

A REVOGAÇÃO DOS ATOS ADMINISTRATIVOS CONSTITUTIVOS DE DIREITOS POR ALTERAÇÃO DA SITUAÇÃO DE FACTO¹

Eduardo André Galante Alves²

Ergueu-se o infante do escabelo lentamente:

“Começo a perceber a que fim vens.”

“Roga-te que lhe volvas o alvará...”

“Pois.”

“... e te garante que sobre isso procederá como vir que cumpre... falando primeiro com nós outros, de quem sabes não há-de sair senão coisa que seja tua honra e acrescentamento.”

Parou Pedro no meio da quadra procurando os olhos do irmão, que os desviava:

“O alvará que dizes está em meu poder e eu bem podia, se quisesse, justa e honestamente denegar à rainha a entrega dele. Não sei como o que me foi outorgado pelo rei meu irmão e por ela depois lembrado, requerido e outorgado, se me pode revogar sem causa.”

“Sem causa?”

“A Esmeralda Partida” - Fernando Campos

RESUMO: Na legislação portuguesa prevê-se a proibição da revogação dos atos administrativos constitutivos de direitos e interesses legalmente protegidos. Essa proibição não deve ser tida como sendo absoluta sob pena de não ser possível dar resposta à dinâmica das relações jurídico-administrativas, derivada, em grande parte, à grande mutação fáctica do mundo moderno. Por atos administrativos constitutivos de direitos deve entender-se aqueles em que se crie, ou amplie um direito subjetivo direitos ou em que se remova um obstáculo ao exercício de um direito preexistente, já interesses legalmente protegidos são posições de vantagem dos administrados que, em face dos princípios da boa fé e da tutela da confiança, merecem protecção. O regime português e brasileiro de revogação dos atos administrativos constitutivos de direitos é muito semelhante e caracteriza-se pela proibição dessa revogação com a admissão de algumas exceções expressas ou implícitas. Em relação à revogação

¹A matéria do presente artigo coincide, em parte, com a matéria tratada no nosso trabalho final do curso Pós-Graduado de Aperfeiçoamento em Direito do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Urbanismo 2010/2011 intitulado “A revogação da licença, da admissão de comunicação prévia e da autorização de utilização previstas no Regime Jurídico da Urbanização e Edificação (com especial enfoque na revogação por alteração da situação de facto)”.

²Advogado, Mestre em Direito - área de especialização em Ciências Jurídico-Políticas - pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Doutorando pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa.

de atos administrativos constitutivos de direitos na sequência de alteração da situação de facto julgamos serem configuráveis alguns casos típicos em que pode existir revogação. Em decorrência do princípio do primado do direito comunitário, a proibição da revogação dos atos administrativos constitutivos de direitos, como consagrada no direito português, não é aplicável nos casos em que tal for contrário aos atos (administrativos ou legislativos) das instituições comunitárias.

PALAVRAS-CHAVE: Ato administrativo constitutivo de direitos. Revogação. Alteração da situação de facto.

ABSTRACT: In the portuguese legislation it is foreseen the prohibition of the revocation of the administrative acts establishing rights or legally protected interests. That prohibition should not be considered absolute or it will not be possible to respond to the dynamic of administrative juridical relations, derived, a great deal, from de great factual mutation of the modern world. Administrative act establishing rights are those in wich it is create or ampliet a right or remove a obstacle to the exercise of a right, legally protected rights arte advantageous positions of the administrated that, in light of the principals on bona fide and protection of trust are worthy of protection. The portuguese and brazilian regimes of revocation of the administrative acts establishing rights are very similar and are characterized by the prohibition of such revocation with some express or implicit exceptions. Regarding the revocation of administrative acts establishing rights after there has been a alteration of the factual situation we consider that there are some typical cases in which such is possible. Because of the principal of the primacy of european law, the revocation of the administrative acts establishing rights, as it is foreseen in the portuguese law, is not applicable in the situations in which it's contrary to (legal or administrative) acts of the European institutions.

KEYWORDS: Administrative act establishing rights. Revocation. Alteration of facts.

SUMÁRIO: 1 Introdução; 2 O ato administrativo constitutivo de direitos ou de interesses legalmente protegidos; 3 A revogação dos atos administrativos constitutivos de direitos [i) no ordenamento jurídico Português, ii) brve referência ao ordenamento jurídico Brasileiro]; 4 A revogação dos atos administrativos constitutivos de direitos por alteração da situação de facto [i) cessação dos pressupostos de legalidade do ato, ii) estado de necessidade, iii) alteração das circunstâncias, iv) revogação por imperioso interesse público]; 5 A especificidade do direito administrativo europeu; 6 Conclusões; Referências.

1 INTRODUÇÃO

Fruto da bem conhecida (e, diga-se, muito feliz) evolução do direito

administrativo no sentido da instituição de garantias dos particulares contra o poder do Príncipe (isto é, da Administração Pública), foi-se sedimentando, com grande contributo da jurisprudência (por vezes com verdadeiras criações pretorianas), a garantia dos particulares contra a revogação dos atos administrativos em que se criasse um direito subjetivo a favor dos mesmos.

A dita garantia, que já apresenta uma longa história no ordenamento jurídico português³, é, como bem se percebe, um mecanismo de crucial importância na proteção dos direitos dos particulares e constitui um dos mais importantes limitadores do arbítrio da Administração Pública num domínio - direito administrativo - em que o mesmo sempre teve um largo campo de aplicação.

Diga-se aliás que a revogação dos atos administrativos constitutivos de direitos, sem que exista uma causa muito forte para tal, é contrária ao mais básico sentido de justiça (é que esse sentido de justiça não se compadece com um “voltar atrás na palavra dada” sem que haja um motivo ponderoso para tal, o que é reforçado por estar em causa um comportamento da Administração Pública, entidade em que os particulares devem poder confiar).

