimbra Editora, 2012.
PINTO, MÁRIO JORGE LEMOS, *Impugnação de normas e ilegalidade por omissão* (no contencioso português), Coimbra: Coimbra Editora, 2009.
PINTORE, ANNA, *Consenso y verdad en la jurisprudencia* (trad. por Josep Aguiló Regla) in CFD, n.º 20, Alicante: ed. Doxa, 1997.
PIRAS, ALDO, *Discrezionalità amministrativa*, in Enciclopedia del Diritto, vol. XIII, Milão: ed. Giuffrè, 1964.
PIRRO, MASSIMILIANO DI, *La prescrizioni e la decadenza*, Placência: Casa Editrice La Tribuna, 2012.
PLATÃO, *A república* (trad. de της Δημοκρατιας por Maria Helena da Rocha Pereira), 14.ª ed., Lisboa: ed. FCG, 2014.
PLANIOL, MARCEL, *Traité élémentaire de droit civil conforme aux programme officiel des facultés de droit*, tomo 2, 10.ª ed., Paris: LGDJ, 1923.
POLI, ROBERTO*, Sulla sanabilità della inosservanza di forme prescritte a pena di preclusione e decadenza*, in Rivista di Diritto Processuale, Pádua: ed. Cedam, ano 51, n.º 2 (Abril-Junho), 1996.
PONCE, CRUZ-, LISANDRO, *Analisis historico de la caducidad en el derecho*, in Boletin mexicano de derecho comparado, Ano 20, n.º 59 (Maio-Agosto), Cidade do México: UNAM, 1987.
POPPER, KARL, *The logic of scientific discovery* (trad. de *Logik der Forschung*) 6.ª ed.º, Londres: ed. Routledge, 2002.
PORTOCARRERO, MARIA FRANCISCA, *Aferição judicial ab extra da legalidade do exercício administrativo discricionário, anotação ao acórdão do STA-1 de 6 de Dezembro de 2006*, in CJA, n.º 66, Novembro/Dezembro, Braga: ed. Cejur, 2007.
POSNER, RICHARD A., *The problematics of moral and legal theory*, in Havard Law Review, n.º 111, 1998.
POTHIER, *Des donac. testa*, cap. VII, n.º 4585, tomo IV, Bruxelas, 1930.
PRATA, ANA, *Dicionário jurídico*, vol. I., Reimp., Coimbra: Livraria Almedina, 2016.
PRATAS, SÉRGIO, *A (nova) lei do acesso aos documentos administrativos*, Coimbra: Livraria Almedina, 2018.

PRATES, MARCELO MADUREIRA, *Sanção administrativa geral: anatomia e autonomia*, Coimbra: Livraria Almedina, 2005.
PRODI, PAOLO, *Una storia della giustizia*: *dal pluralismo dei fori al moderno dualismo tra coscienza e diritto*, Bolonha: Il Mulino, 2000.
PROUDHON, JEAN-BAPTISTE, *Le traité du domaine public ou de la distinction des biens considérés principalement par rapport au domaine public*, Bruxelas: Librairie de Jurisprudence de H. Tarlier, 1835.
PUGLIESE, GIUSEPPE, *La prescrizione*, 3.ª ed., vol. 2, 1914.
PUGLIESE, *Istituzioni di diritto romano* (com a colaboração de FRANCESCO SITZIA e LETIZIA VACA), Pádua: Piccin, 1986.
QUADROS, FAUSTO DE, *Comentários à revisão do código do procedimento administrativo*, in AAVV, Coimbra: Livraria Almedina, 2016.
QUEIRÓ, AFONSO, *Administração pública*, in DJAP, vol. I, Lisboa, 1990.
QUEIRÓ, AFONSO, *Anot. ao ac. do STA, de 14-10-1984* in RLJ, ano 120, Coimbra, 1991.
QUEIRÓ, AFONSO, *Teoria dos atos de governo*, Coimbra: Coimbra Editora, 1948.
QUEIRÓ, AFONSO, *Teoria dos regulamentos*, in Estudos de Direito Público, vol. II, obra dispersa, Coimbra: Biblioteca Geral da Universidade de Coimbra, 2000.
QUEIRÓ, AFONSO, *Teoria dos atos do governo*, Coimbra: Coimbra Editora, 1948.
QUEIRÓ, AFONSO, *Estudos de direito administrativo*, Coimbra: Atlântida Editora, 1968.
QUEIRÓ, AFONSO, *Lições de direito administrativo*, vol. I, polic., Coimbra, 1976.
QUEIRÓ, AFONSO, *Os limites do poder discricionário das autoridades administrativas*, in BFDUC, n.º 41, Coimbra, 1965.
QUEIRÓ, AFONSO, *O poder discricionário da administração*, Coimbra: Coimbra Editora, 1948.
QUEIRÓ, AFONSO, *Condição*, in DJAP, vol. II, Coimbra, 1972.
QUEIROZ, CRISTINA, *Interpretação constitucional e poder judicial* (sobre a epistemologia da construção constitucional), Coimbra: Coimbra Editora, 2000.
RADFORD, MIKE, *Mitigating the democratic deficit? Judicial review and ministerial accountability*, *Administrative Law Facing the Future: Old Constraints and New Horizons*, Blackstone, 1997.
RAIMUNDO, MIGUEL ASSIS, "*Private ators and public practices in global administrative law", Comment on Rebecca Schmidt*, in e-Pública, n.º 6, 2015.