Contudo, e sem perder de vista a importância da garantia em questão, a verdade é que a elevação da proibição de revogação dos atos administrativos constitutivos de direitos a uma regra absoluta pode ter consequências incómodas para o interesse público, o que é exponenciado pela dinâmica da vida atual.

Assim, bem se percebe que se tenha de proteger os direitos dos particulares que tenham sido legitimamente constituídos por um ato administrativo, mas, pelo menos na nossa perspetiva, a impossibilidade absoluta de revogar ou adaptar o ato administrativo às alterações fácticas ocorridas também não é uma solução sensata, veja-se que a alteração da situação de facto pode levar a que o interesse público (e até os interesses de muitos outros privados) seja no sentido de que o ato em causa deixe de produzir efeitos, a ser assim permitir-se-ia que os interesses privados em questão prevalecessem, sem qualquer ponderação, sobre os demais interesses em presença (o que constitui uma curiosa inversão do paradigma inicial do direito administrativo, que teve o seu expoente máximo no pensamento de OTTO MAYER, de que o interesse público deve prevalecer sobre os interesses privados).

Impõe-se assim, no nosso ver, amenizar a proibição da revogação dos atos administrativos constitutivos de direitos de forma a permitir ter em consideração alterações fácticas que gerem um interesse público contrário à manutenção em vigor desse ato.

Assim, o presente artigo, dentro das limitações impostas pela extrema complexidade e abrangência da questão, pretende lançar algumas pistas de reflexão sobre esse assunto.

Começaremos por fazer uma breve análise do regime da revogação dos atos administrativos constitutivos de direitos para depois, sobre esses alicerces, refletirmos sobre a questão de fundo.

³A primeira consagração da proibição da revogação dos atos administrativos constitutivos de direitos no ordenamento jurídico português remonta ao artigo 54.º do Código Administrativo de 1878.

2 O ATO ADMINISTRATIVO CONSTITUTIVO DE DIREITOS OU DE INTERESSES LEGALMENTE PROTEGIDOS

Encontra-se previsto no artigo 140.º, n.º 1, alínea b), e n.º 2 do Código do Procedimento Administrativo⁴ (doravante “CPA”), que os atos administrativos constitutivos de direitos ou de interesses legalmente protegidos (a que, por vezes se fará referência somente como atos administrativos constitutivos de direitos) só podem ser revogados em certos casos específicos, sendo assim a sua revogação, em regra, proibida.

Contudo, cumpre, antes de mais, apurar qual a definição de “ato administrativo constitutivo de direitos” e de “ato administrativo constitutivo de interesses legalmente protegidos”.

Antes do surgimento do CPA, e porque o artigo 18.º da Lei Orgânica do Supremo Tribunal Administrativo (revogado por esse diploma legal) apenas referia que o ato administrativo poderia ser revogado se não fosse “constitutivo de direitos” (não se fazendo assim qualquer alusão aos “interesses legalmente protegidos”), existiam diferentes entendimentos sobre o conceito de “ato administrativo constitutivo de direitos”. Assim, havia quem entendesse que em tal categoria apenas se incluíam os atos administrativos em que se criasse um direito subjetivo⁵ (excluindo assim dessa categoria os atos administrativos que removessem o obstáculo ao exercício de um direito preexistente, ou seja, as autorizações) e quem, no ponto oposto, não só defendesse que eram atos administrativos constitutivos de direitos todos aqueles criassem ou ampliassem direitos e que removessem obstáculos ao exercício de um direito preexistente, como também sustentasse que, para este efeito, “direito” seria qualquer posição jurídica de vantagem que fosse atribuída a um particular (o que implicava já a inclusão do que, hodiernamente, se entendem ser os “interesses legalmente protegidos” no conceito de ato administrativo constitutivo de direitos)⁶ – consideramos ter sido esta última posição a que foi acolhida no artigo 140.º do CPA.

Contudo, e porque agora se incluiu também a menção “interesses legalmente protegidos” na disposição em causa (e, conseqüentemente, as posições de vantagem que não constituam verdadeiros direitos subjetivos têm aí agora o seu campo de proteção específico), julgamos que se deve entender que são “atos administrativos constitutivos de direitos” todos os atos administrativos que criem ou ampliem um direito subjetivo⁷ e ainda aqueles que removam um obstáculo ao

⁴Decreto-Lei n.º 442/91, de 15 de Novembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 6/96, de 31 de Janeiro.

⁵Era esse o entendimento perfilhado por ROBIN DE ANDRADE (A Revogação dos Actos Administrativos, 2.ª edição, 1985, pág. 93 e seguintes).

⁶Era esse o entendimento sustentado por MARCELLO CAETANO (‘Manual de Direito Administrativo’, Volume I, 10.ª edição, pág. 453 e seguintes), por FREITAS DO AMARAL (‘Direito Administrativo’, Volume III, Lisboa, 1989, págs. 373 a 375) e por alguma jurisprudência (v., por exemplo, o Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo proferido em 26 de Fevereiro de 1991 e publicado em AD N.º 356-357, pág. 1011).

⁷Sendo um direito subjetivo, utilizando a definição de MENEZES CORDEIRO (‘Tratado de Direito Civil Português’, Volume I – Parte Geral, Tomo I, 2.ª edição, 2000, pág. 166), “uma permissão normativa específica de aproveitamento de um bem”.

exercício de um direito subjetivo preexistente.

Já no que tange ao “ato administrativo constitutivo de interesses legalmente protegidos” não é fácil delimitar, com grande rigor, quais são os atos administrativos nos quais se pode considerar que se constituiu um “interesse legalmente protegido”. Não obstante esse facto, entendemos, nas pisadas de FREITAS DO AMARAL⁸, que se poderá delimitar, ainda que provisoriamente, os atos constitutivos de “interesses legalmente protegidos” como os atos administrativos nos quais, sem se criarem ou ampliarem direitos ou sem se removerem obstáculos ao seu exercício (pois tal levaria a que estivéssemos perante um ato constitutivo de direitos), se insira “*na esfera jurídica do destinatário ou destinatários uma posição jurídica de vantagem cuja subsistência deverá, à luz dos princípios da boa-fé e da tutela da confiança, ficar à mercê do livre exercício do poder revogatório dos órgãos administrativos*”⁹.

3 A REVOGAÇÃO DOS ATOS ADMINISTRATIVOS CONSTITUTIVOS DE DIREITOS

3.1 No Ordenamento Jurídico Português

No artigo 140.º, n.º 1, do CPA encontra-se previsto que os atos administrativos que sejam válidos (isto é, que não sejam anuláveis) são livremente revogáveis (o que corporiza o chamado princípio da livre revogabilidade dos atos administrativos) a não ser quando a sua irrevogabilidade resultar de vinculação legal¹⁰ [alínea a)], quando forem constitutivos e direitos ou de interesses legalmente protegidos [alínea b)] e quando deles resultarem, para a Administração, obrigações legais ou direitos irrenunciáveis¹¹ [alínea c)].

Já no artigo 140.º, n.º 2, do CPA acha-se estabelecido que os atos administrativos constitutivos de direitos ou de interesses legalmente protegidos são revogáveis na parte em que forem desfavoráveis aos interesses dos seus destinatários [alínea a)]¹² ou quando todos os interessados derem a sua concordância (que pode ser

⁸Curso de Direito Administrativo, Volume II, 2.ª Edição, 7.ª Reimpressão, Almedina, Coimbra, 2003, pág. 445.

⁹MARCELO REBELO DE SOUSA e ANDRÉ SALGADO DE MATOS (Direito...’, Tomo III, pág. 195) ao invés de utilizarem a expressão “atos constitutivos de direitos ou de interesses legalmente protegidos” preferem utilizar a expressão unificada “atos favoráveis aos seus destinatários”, julgamos contudo que a dita expressão não tem o mesmo escopo que as utilizadas no artigo 140.º, n.º 1 do CPA e que, para além disso, é útil distinguir entre o domínio do direito subjetivo e das meras situações de vantagem.

¹⁰O que aqui se prevê é que os atos administrativos que forem praticados ao abrigo de poderes vinculados, ou seja, aqueles atos que não foram praticados, totalmente, ou pelo menos em parte significativa, no exercício de poderes discricionários, não podem ser revogados, pois essa revogação seria ela própria ilegal por violar a vinculação legal em questão.

¹¹Segundo FREITAS DO AMARAL (Curso...’, Volume II, pág. 439) o termo “obrigações legais” refere-se a obrigações decorrentes da lei que são declaradas pelo ato administrativo em questão.

¹²Essa revogação parcial não pode, obviamente, ocorrer quando a parte em causa (por exemplo, um ónus

expressa ou tácita¹³) à revogação do ato e não estejam em causa direitos ou interesses indisponíveis [alínea b)].

A estes casos tem a doutrina e a jurisprudência acrescentado, tradicionalmente, mais outros três casos em que se poderão revogar atos administrativos constitutivos de direitos ou de interesses legalmente protegidos.

Assim, os atos administrativos constitutivos de direitos ou de interesse legalmente protegidos podem também ser revogados na sequência de recurso hierárquico ou de reclamação apresentada por interessados após a emissão do ato em causa (geralmente contrainteressados) no prazo previsto para o efeito - 15 dias - (cfr. o artigo 161.º e seguintes do CPA);

Podem também os atos administrativos constitutivos de direitos ou de interesses legalmente protegidos ser revogados quando exista estado de necessidade¹⁴ e esse seja o único meio para obter o resultado visado (que se deve correlacionar com a necessidade de acudir à situação de emergência que motiva o estado de necessidade), tendo os lesados direito a serem indemnizados (cfr. o artigo 3.º, n.º 2, do CPA);

Por último, um ato administrativo que, normalmente, seria constitutivo de direitos ou de interesses legalmente protegidos, pode ainda ser revogado se for um ato administrativo precário (isto é, como refere SÉRVULO CORREIA¹⁵, se for uma matéria em que a Administração pode, a todo o tempo, modificar a relação jurídico administrativa em causa, no que se inclui o poder de a Administração pura e simplesmente revogar o ato em causa). Em rigor, não está, contudo, em causa uma exceção ao regime da proibição da revogação dos atos administrativos constitutivos de direitos ou de interesses legalmente protegidos, posto que esses atos, por serem precários, não chegam sequer a constituir direitos ou interesses legalmente protegidos na esfera dos seus destinatários. A natureza precária do ato pode resultar da lei, como sucedia no antigo regime do uso privativo do domínio público hídrico, ou da aposição de uma reserva de revogação.

A reserva de revogação constitui uma cláusula acessória (e por isso, a ser admissível em termos gerais, encontrará a sua fonte legal no artigo 121.º do CPA) ínsita no ato administrativo onde se permite à Administração revogar o ato em questão quando considere que tal é oportuno. A admissibilidade da figura em questão tem sido

ou um encargo) tenha de existir por força da lei (como sucede quando a lei imponha a existência desse ónus ou desse encargo para que o destinatário possa exercer o direito em causa), pois tal revogação seria já ilegal uma vez que seria contrária a uma vinculação legal e assim igualmente uma violação do princípio da legalidade da atuação administrativa (artigo 3.º do CPA).

¹³Neste sentido ver MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA, PEDRO COSTA GONÇALVES e J. PACHECO DE AMORIM ('Código do Procedimento Administrativo Comentado', 2.ª edição, Almedina, Coimbra, 1997, págs. 679), mais aí referem esses autores que esse consentimento pode até ocorrer após a prolação da revogação, o que sanaria a ilegalidade desse ato adveniente da violação do artigo 140.º, n.º 1, alínea b), do CPA.