RAIMUNDO, MIGUEL ASSIS, *Concursos para a atribuição de licenças no audiovisual*, Lisboa: Instituto de Ciências Jurídico-Políticas da Faculdade de Direito de Lisboa, 2012.
RAIMUNDO, MIGUEL ASSIS, *Alterações ao código dos contratos públicos: o decreto-lei n.º 278/2009, de 2 de outubro*, in RDPR, n.º 5, 2010.
RAIMUNDO, MIGUEL ASSIS, *Estudos sobre contratos públicos,* Lisboa: AAFDL, 2010.
RAMAJOLI, MARGHERITA, *A proposito di codificazione e modernizzazione del diritto amministrativo* , in RTDP, n.º 2, Milão: ed. Giuffrè, 2016.
RAMBALDI, ENRICO, *Dialéctica*, in Enciclopédia (Einaudi), vol. X, INCM, 1998.
RÁMON, FERNANDO LÓPEZ, *La caducidad del procedimiento de oficio*, in RAP, n.º 194, Madrid: ed. Centro de Estudíos Políticos e Constitucionales, 2014.
RAMOS, RUI MANUEL MOURA, *As comunidades europeias*, enquadramento normativo-institucional, in BMJ, Documentação e Direito Comparado, n.º 25/26, 1986.
RANELETTI, ORESTE, *Teoria degli atti amministrativi speciali*, 7.ª ed.º, Milão: ed. Giuffrè, 1945.
RASELLI, *Il potere discrezionale del giudice civile*, I, Pádua: ed. Cedam, 1927.
REALE, MIGUAL, *Da teoria das fontes à teoria dos modelos do direito*, Coimbra, 1985.
REBELO, MARGARIDA SÁ VIANA/LUIS NANDIN CARVALHO, *Utilidade turística: legislação anotada*, Lisboa: Instituto Nacional de Formação Turística, 1985.
REBELO, MARIA MANUELA MAIA DE OLIVEIRA, *Caducidade do contrato de arrendamento urbano por cessação do direito ou fim dos poderes legais de administração que estiveram na base da sua celebração*, in Estudos em homenagem a Joaquim M. da Silva Cunha, Porto: Universidade Portucalense Infante D. Henrique, 1999.
RECCHIA, GIORGIO, *Ordinamenti giuridici europei di giustizia amministrativa*, in Trattato di Diritto Amministrativo diretto dal Prof. G. Santaniello, vol. XXV, Milão: ed. Cedam, 1996.
REHBINTER, MANFRED, *Sociología del derecho* (trad. de *Rechtssoziologie* por Gregorio Robles Morchón), Madrid: ed. Pirámide, 1981.
REIS, JOÃO PEREIRA/MARGARIDA LOUREIRO, *Regime jurídico da urbanização e da edificação*, Anotado, Coimbra: Livraria Almedina, 2002.
REIS, JOSÉ ALBERTO DOS, *Código do processo civil anotado*, vol. III, Coimbra, 1950.
REIS, JOSÉ ALBERTO DOS, *Caducidade e caso julgado na acção de investigação de paternidade ilegítima,* in RLJ, n.º 76, 1943.
RENARD, *Le droit, la justice et la volonté*, Conférences d'introduction philosophique à l'étude du droit, 1924.

RESSCIGNO, PIETRO, *Condizione*, in Enciclopedia del Diritto, VIII, Milão: ed. Giuffrè, 1961.
RESTA, *La revoca degli atti amministrativi,* Roma: Bulzoni Editore, 1972.
RIBEIRO, JOAQUIM DE SOUSA, *Prescrição presuntiva: sua compatibilidade com a não impugnação dos fatos articulados pelo autor,* RDEV, 2, 1979, pp. 390-411 (393).
RIBEIRO, MARIA TERESA DE MELO, *A eliminação o ato definitivo e executório na revisão constitucional de 1989*, in DJ, vol. 6, 1992.
RIBEIRO, VINÍCIO, *O estado de direito e o princípio da legalidade da administração*, 2.ª ed., Coimbra: Coimbra Editora, 1981.
RIBEIRO, VITOR, *Prescrição e caducidade e o novo regime de cessação do contrato de trabalho: decreto-lei n.64-A 189, de 27-2*, in RMP, ano X, n.40 (Out.-Dez.), Lisboa: Sindicato dos Magistrados do Ministério Público, 1989.
RIBOTTA, SILVINA, *Las Desigualdades Económicas en las Teorias de la Justicia* (Prólogo sw Eusébio Fernández García), Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2010.
RICCI, JEAN-CLAUDE, *Droit administratif general*, 5.ª ed., Paris: ed. Hachette Livre, 2013.
RINALDI, MANUELA, *Prescrizione e decadenza dei crediti di lavoro,* Aggiornato alla legge finanziaria, Roma: *Halley Editrice*, 2007.
RINCÓN, JOSÉ SUAY, *Sanciones administrativas*, Colección Studia albornotiana, Bolonia: Publicaciones del Real Colegio de España, 1989.
RIVERO, JEAN, *Cours de droit administratif comparé*, Paris, 1958.
RIVERO, JEAN, *Direito administrativo (*trad. de *Droit Administratif* por ROGÉRIO EHRHARDT SOARES), Coimbra: Livraria Almedina, 1982.