¹⁴Como refere PAULO OTERO ('Legalidade e Administração Pública - O sentido da Vinculação Administrativa à Juridicidade' Almedina, 2003, pág. 906 e seguintes), o estado de necessidade pressupõe a existência de circunstâncias de facto extraordinárias que geram a necessidade e a urgência da atuação em causa - neste sentido ver também DIOGO FREITAS DO AMARAL e MARIA DA GLÓRIA GARCIA ('O Estado de Necessidade e a urgência em direito Administrativo', in ROA ano 59, págs. 447 e seguintes).

¹⁵'Noções de Direito Administrativo', Volume I, Danúbio, Lda., Lisboa, 1982, pág. 501.

questão controvertida na doutrina¹⁶ (embora, por exemplo, no ordenamento jurídico alemão se encontre prevista à possibilidade de se apor uma reserva de revogação nos atos administrativos – v. o § 49, n.º 2, ponto 1, da *Verwaltungsverfahrensgesetz*). Quanto a nós consideramos que a reserva de revogação só pode existir quando expressamente previsto na lei, do que não conhecemos nenhum exemplo em Portugal, ou, excecionalmente, quando exista um especial interesse público que exija que tal suceda (caso esse em que a reserva de revogação se fundaria no já referido artigo 121.º do CPA).

3.2 Breve Referência ao Ordenamento Jurídico Brasileiro

Na Súmula Vinculante n.º 473 do Supremo Tribunal Federal, proferida em 3 de Dezembro de 1969¹⁷, constava já que:

A Administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.

Na Lei n.º 9784/99, de 29 de Janeiro, fixaram-se as normas básicas a observar pela Administração Pública Federal, direta e indireta, no procedimento administrativo, tendo tal regime como especial intento a proteção dos direitos dos administrados e o melhor cumprimento dos fins da Administração (v. o artigo 1.º).

No artigo 53.º da Lei n.º 9784/99 prevê-se, tendo claramente por base o disposto na Súmula Vinculante acima referida, que “[a] Administração deve anular seus próprios atos quando eivados de vício de legalidade, e pode revogá-los por motivos de conveniência ou oportunidade respeitados os direitos adquiridos”.

No Capítulo XV (artigos 56.º a 65.º), com a epígrafe “do Recurso Administrativo e da Revisão”, prevê-se a possibilidade de os administrados interporem recurso administrativo das decisões administrativas, podendo fazê-lo por razões de mérito ou de legalidade (artigo 56.º). Tal recurso será, em primeiro lugar, apreciado pelo autor do ato, que se não reconsiderar a decisão em causa, no prazo de 5 dias, deverá encaminhar o recurso para o seu superior hierárquico a quem cabe então decidir o mesmo (§ 1.º do artigo 56.º). Prevê-se no artigo 64.º que, na sequência da apreciação do referido recurso, poderá a autoridade administrativa em causa confirmar, modificar, anular ou revogar, total ou parcialmente, a decisão recorrida.

¹⁶ROGÉRIO SOARES (‘Interesse Público, Legalidade e Mérito’, Coimbra 1955, pág. 445) e ROBIN DE ANDRADE (‘A Revogação...’, pág. 177) admitem que possa existir reserva de revogação aposta em atos administrativos, já MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA, PEDRO COSTA GONÇALVES e J. PACHECO DE AMORIM (‘Código ...’), apesar de não chegarem a oferecer a sua opinião sobre a admissibilidade da reserva de revogação, elencam aí os entendimentos existentes sobre a sua inadmissibilidade.

¹⁷Na Súmula Vinculante n.º 346 do Supremo Tribunal Federal, proferida em 13 de Dezembro de 1963, havia-se já estabelecido que a Administração podia declarar a nulidade dos atos que houvesse praticado.

4 A REVOGAÇÃO DOS ATOS ADMINISTRATIVOS CONSTITUTIVOS DE DIREITOS POR ALTERAÇÃO DA SITUAÇÃO DE FACTO

Supra já vimos que existem algumas exceções à proibição da revogação dos atos administrativos constitutivos de direitos que permitem que os mesmos sejam revogados (com eficácia *ex nunc*) e que mais comumente têm sido admitidos pela doutrina e pela jurisprudência, deixámos contudo para momento posterior a análise global das situações em que, em decorrência da alteração da situação de facto, se pode equacionar a revogação dos atos administrativos *sub iudice*, é isso que agora nos propomos fazer.

Ora, por alteração da situação de facto queremos dizer uma mutação da realidade factual (e não por portanto uma mutação do direito aplicável), alteração essa que tanto pode ser referente aos factos concernentes à relação jurídico-administrativa ínsita no ato administrativo em questão como de outros factos que não estando diretamente relacionados com a mesma possam vir a influir com ela (por exemplo, a ocorrência de uma mudança no leito de um rio pode influir nas licenças de construção da zona circundante).

Assim, julgamos que alteração da situação de facto é, por excelência, o campo em que a proibição da revogação de atos administrativos constitutivos de direitos apresenta maior fragilidade, é que uma coisa é defender que o ato praticado pela Administração com base em certos pressupostos fácticos específicos e no enquadramento geral da realidade fáctica ao tempo da emissão do mesmo se deve manter enquanto tal se mantiver, outra coisa, e já, diríamos nós, algo irrealista, é entender que o ato se deve manter quando a situação de facto tenha sofrido uma mutação e o mesmo se encontre já desfasado do seu circunstancialismo fáctico (até pode ser perigoso para os próprios particulares que se sustente esse entendimento, pois, como é sabido, havendo, por exemplo, interesses públicos sérios contra a manutenção de certo ato a Administração procurará algum meio para o fazer cessar¹⁸, podendo a mesmo portanto lançar mãos de mecanismos, preventivos ou não, para alcançar esse fim, meios esses que poderão fazer diminuir ou até desconsiderar as garantias dos particulares, como seja, por exemplo, a precarização excessiva dos atos administrativos para permitir a sua livre revogabilidade).

Vejamos pois os quatro casos em que consideramos que a alteração de situação fáctica pode legitimar a revogação dos atos administrativos constitutivos de direitos:

4.1 Cessação dos Pressupostos de Legalidade do Ato

A primeira questão que se coloca é saber se, e em que termos, podem os atos administrativos constitutivos de direitos ser revogadas por ter desaparecido um dos pressupostos da sua legalidade (ou seja, vamos abordar parte da temática

¹⁸Tal qual é referido na expressão anglo-saxónica “where there’s a will, there’s a way”.

geralmente conhecida como “ilegalidade superveniente”). É que, a emissão dos atos administrativos encontra-se geralmente sujeita à verificação de uma série de factos sem os quais os atos administrativos que fossem emitidos seriam ilegais. Mas qual é a consequência do desaparecimento desses requisitos em atos administrativos que sejam constitutivos de direitos?

Existem, três posições que retiram consequências deste “desaparecimento”:

1.^a - a primeira é sustenta que tal implica a ilegalidade superveniente do ato em causa, a qual fundaria a revogação por ilegalidade desse ato (mas com a eficácia retroativa limitada ao período a seguir ao desaparecimento do pressuposto em causa)¹⁹;

2.^a - a segunda posição argui que tal cessação dos pressupostos origina a caducidade do ato administrativo em causa, a qual deve ser declarada pela Administração;

3.^a - a última posição é no sentido de que o desaparecimento desses pressupostos constitui a Administração no dever de revogar o ato administrativo em crise²⁰ sem ser com base na sua ilegalidade.

Quanto a nós concordamos, in totum, com o que é defendido por ROBIN DE ANDRADE²¹ sobre esta questão, assim refere este Autor que não pode um ato tornar-se ilegal supervenientemente, já que, de acordo com o princípio geral de direito administrativo *tempus regit actum*, a ilegalidade do ato é aferida, e tem sempre por referência, o momento em que o mesmo é praticado. Assim, deve-se aferir quais dos requisitos exigidos para a prática do ato em causa o são apenas para a prática do ato (e que portanto só têm relevância no momento em que o mesmo é praticado) e quais são aqueles que se devem manter durante o período de vigência do mesmo, é que apenas o desaparecimento do segundo tipo de requisitos antes referido pode originar consequências para o ato em causa. De seguida, refere esse Autor que dos pressupostos que sejam exigidos para a “manutenção da situação jurídica constituída” se deve distinguir entre aqueles cuja falta originaria a nulidade do ato que fosse emitido e aqueles cuja falta apenas originaria a anulabilidade dos mesmos, pois caso desapareça um pressuposto do primeiro tipo o ato em causa caducará (bem se percebe que assim seja, já que se estamos perante uma causa geradora de nulidade originária a sua verificação posterior origina a caducidade do ato em causa), já a falta de um pressuposto do segundo tipo apenas investe a Administração na obrigação de revogar o ato administrativo em apreço. Mais refere este Autor que tanto a caducidade como a obrigação de revogação existirão se estiverem em causa atos administrativos “constitutivos de direitos”, pois deve-se partir do pressuposto de

¹⁹Neste sentido ver SANTI ROMANO (‘Osservazioni sulla invalidità successiva degli atti amministrativi’, in ‘Scritti in onore di G. Vaccheli, 1932, pág. 435), ROGÉRIO SOARES (‘Interesse Público, Legalidade e Mérito’, Coimbra, 1955, pág. 445, págs. 379 e 399) e FILIPA CALVÃO URBANO (‘Revogação dos actos administrativos no contexto da reforma do Código do Procedimento Administrativo’, in Cadernos de Justiça Administrativa n.º 54, 2005, pág. 39) neste sentido ver também o Acórdão do STA proferido em 29 de Abril de 1955 (caso de Aida Pinheiro).

²⁰Neste sentido ver ZANOBINI (‘Corso di Diritto Amministrativo, Volume V, 8.ª edição, Milão 1958, pág. 88) e LUÍS FILIPE COLAÇO ANTUNES (‘Anulação Administrativa ou nulla annullatio sine iudicio?’, in Cadernos de Justiça Administrativa n.º 79, 2010, pág. 12 e seguintes).

²¹‘A Revogação dos Actos Administrativos’, 2.ª edição, Coimbra Editora, pág.188 e seguintes.

que “a lei condiciona a subsistência dos efeitos jurídicos do acto à manutenção dos pressupostos da legalidade desse acto”.

Um exemplo do que antes dissemos é, na nossa opinião, o requisito necessário para que seja emitida a autorização de utilização de um edifício ou fração de que existam condições de salubridade e de segurança. É que tais requisitos são inequivocamente necessários para a manutenção da situação jurídica em causa (isto é, para que se possa continuar a realizar o uso pretendido). Pelo que se um edifício ou fração deixar de ter condições de salubridade ou segurança a Administração, por, no nosso ver, não estar em causa um causa que desse origem à nulidade do ato, fica investida na obrigação legal de revogar a autorização de utilização.

4.2 Estado de Necessidade

Podem também os atos administrativos constitutivos de direitos ou de interesses legalmente protegidos ser revogados quando exista estado de necessidade²² e esse seja o único meio para obter o resultado visado (que se deve correlacionar com a necessidade de acudir à situação de emergência que motiva o estado de necessidade), tendo os lesados direito a serem indemnizados (cfr. o artigo 3.º, n.º 2, do CPA).