ROCHA, COELHO DA, *Instituições do direito civil portuguez,* Tomo I, 3.ª ed., Coimbra, 1852.
ROCHA, COELHO DA, *Instituições do direito civil portuguez,* Tomo II, 3.ª ed., Coimbra, 1852.
ROCHA, FRANCISCO COSTEIRA DA, *Caducidade da ação de anulação de deliberação da assembleia geral de uma cooperativa,* Caducidade, Competência e Natureza Jurídica da Cooperativa, Acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa de 31 de janeiro de 2008, in Jurisprudência Comentada, obra coletiva de comentários a acórdãos da jurisprudência portuguesa, brasileira e espanhola (coordenação de Deolinda Aparício Meira), Lisboa, INCM, 2012.
RODRIGUES, LUÍS NUNO/FERNANDO MARTINS, *História e Relações Internacionais: Temas e Debates*, Reimp., Lisboa: ed. Colibri, 2016.
ROMANO, ALBERTO, *Note in tema di decadenza*, Rivista trimestrale di Diritto e Procedura Civile, anno XVIII, 1964.
ROMANO, SANTI, *Principii di diritto amministrativo italiano*, Milão: ed. Giuffrè, 1983.
ROUAST, ANDRÉ, *Déchéances protectrices et déchéances répressives dans le droit des sucessions*, in Revue Trimestrielle de Droit Civil, 1952.
ROUAULT, MARIE-CHRISTINE, *L' essentiel du droit administratif général*, 14.ª ed., Les carrés, Paris: Gualino-Lextenso éditions, 2016.
ROUBIER, PAUL, *Le droit transitoire* (conflits des lois dans le temps), 2.º ed.º, Paris, 1960.
ROUHETTE, GEORGES, *La doctrine de l' acte juridique, sur quelques materiaux recénts*, in RVTJ, "Droits", n.º 7, Paris, 1988.
ROMAGNOSI, GIAN DOMENICO, *Principi fondamentali di diritto amministrativo,* onde tesserne le instituzioni, 3.ª ed., Florença: Stamperi Piatti, 1835.
ROMANO, CLAUDE, *L'événement et le temps*, Paris: ed. PUF, 1999.
ROMANO, SANTI, *Frammenti di un dizionario giuridico*, Milão: ed. Giuffrè, 1983.
ROMANO, SANTI, *Principii di diritto amministrativo italiano*, Milão: ed. Giuffrè, 1983.
ROMANO, ALBERTO, *Note in tema de decadenza*, in RTDPC, ano 18, 1964.
ROSELLI, FEDERICO, *Decadenza*, in Enciclopedia Giuridica, vol. 10, Roma: Treccani, 1988.
RUFFIA, BISCARETTI PAOLO, *Introduzione al diritto costituzionale comparato,* 4.ª ed., Milão: Giuffrè, 1980.
RUFFINI, *La Buona fede in matéria di presunzioni: storia della teoria canonistica*, Turim, 1892.
RUGGIERO, ROBERTO DE, *Instituciones de derecho civil* (trad. por Ramón Suner), vol I, Madrid: Editorial Reus, 1929.
RUIZ, ARANGIO-, *Istituzioni di diritto romano,* 14.ª ed., Nápoles: Casa Editrice Dott. Eugenio Jovene, 1998.
RUNCIMAN, DAVID*, Pluralism and the personality of the state*, Nova Iorque: Cambridge University Press, 2005.
RUPERTO, CESAR, *Prescrizione e decadenza*, Turim: UTET, 1968.
SÁ, FERNANDO CUNHA DE, *Caducidade do contrato de arrendamento*, vol. I, Lisboa, 1968.
SACCO, *Introduzione al diritto comparato,* Turim: Unione Tipografico-Editrice, Torinese, 1995.
SALDANHA, NELSON, *Filosofia, povos, ruínas*, Páginas para uma Filosofia da História, Rio de Janeiro: ed. Calibán, 2002.
SÁNCHEZ, RAFAEL CABALLERO, *Prescripcion y caducidad en el ordenamiento administrativo*, Madrid: ed. McGraw-Hill Interamericana Colección, 1999.

SÁNCHEZ, RAÚL LAFUENTE, *Ley aplicable a los accidentes de tráfico transfronterizos en la Unión Europea: consecuencias negativas que provoca la ausencia de armonización de los plazos de prescripción y caducidad y posibles soluciones,* in La Ley Unión Europea, n.º 55, Madrid: ed. Wolters Kluwer, 2018.
SANCHES, SALDANHA, *Prazo de caducidade em preços de transferência (nota breve)*, in «Fiscalidade», Revista de Direito e Gestão Fiscal, Julho-Setembro, n.º 39, Lisboa: Instituto Superior de Gestão, 2009.
SANDULLI, ALDO, *Manuale di dirito amministrativo*, vol. I, 10.ª ed., Nápoles: Casa Editrice Dott. Eugenio Jovene, 1969.
SANDULLI, ALDO, *Manuale di dirito amministrativo*, vol. II, 15.ª ed., Nápoles: Jovene Editore, 1989.
SANDULLI, ALESSANDRA, *Decadenza, diritto amministrativo*, in Enciclopedia Giuridica, XI, Roma, 1989.
SANTAMARIA, *La nulidad de pleno derecho de los atos administrativos*, IEA, Madrid, 1972.