No estado de necessidade estarão em causa situações de facto supervenientes de tal forma importantes e urgentes (v. g. uma catástrofe natural ou um atentado terrorista) em que, de forma excecional, se admite que se possa atuar em derrogação das normais normas que regulam a atividade da Administração Pública (mormente em derrogação da proibição de revogação dos atos administrativos “constitutivos de direitos ou de interesses legalmente protegidos”).

O estado de necessidade, pela excecionalidade dos factos que lhe podem dar azo, não pode contudo oferecer respaldo a todos os casos configuráveis, pelo menos em abstrato, como exceções à proibição da revogação dos atos administrativos “constitutivos de direitos ou de interesses legalmente protegidos”.

4.3 Alteração das Circunstâncias

Com base na teoria da imprevisão do contrato administrativo e da cláusula rebus sic stantibus dos contratos civis – cfr. o artigo 437.º do Código Civil – (que, curiosamente, brotou da teoria da imprevisão), e tendo em atenção a especial natureza modal dos atos autorizativos no âmbito do direito do ambiente (que assumem uma

²²Como refere PAULO OTERO (‘Legalidade e Administração Pública – O sentido da Vinculação Administrativa à Juridicidade’ Almedina, 2003, pág. 906 e seguintes), o estado de necessidade pressupõe a existência de circunstâncias de facto extraordinárias que geram a necessidade e a urgência da atuação em causa – neste sentido ver também DIOGO FREITAS DO AMARAL e MARIA DA GLÓRIA GARCIA (‘O Estado de Necessidade e a urgência em direito Administrativo’, in ROA ano 59, págs. 447 e seguintes).

natureza quase contratual, e tendo presente que, exceto em certos casos específicos, a Administração pode optar por emitir um ato administrativo ou outorgar um contrato administrativo (sendo que a Administração no domínio do contrato administrativo dispõe do poder para resolver o contrato administrativo por motivos de interesse público), Carla Amado Gomes²³ veio sustentar, primariamente para os atos autorizativos ambientais e posteriormente para todos os atos administrativos constitutivos de direitos, que os mesmos poderiam ser modificados ou revogados com base na alteração das circunstâncias (ou seja, com fundamento na superveniência de factos anormais que afetam gravemente o equilíbrio da relação jurídico-administrativa em questão).

Consideramos que os atos administrativos constitutivos de direitos (entre os quais se encontram os atos administrativo ora em apreço) podem efetivamente ser modificados ou revogados com base na alteração das circunstâncias, já que, como a aludida Autora bem refere, a alteração das circunstâncias encontra-se elevada a princípio geral de direito (o que quer dizer que, por esse motivo, faz parte do bloco legal de direito administrativo, não se colocando assim a questão da violação do princípio da legalidade, de todo o modo retomaremos esta questão infra).

Sucedem contudo que as situações em que se pode lançar mão do instituto da alteração das circunstâncias são algo reduzidas, pois, como a aludida Autora refere²⁴, para que esse instituto possa ser acionado tem de estar em causa um facto novo “impossível de antever por qualquer das partes”, mais se exigindo que tal coloque em causa as circunstâncias de facto que estiveram na origem do contrato²⁵ (neste caso, do ato administrativo) e exige-se igualmente (o que é ainda de mais difícil preenchimento), que a situação criada por esse “facto novo” seja incomportável (por ser muito onerosa ou ser atentatória dos princípios da boa-fé). Ficam assim, desde logo, de fora do âmbito de aplicabilidade do instituto da alteração das circunstâncias, como fundamento da modificação ou revogação dos atos administrativos constitutivos de direitos, os factos novos que, embora impliquem que passe a existir um sério interesse público em que se revogue o ato administrativo em causa, não digam respeito a factos que estiveram na origem do dito ato administrativo.

4.4 Revogação por Imperioso Interesse Público

Por último, quando não se encontre preenchida nenhuma das exceções (acima descritas) à proibição de revogação dos atos administrativos “constitutivos de direitos ou de interesses legalmente protegidos”, poder-se-á recorrer ao mecanismo da revogação dos atos administrativos por imperioso interesse público (para o que se exige que se tenham verificado factos que fazem com que exista um interesse

²³Risco e Modificação do Acto Autorizativo Concretizador de Deveres de Protecção do Ambiente’, Coimbra Editora, 2007, pág. 708 e seguintes.

²⁴Risco’, pág. 705.

²⁵Sobre este requisito ver, por exemplo, o Acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa proferido em 12 de Fevereiro de 2004 (processo n.º 535/2004-6, disponível em www.dgsi.pt).

público inadiável que clama pela revogação dos atos administrativos “constitutivos de direitos”).

Essa hipótese tem sido defendida entre nós, desde logo, por Pedro Gonçalves²⁶. Segundo esse autor não faria sentido que se proibisse a revogação de atos administrativos constitutivos de direitos quando a Administração Pública pode expropriar ou requisitar bens imóveis dos particulares, e, no âmbito do regime dos contratos administrativos, a Administração pode, como vimos, resolver um contrato administrativo por motivos de interesse público. Assim se se gerar uma situação de interesse público na revogação de um ato administrativo “constitutivo de direitos” que deva prevalecer sobre os direitos ou interesses em causa esse Autor entende que passaria a ser possível revogar o ato em causa por “motivos de imperioso interesse público”.

Diogo Freitas Do Amaral²⁷ também admite esta possibilidade, mas só quando estejam em causa situações de verdadeira exceção (de forma a não subverter o regime da proteção dos atos constitutivos de direitos) e tal se encontrar previsto na lei.

Robin De Andrade²⁸ refere que admitiria a revogação de atos administrativos constitutivos de direitos” por motivos de imperioso interesse público apenas quando tal se encontrasse expressamente previsto na lei (sob pena de violação do princípio da legalidade da atuação administrativa), posição que também é sustentada por Mark Kirkby²⁹ e por Gomes Canotilho³⁰. Porém, mais recentemente, Robin De Andrade³¹ veio, nas pisadas de Pedro Gonçalves, apontar a incongruência de se permitir a resolução dos contratos administrativos por motivos de interesse público e de não ser possível revogar os atos administrativos pela mesma razão³². Também Ernst Forstoff³³ admitia a revogação de atos administrativos constitutivos de direitos por motivos de imperioso interesse público.

Neste sentido, Garcia De Enterra e Tomas-Ramon Fernández³⁴ referem que a proibição pura e simples da revogação dos atos administrativos constitutivos de direitos pode gerar situações de desequilíbrio entre os interesses públicos e privados, pelo que nesses casos até seria equacionável a revogação com indemnização (como se estivesse em causa uma expropriação), porém, tal, em função do princípio da

²⁶Revogação (de actos administrativos), in Dicionário Jurídico da Administração Pública, Lisboa, 1991, pág. 316

²⁷Curso de direito administrativo, Volume II, 2ª edição, Lisboa, pág. 448

²⁸A revogação dos actos administrativos, 2ª edição, Coimbra, 1985, pág. 378

²⁹Contratos sobre o exercício de poderes públicos – o exercício contratualizado do poder administrativo de decisão unilateral’, Coimbra Editora, 2011, pág. 420 e seguintes.

³⁰O problema da responsabilidade do Estado por actos ilícitos’, Almedina, 1974, pág. 239 e seguintes.

³¹Revogação...’, pág. 39 e seguintes.

³²Neste sentido ver VIEIRA DE ANDRADE (‘A «revisão» dos actos administrativos no direito português’, Cadernos de Ciência de Legislação, nºs 9/10 e 11, pág. 196 a 198), que no entanto parece apenas defender a revogação dos atos administrativos constitutivos de direitos por motivos de imperioso interesse público como uma solução de iure condendo.

³³Traité de Droit Administratif Allemand’, Bruxelas, 1969, traduzido, por MICHEL FROMANT, do alemão Lehbuch des Verwaltungsrechts, 9.ª edição, 1966, págs. 404 e 405.

³⁴Curso de Derecho Administrativo’, Volume I, 11.ª edição, Madrid, 2002, pág. 651 e 652.

legalidade, só seria possível quando expressamente previsto na lei, o que não sucede no ordenamento jurídico espanhol.

Já Hely Lopes Meirelles³⁵ refere que quando um ato irrevogável se torne inconveniente para o interesse público pode ser “suprimido” “mediante indemnização completa dos prejuízos suportados pelo seu beneficiário”³⁶, pois o beneficiário não pode manter situações jurídicas que sejam contrárias ao interesse público.

Também Paulo Otero³⁷ refere que os atos administrativos “constitutivos de direitos” podem ser objeto de um ato ablativo ou expropriativo “por razões de interesse público sujeitas a um princípio de necessidade”, desde que tal conste em norma habilitadora expressa e se preveja uma justa indemnização para o interessado que tenha visto o seu direito cerceado. Mais refere este Autor que “se o direito fundamental de propriedade privada é passível de ser objecto de um acto expropriativo válido, por maioria de razão certos direitos ou interesses conferidos pela Administração Pública podem ser, verificados os respectivos requisitos legais, objecto de actos ablativos, envolvendo sempre, todavia, o pagamento de uma justa indemnização”.

Em concreto no que tange à revogação da licença, da admissão de comunicação prévia e da autorização de utilização também tem vindo a ser sustentado a esse propósito (e no contexto da análise do artigo 73.º, n.º 1, do Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação) que esses atos administrativos ‘constitutivos de direitos’ podem ser revogados por motivos de imperioso interesse público³⁸. Em relação a esta questão Fernando Alves Correia³⁹ refere que, tendo a doutrina vindo a sustentar, de forma unânime, que a proibição da revogação dos atos administrativos “constitutivos de direitos” se funda nos princípios da boa-fé e da tutela da confiança, sempre que não exista, em concreto, essa confiança do particular na manutenção da sua posição de vantagem, esses atos não se encontram abrangidos por essa proibição e, por isso, podem ser revogados⁴⁰.

³⁵Direito Administrativo Brasileiro’, 26.ª edição, 2001, pág. 193.

³⁶Este Autor dá como exemplo dessa “supressão” o seguinte caso “[c]ssa situação panteia-se mui comumente na prática, quando, após a expedição de uma licença para construir, resolve a Prefeitura alargar a via pública ou realizar qualquer outra modificação no traçado urbano que impeça a construção nos moldes aprovados. Neste caso, poderá ser revogada a licença regularmente expedida, para impedir a edificação desconforme com os planos urbanísticos da Municipalidade, mas terá o particular direito à composição de todos os danos decorrentes do desfazimento do ato administrativo de que era legítimo beneficiário. E esta composição patrimonial se fará por via expropriatória ou por via indemnizatória comum, conforme o caso ocorrente”.

³⁷Legalidade e Administração Pública – O sentido da Vinculação Administrativa à Juridicidade’, Almedina, 2003, pág. 953, nota de rodapé n.º 635.

³⁸É o caso de FERNANDA PAULÁ OLIVEIRA, MARIA CASTANHEIRA NEVES, DULCE LOPES e FERNANDA MAÇÃS (‘Regime Jurídico da Urbanização e Edificação Comentado’, 3.ª edição, Almedina, 2011, pág. 551 e 552) que remetem para o pensamento de PEDRO GONÇALVES, ver também FILIPA URBANO CALVÃO (‘Cláusulas Acessórias em Direito Administrativo: da sua posição aos atos administrativos e contratos administrativos sobre o exercício de poderes públicos’, tese de doutoramento FDUC, 2009, págs. 374 e 375).