SANTANIELLO, GIUSEPPE, *Decadenza, diritto amministrativo*, in Enciclopedia del Diritto, vol. XI, Milão: ed. Giuffrè, 1962.
SARACENO, PIETRO DI, *Della decadenza*, in Commentario del Códice, D'Amelio-Finzi, Libro della tutela dei diritti, Vol. VI, 1943.
SATTA, FILIPPO, *Giustizia amministrativa,* Terza Edizione, Pádua: ed. Cedam, 1997.
SATTA, FILIPPO, *I Soggetti dell'ordinamento. Per una Teoria della Responsabilità Civile della Pubblica Amministrazione* in Rivista di Diritto Civile, 1977.
SAVIGNY, FRIEDRICH CARL VON, *De la Vocacion de Nuestro Siglo para la Legislacion y la Ciencia del Derecho* (trad. de *Von Beruf unseres zeit fur Gesetzgebund und Rechtswissenschaft* por Adolfo G. Posada), Buenos Aires: Atalaya, 1946.
SAVIGNY, FRIEDRICH CARL VON, *Sistema del derecho romano actual* (trad. de *System des heutigen romischen Rechts* por Jacinto Mesía y Manuel Poley), tomo II, Alicante: ed. Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes, 2009.
SCHMITT, CARL, *Legalidad y legitimidad* (trad. de *Legalität und Legitimität* por José Diaz Garcia), Madrid: Editorial Aguilar, 1971.
SCHMITT, CARL, *Teoría de la constitución* (trad. de *Verfassungslehre* por Francisco Ayala), Madrid: Editorial Alianza, 2011.
SCIALOJA, VITTORIO, *Teoria della proprietà nel Diritto romano*, vol. I, Roma: ed. Anonima Romana, 1933.
SCOCA, FRANCO GAETANO, *Diritto amministrativo*, 4.ª ed., Turim: ed. Giappichelli, 2015.
SEBA, AÏN-, *La déchéance de la marque pour défaut d'exploitation et le principe de la spécialité*, Paris, 1997.
SEOANE, ANTONIO MOZO, *La discrecionalidad de la administración pública en España*, Madrid: ed. Montecorvo, 1985.
SERAFINI, FILIPPO, *Istituzioni di diritto romano comparato al diritto civile patrio*, vol. I, 8.ª ed., Turim: Unione Tipografico Editrice Tornese, 1909.
SERRA, VAZ, *Prescrição extintiva e caducidade: estudo de direito civil português, de direito comparado e de politica legislativa*, BMJ, n.º 105, 1961.
SERRA, VAZ, *Prescrição extintiva e caducidade: estudo de direito civil português, de direito comparado e de politica legislativa*, in Separata do BMJ, n.º 107, Lisboa, 1961.
SERRÃO, TIAGO, *O direito de regresso na responsabilidade administrativa*, Lisboa: Livraria Almedina, 2015.
SCHIERA, PIRANGELO, *Dall arte di governo alle scienze dello stato*. Il Cameralismo e L' Assolutismo Tedesco, Milão: ed. Giuffrè, 1968.
SICHIROLLO, LIVIO, *Dialéctica*, Milão: ed. ISEDI, 1973.
SILVA, CALVÃO DA, *T.R.L., Acórdão de 9 de Julho de 1998 e T.R.P., Acórdão de 28 de Junho de 1999 – Aplicação da Lei n.º 23/96 ao Serviço Móvel de telefone e natureza extintiva da prescrição referida no seu art. 10.º*, in RLJ, Ano 132.º, n.os 3901 e 3902, Coimbra, 1999.
SILVA, ESPINOSA GOMES DA, *História do direito português, fontes de direito*, 5.ª ed., Lisboa: ed. FCG, 2011.
SILVA, JORGE ANDRADE DA, *Código dos contratos públicos*, comentado e anotado, 3.ª ed.º, Coimbra: Livraria Almedina, 2010.
SILVA, JORGE ANDRADE DA, *Dicionário dos contratos públicos*, 2.ª ed.º, Coimbra: Livraria Almedina, 2018.
SILVA, NUNO ESPINOSA GOMES DA, *História do direito português. fontes de direito*, 5.ª ed., Lisboa: ed. FCG, 2011.
SILVA, PAULA COSTA E, *Jurisdição e competência internacional dos tribunais administrativos: a propósito do acórdão do sta n.º 4/2010*, in CJA, n.º 84 (Novembro/Dezembro), Braga: ed. Cejur, 2010.
SILVA, SUZANA TAVARES DA, *Direito administrativo europeu*, Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra, 2010.
SILVA, SUZANA TAVARES DA, *Um novo direito administrativo?*, Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra, 2010.
SILVA, VASCO PEREIRA DA, *A natureza jurídica do recurso directo de anulação*, Coimbra: Livraria Almedina, 1985.
SILVA, VASCO PEREIRA DA, *A viagem pela europa das formas de atuação administrativa - VIII Seminário de Justiça Administrativa,* in CJA, n.º 58, julho/agosto, Braga: ed. Cejur, 2006.
SILVA, VASCO PEREIRA DA, *A vinculação das entidades privadas pelos direitos, liberdades e garantias*, in RDES, ano XIX, n.º 2, II, Lisboa, 1987.

SILVA, VASCO PEREIRA DA, *Em busca do ato administrativo perdido* (reimp.), Coimbra: Livraria Almedina, 2003.
SILVA, VASCO PEREIRA DA, *O contencioso administrativo como "direito constitucional concretizado" ou "ainda por concretizar"?*, Coimbra: Livraria Almedina, 1999.
SILVA, VASCO PEREIRA DA, *O contencioso administrativo no divã da psicanálise*, Reimp., Coimbra: Livraria Almedina, 2016.
SILVA, VASCO PEREIRA DA, *Responsabilidade administrativa em matéria de ambiente,* AAVV, in La Responsabilidad Patrimonial de los Poderes Públicos, III Coloquio Hispano-Luso de Derecho Administrativo, Madrid: ed. Marcial Pons, 1999.
SILVA, VASCO PEREIRA DA, *Ventos de mudança no contencioso administrativo*, Coimbra: Livraria Almedina, 2005.
SILVA, VASCO PEREIRA DA, *Verde cor de direito*, Lições de Direito do Ambiente, Lisboa: Livraria Almedina, 2004.
SIMÃO, JOSÉ FERNANDO, *Prescrição e decadência: início dos prazos,* São Paulo: Editora Atlas S.A., 2013.
SLAUGHTER, ANNE-MARIE, *Judicial globalization*, Virginia Journal of International Law, vol. 40, 2000.
SMEND, RUDOLF *Constitución y derecho constitucional* (trad. de *Verfassung und Verfassungsrecht* por José Maria Beneyto), Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1985.
SMITH, ADAM, *The theory of moral sentiments*, Oxford: Clarendon Press, 1976.
SOARES, ROGÉRIO, EHRHARDT, *Administração pública*, in "Polis", vol. I, Lisboa, 1983.
SOARES, ROGÉRIO, EHRHARDT, *Direito público e a sociedade técnica*, Coimbra: Edições Tenacitas, 2009.
SOARES, ROGÉRIO, EHRHARDT, *Interesse público, legalidade e mérito*, Coimbra: Atlântida, 1955.
SOARES, ROGÉRIO, EHRHARDT, *Direito administrativo,* Lições, Coimbra, 1978.
SOARES, PAULO FIRMEZA, *A aplicação da sanção de caducidade por não pagamento da taxa de fiscalização de funcionamento e o princípio da individualização da pena*, Brasília: ed. Conteúdo Jurídico, 2012.
SOHM, *Instituciones de derecho privado romano-história y sistema* (trad. de *Institutionen des römischen Rechts*, 17.ª ed., corrigida por L. MITTEIS e dada a lume por L. WENGER, por W. ROCES), Madrid: Librerira General de Victoriano Suarez, 1928.
SOMMERMAMN, KARL-PETER, *El papel de la ley alemana de la justicia administrativa para la realización del estado de derecho*, in AAVV, Pedro Aberastury (coordinador), Ley de la Justicia Administrativa Alemana, Análisis Comparado y Traducción, Buenos Aires: Editorial Abeledo Perrot, 2009.
SORABILLA, HECTOR M. NAGORE, *Anotaciones sobre la caducidad de las licencias de obras*, in Revista Jurídica de Navarra (Janeiro-Junho), n.º 9, 1990.
SOUSA, FRANCISCO DE, *A discricionariedade administrativa*, Lisboa: ed. Danubio, 1987.
SOUSA, JORGE DE, *Poderes de cognição dos tribunais administrativos relativamente a atos praticados no exercício da função política*, in Revista Julgar, n.º 3 (Set-Dez), Lisboa, 2007.
SOUSA, NUNO J. VASCONCELOS ALBUQUERQUE, *Noções de direito administrativo*, Coimbra: Coimbra Editora, 2011.
SOUSA, MARCELO REBELO DE, *Legislação administrativa fundamental (explicação prévia)* Lisboa: LEX, 2000.
SOUSA, MARCELO REBELO DE, *Administração pública e direito administrativo em portugal*, Lisboa: ed. AAFDL, 1992.
SOUSA, MARCELO REBELO DE/ANDRÉ SALGADO MATOS, *Direito administrativo geral,* Introdução e Princípios Fundamentais, tomo I, 3ª ed. (reimp.), Lisboa: Publicações Dom Quixote, 2008.
SOUSA, MARCELO REBELO DE/ANDRÉ SALGADO MATOS, *Direito administrativo geral,* Atividade Administrativa, tomo III, 3ª ed., Lisboa: Publicações Dom Quixote, 2009.
SOUSA, MARCELO REBELO DE/ANDRÉ SALGADO MATOS, *Contratos públicos,* Direito Administrativo Geral, tomo III, 3ª ed., Lisboa: Publicações Dom Quixote, 2008.
SOUSA, MARCELO REBELO DE /ANDRÉ SALGADO MATOS, *Responsabilidade civil administrativa,* Direito Administrativo Geral*,* tomo III, Lisboa: Publicações Dom Quixote, 2008.
SOUSA, MARCELO REBELO DE, *O princípio da legalidade administrativa na constituição de 1976,* in Demoracia e Liberdade, n.º 13, 1980.
SOUSA, MARCELO REBELO DE, *Privatizações e constituição,* Lisboa: editora gráfica portuguesa, 1991.
SOUSA, NUNO J. VASCONCELOS ALBUQUERQUE, *Noções de direito administrativo*, Coimbra: Coimbra Editora, 2011.
SOUSA, NUNO JOSÉ DE ALBUQUERQUE E, *A liberdade e o direito*, in AAVV, Estudos de Homenagem ao Prof. Doutor Eduardo Correia, III, Coimbra, 1984.
SOUSA, MIGUEL TEIXEIRA DE, *Introdução ao direito*, Reimp. da ed. de 2012, Coimbra: Livraria Almedina, 2015.
SOUSA, MIGUEL TEIXEIRA DE, *Estudos sobre o novo processo civil*, Lex, 1997.
SOUSA, MIGUEL TEIXEIRA DE, *As partes, o objecto e a prova na acção declarativa*, Lisboa, Lex, 1995.
SOUSA, LUIS VERDE DE, *A negociação pós-adjudicatória dos atributos da proposta*, in AAVV, Estudos de Contratação Pública, vol. III, Coimbra: Coimbra Editora, 2010.
SPANJAERDT, MARGADANT/FLORIS GUILLERMO, *Las leyes caducarias*, in Revista del Foro de México, n.º 32, 1955.

SPOTA, ALBERTO G., *Tratado de derecho civil*, prescripción y caducidad, tomo 1, vol. 3, Buenos Aires: Roque Depalma Editor, 1959.
SQUAZZONI, ALESSANDRO, *Incompatibilità tra processo amministrativo e obbligo di rinnovazione*, in RTDPA, ano 32, n.º 4, Milão: ed. Giuffrè, 2014.
STOLLEIS, MICHAEL, *Public law in germany*, 1800-1914, Berghan Books, 2001.
STOLLEIS, MICHAEL, *A history of public law in germany, 1914-1945*, Oxford University Press, 2004.
STOLLEIS, MICHAEL, *History of social law in germany*, Springer Science & Business Media, 2013.
STRUILLOU, YVES, *La date d'expiration du délai de retrait*, conclusions sur Conseil d'Etat, Section, 21 décembre 2007, in RFDA, Paris, 2008.
SUAREZ, URSICINO ALVAREZ, *El negocio jurídico en derecho romano*, Madrid: ed. Revista de Derecho Privado, 1954.
SUSTERHENN, ADOLF, *L'étatisme vaincu*, in BFDUC, XXXI, 1914.
TALICE, CARLO, *Diritto amministrativo,* 7.ª ed., Bolonha: Grupo Maggioli, 2008.
TAVARES, GONÇALO GUERRA/NUNO DENTE MONTEIRO, *Código dos contratos públicos comentado* (artigos 278º a 473º), Regime substantivo dos contratos administrativos, vol. II, Coimbra: Livraria Almedina, 2011.
TEDESCHI, VITTORIO, *Lineamenti della distinzione tra prescrizione estintiva e decadenza*, 1948.
TELLES, CORRÊA, *Digesto portuguez ou tratado dos direitos e obrigações civis acommodado às leis e costumes da nação portugueza para servir de subsídio ao novo Código Civil,* Tomo I, Coimbra, 1835.
TELLES, CORRÊA, *Digesto portuguez,* Tomo 3, Coimbra, 1909.
TELLES, GALVÃO, *Direito das obrigações - Lições proferidas no ano lectivo de 1948-1949* (compilado por FERNANDO PESSOA JORGE), Lisboa, 1949.
TELLES, INOCÊNCIO GALVÃO, *História do direito português,* Lisboa, 1942.
TELLES, INOCÊNCIO GALVÃO, *Manual dos contratos em geral*, 4.ª ed., Coimbra: Coimbra Editora, 2010.
TELLES, INOCÊNCIO GALVÃO, *Introdução ao estudo do direito*, Vol. I, 11.ª edição, Coimbra: Coimbra Editora, 2001.
TELES, MIGUEL GALVÃO, *A formação do costume*, in AAVV, Publicação feita pelo Instituto de Ciências Jurídico-Políticas, Lisboa, 2012.
TERRÉ, FRANÇOIS /PHILIPPE SIMLER/YVES LEQUETTE, *Droit civil/ les obligations*, 8.ª ed., 2002.
THEIMER, WALTER, *História das ideias políticas* (trad. de Dinória Freitas e Sampaio Marinho), Lisboa, Livraria Arcádia, 1970.
TERRINHA, LUIS HELENO, *O direito administrativo na sociedade*, função, prestação e reflexão do sistema jurídico-administrativo, Porto: Universidade Católica Editora, 2017.
TEYSSIÉ, BERNARD, *Prescription*, in Notarial Repertoire, "Iuris Classeur", Comentário ao artigo 2.219 do CCfr., nota 4.
TIERNEY, BRIAN, *L'idea dei diritti naturali (Diritti naturali, legge naturale e diritto canonico 1150-1625*, Bolonha: Colezione di testi e di studi, 2002.
TODESCAN, FRANCO, *Le redici teologiche del iusnaturalismo laico*, vol. I: *Il problema della secolarizzazione nel pensiero giuridico di ugo grocio*, Milão: ed. Giuffrè, 1983.
TORNARÍA, FELIPE ROTONDO, *Ejecutoriedad del ato administrativo: énfasis en las sanciones administrativas*, n.º 17, Anuario de Derecho Administrativo, Montevideu: Fundación de Cultura Universitaria, 2012.
TORRENT, ARMANDO, *Manual de derecho privado romano*, Saragoça: Mira Editores, S.A., 1990.
TORRENTE, ANDREA, *Manuale di diritto privato*, 22.ª ed., Milão: ed. Giuffrè, 2015.
TORRES, MÁRIO, *O estatuto constitucional dos estrangeiros*, in SI, Maio-Agosto, n.º 290, 2001.
TRAVI, ALDO, *Per un nuovo dialogo fra la dottrina e la giurisprudenza amministrativa*, in RTDP, n.º 2, Milão: ed. Giuffrè, 2015.
TRIGEAUD, JEAN-MARC, *La personne juridique dans la philosophie européenne*, in AAVV, Categorie Europee, 16, Philosophie juridique européenne. Les Institutions, Sezione II, Studi Critici, Japadre Editore, L'Aquila-Roma, 1988 (La personne Juridique dans la Philosophie Européenne, in Philosophie Juridique Européene, Bibliothèque de Philosophie Comparée, Philosophie du Droit, 6, Bordéus: Editions Biere, 1990.
TRIMARCHI, PIETRO, *prescrizione e decadenza*, in JUS, Rivista di scienze giuridiche, Anno VII, Março 1956.
TRIMARCHI, PIETRO, *Causalitá e danno*, Milão: ed. Giuffrè, 1967.
TROPLONG, RAYMOND-THÉODORE, *Le droit civil expliqué suivant l' ordre des articles du Code depuis et y compris le titre de la vente/de la prescription ou commentaire du titre XX du livre III du Code Civil*, 3.ª ed., n.º 27, 1838.
TROPER, MICHEL, *La séparation des pouvoirs et l'histoire constitutionnelle française*, Anthologie du Droit, Paris: LGDJ, 2014.
TROTABAS, LOUIS/PAUL ISOART, *Manuel de droit public et administratif*, Paris: LGDJ, 24.ª ed., 1998.
TULKENS, *Droit de la jeunesse, aide, protection et assistance*, Bruxelas: ed Larcier, 2000.
URRUTIA, ANA VICTORIA SÁNCHEZ, *Mutación constitucional y fuerza normativa de la constitución. Una aproximación al origen del concepto* in REDC, ano 20, n.º 58, 2000, Madrid, [pp. 105-135].

URSO, FRANCESCO D', *Il primate dil diritto,* Una rilettura dei saggi economico-giuridici di Guido Calogero*,* in RIFD, n.º 3, vol. 92, Milão: ed. Giuffrè, 2015.
VALERO, ANA ISABEL MARTÍN, *Los efectos de la caducidad en el procedimiento de reintegro de subvenciones*, in Aad., n.º 1, Madrid: ed. Wolters Kluwer, 2018.
VALEY, MICHEL, *Esquisse historique sur le mot responsable*, in APD, n.º 22, Paris: ed. Dalloz, 1977.
VALLAURI, LUIGI LOMBARDI, *Diritto naturale e diritto libero* in "Persona y Derecho", n.º 23, 1990.
VALLAURI, LUIGI LOMBARDI, *Corso di filosofia del diritto*, 2.ª ed., Pádua: ed. Cedam, 2012.
VARELA, ANTUNES/PIRES DE LIMA*, Código civil anotado*, vol. I, 4.ª ed., Grupo Wolters Kluwer, Coimbra: Coimbra Editora, 2010.
VARELA, JOÃO DE MATOS ANTUNES, *Das obrigações em geral*, vol. I, Reimp. da 10.ª ed., Coimbra: Livraria Almedina, 2015.
VARELA, ANTUNES, *Das obrigações em geral,* vol. II, Reimp., Coimbra: Livraria Almedina, 2017.
VASCONCELOS, PEDRO PAIS DE, *Teoria geral do direito civil,* 8.ªed., Lisboa: Livraria Almedina, 2015.
VASQUES, SÓNIA AFONSO, *As intimações no regime jurídico de urbanização e edificação*, Coimbra: Livraria Almedina, 2013.
VASSEUR, MICHEL, *Délais préfix, délais de prescription, délais de procédure*, in Revue Trimestrielle de Droit Civile, 1950.
VAZ, MANUEL AFONSO, *O tempo e a efetivação dos direitos fundamentais*, in AAVV, Publicação feita pelo Instituto de Ciências Jurídico-Políticas, Lisboa, 2012.
VALTICOS, NICOLAS, *A propos de la mise en oeuvre des conventions internationales sur les droits de l' homme*, in BMJ, Documentação e Direito Comparado, n.º 61/62, Publicação Trimestral, ed. de Novembro, 1995.
VEDEL, GEORGES, *Droit administratif*, tome I, Thémis, Paris: ed. PUF, 1992.
VEDEL, GEORGES, *Droit constitutionnel*, Paris: ed. Dalloz, 1949.
VELASCO, RECAREDO FERNÁNDEZ DE, *El ato administrativo*, Revista de Derecho Privado, Madrid, 1929.
VELOSO, ANTÓNIO, *Sobre a natureza não-sancionatória da revogação da autorização das instituições de crédito e outras questões de fiscalização de actividades reservadas: algumas notas de justificação de decisões legislativas*, in RDJ, Vol. XIV, Tomo I, Universidade Católica Portuguesa, 2000.
VENEZA, J. C., *Le pouvoir discritionnaire*, Paris: LGDJ, 1958.
VERA-CRUZ, EDUARDO, PINTO, *Curso de direito romano*, Cascais: ed. Principia, 2010.
VERDÚ, PABLO LUCAS, *La lucha contra el positivismo jurídico en la república weimar*, Madrid: ed. Tecnos, 1987.
VICENTE, DÁRIO MOURA, *Direito comparado*, Introdução e Parte Geral, vol. I, 3.ª ed., Coimbra: Livraria Almedina, 2015.
VIGARAY, RAFAEL ALVAREZ, *La retroactividad de la condición*, in ADC (Julho-Setembro), 1964.
VILAÇA, CRUZ, *Regulamentação e acompanhamento da execução pelo governo*, in A feitura das leis, vol. II, Lisboa: INA, 1986.
VILLEY, MICHEL, *Réflexions sur la philosophie et le droit. Les Carnets*, Paris: ed. PUF, 1995.
VIRGA, PIETRO, *Diritto amministrativo*, vol. I, I Principi, 6.ª ed., Milão: ed. Giuffrè, 2001.
VIRGA, PIETRO, *Il provvedimento amministrativo*, 4.ª ed., Milão: ed. Giuffrè, 1972.
VISMARA, GIULIO, *Scritti di storia giuridica*, vol. 7, Communità e diritto internazionale, Milão, 1989.
VITTA, CINO, *La revoca delle cocessioni di pubblici servizi*, Il foro italiano, vol. 76, 1953.
VITTORIO, ITALIA /LANDI GUIDO/ GIUSEPPE POTENZA, *Manuale di diritto amministrativo*, 13.ª ed., Milão: ed. Giuffrè, 2002.
VIOLA, LUIGI, *Prescrizione e decadenza. Come farle valere in giudizio e relative strategie processuali*, 13.ª ed., Pádua: ed. Cedam, Wolters Kluwer, 2015.
VOLTERRA, *Instituciones de derecho privado romano* (trad. de JESÚS DAZA MARTÍNEZ), Madrid: ed. Civitas, 1986.
WADE, WILLIAM/C.F. FORSITH, *Administrative law*, 11.º ed.º, Nova Iorque: Oxford University Press, 2014.
WEBER, MAX, *Economia y sociedad* (trad. de *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundgriss der Verstechenden Soziologie* por José Ferrater Mora), Pánuco: Fondo de Cultura Económica, 1984.
WEIL, PROSPER, *Le droit administratif*, 21.ª ed., (reimp.), Paris: ed. PUF, 2007.
WIEACKER, FRANZ, *História do direito privado moderno*, (trad. de *Privatrechtsgeschichte der neuzeit unter besonderer berücksichtigung der deutschen entwicklung* por A. M. Botelho Hespanha), 5.ª ed., FCG, 2015.
WILLKE, HELMUT /EVA BECKER/CARLA ROSTÁSY, *Systemic risk. the myth of rational finance and the crisis of democracy*, Francoforte: Campus Verlag, 2013.
WILLMOTT/CHRISTENSEN/BUTLER, *Contract law*, reimp., Oxford, 2002.
WINDSCHEID, BERNHARD/THEODOR KIPP, *Diritto delle pandette* (trad. de *Lehrbuch der pandekten* por Carlo Fadda e Paolo Emílio Bensa), I, Turim: ed. Unione Tipográfico Editrice, 1904.
WOLFF, HANS /OTTO BACHOFF/ROLF STOBER, *Direito administrativo* (trad. de *Verwaltungsrecht* por António F. de Sousa), vol. 1*,* Lisboa: ed. FCG, Serviço de Educação e Bolsas, 2006.

WOOLF, HARRY, *Judicial Review: a possible programme for reform*, in Public Law, 1992.
XAVIER ALBERTO, *Conceito e natureza do ato tributário*, Coimbra, 1972.
XENOFONTE, *Constitución de atenas in constituciones políticas griegas*, Madrid: Alianza Editorial, 2007.
ZACCARIA, GIUSEPPE, *Ermeneutica e giurisprudenza – I fondamenti filosofici nella teoria di hans georg gadamer*, Milão, Giufrè, 1984.
ZAGREBLSKY, GUSTAVO, *Il «crucifige!» e la democrazia*, Turim: ed. Einaudi, 1995.
ZAGREBLSKY, GUSTAVO, *Il diritto mite,* Turim: ed. Einaudi, 1992.
ZANI, ENRICO, *Prescrizioni e decadenza nel rapporto di lavoro*, Oficina del diritto. Lavoro e Sicurezza, Milão: ed. Giuffrè, 2016.
ZANOBINI, GUIDO, *Corso di diritto amministrativo*, 8.ª ed., I, Milão: ed. Giuffrè, 1958.
ZANOBINI, GUIDO, *Le sanzioni amministrative*, Turim: ed. F. Bocca, 1924.
ZIMMERMANN, *The law of obligations – roman foundations of the civilian tradition,* Cidade do Cabo: Juta & Co, 1992.
ZIPPELIUS, REINHOLD, *Teoria geral do estado* (trad. de. *Allgemeine Staatslehre* por Karin Praefke-Aires Coutinho), 3.ª ed., Lisboa: ed. FCG, 1997.
ZORZETTO, SILVIA, *La legge nel tempo. Un'analisi teórica a partire dalla Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro*, in RDC, n.º 2, Nápoles: ed. Edizioni Scientifiche Italiane, 2016.
ZWEIGERT/KÖTZ, *An introduction to comparative law,* 3.ª ed. (tradução de TONY WEIR), Oxford: Clarendon Press, 1998.