³⁹Manual de Direito do Urbanismo’, Volume III, Almedina, 2010, págs. 215 e 216.

⁴⁰Este argumento é compartilhado com VIEIRA DE ANDRADE (A «revisão» dos actos administrativos no direito português’, Cadernos de Ciência de Legislação, n.ºs 9/10 e 11, pág. 197) e com FILIPA URBANO CALVÃO (‘Revogação dos actos administrativos no contexto da reforma do Código do

Veja-se que o Supremo Tribunal Administrativo, no seu Acórdão proferido em 17 de Novembro de 1961⁴¹, chegou a aludir à possibilidade de serem revogados “atos administrativos constitutivos de direitos” mediante indemnização aos lesados, mas no caso em concreto não se chegou a decidir a questão nesse sentido por estar em causa uma revogação de um ato administrativo constitutivo de direitos (uma pensão) sem qualquer motivo atendível.

Consideramos que, pelas razões acima expostas, podemos afirmar que, pelo menos de iure condendo, seria de extrema utilidade prever expressamente a possibilidade de os atos administrativos “constitutivos de direitos” serem revogados por motivos de imperioso interesse público (mediante a atribuição de justa indemnização aos particulares que sejam lesados).

Creemos contudo que tal revogação até se encontra efetivamente prevista no nosso ordenamento jurídico, se não vejamos os seguintes exemplos de possíveis atuações da Administração Pública:

- 1 – pode resolver por interesse público os contratos administrativos (cfr. o artigo 334.º do Código dos Contratos Públicos);
- 2 – pode expropriar a propriedade privada;
- 3 – pode, em estado de necessidade e em derrogação das suas normais competências e limitações (e com indemnização dos particulares lesados), revogar os atos administrativos constitutivos de direitos⁴²;
- 4 – pode, nos termos do artigo 163.º, n.º 1 do Código de Processo nos Tribunais Administrativos, recusar-se legitimamente a dar execução a uma decisão judicial se a execução em causa desse lugar a um grave prejuízo para o interesse público.

De tudo o que antes se disse consideramos que se extrai um princípio geral de direito administrativo no sentido de que a Administração pode pôr termo a uma relação jurídico-administrativa quando para tal haja um imperioso interesse público, princípio esse que, tendo em conta que o princípio da legalidade deve ter em conta todo o bloco de legalidade do ordenamento jurídico, é suficiente para fundar a revogação dos atos administrativos “constitutivos de direitos ou interesses legalmente protegidos” por motivos de imperioso interesse público (desde que acompanhada de justa indemnização) – veja-se que Sérvulo Correia⁴³ e Afonso Queiró⁴⁴ são da opinião (de que compartilhamos) de que os princípios gerais de direito, como fontes de direito, têm valor normativo, e, por fazerem parte do bloco de legalidade, são suficientes para satisfazerem a dimensão de reserva de lei do princípio da legalidade⁴⁵.

Procedimento Administrativo’, in *Cadernos de Justiça Administrativa* n.º 54, 2005, pág. 41).

⁴¹Processo n.º 60063, publicado na Coleção de Acórdãos do Supremo Tribunal Administrativo, Volume XXVII (1961), pág. 788 e seguintes.

⁴²Veja-se que os motivos de imperioso interesse público podem com grande facilidade resvalar para situações de estado de necessidade, onde os custos, lato sensu, poderão ser já bem maiores do que se fosse admissível a revogação nesse momento previ (isto é com base no imperioso interesse público).

⁴³Legalidade e Autonomia Contratual nos Contratos Administrativos’, *Almedina*, págs. 732 e 733.

⁴⁴Nem se diga que não pode haver interpretação contra os administrados, pois, como refere MARCELLO CAETANO (‘Manual...’, Volume I, pág. 129 a 134), a interpretação das normas administrativas faz-se, excepto no que concerne à integração de lacunas, como qualquer outra norma.

⁴⁵Em ‘A Revogação dos Actos Administrativos Válidos’ (tese de mestrado em direito – área de especialização

De resto, como em outro lugar tivemos oportunidade de referir mais detidamente⁴⁶, somos da opinião⁴⁷ de que a proibição da revogação dos atos administrativos ‘constitutivos de direitos’ também se funda nos princípios da boa-fé e da tutela da confiança dos administrados (e na promoção da segurança jurídica) mas tem a sua principal motivação no respeito devido pela Administração Pública pelas posições jurídicas subjetivas dos particulares (encontra-se previsto no artigo 266.º, n.º 6, da CRP que “a Administração visa a prossecução do interesse público, no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos”⁴⁸, o mesmo se encontrando previsto no artigo 4.º do CPA). Quer isto dizer que a Administração se encontra investida no dever de respeitar os direitos subjetivos e os interesses legalmente protegidos dos interessados, o que consideramos decorrer, essencialmente, do direito fundamental à propriedade privada previsto no artigo 62.º da CRP.

Ora, no nosso ver, a revogação de atos constitutivos de direitos por imperioso interesse público constitui um dos casos em que a garantia do titular do direito fundamental à propriedade privada de não intromissão na sua esfera patrimonial é substituída pela garantia de lhe ser atribuído o valor do bem patrimonial em questão (a chamada “garantia valor”⁴⁹), do que decore que, nesses casos, o administrado tem direito a receber o valor patrimonial dos direitos e dos interesses ínsitos no ato revogado.

Esse valor deve ser fixado, por não existir meio próprio para o efeito, de acordo com as regras procedimentais – *v. g.* a realização de uma arbitragem independente – aplicáveis à determinação do valor da indemnização pela expropriação⁵⁰, se bem que, em rigor, consideramos estar aqui em causa um caso de responsabilidade civil do Estado pelo sacrifício imposto ao particular⁵¹ (como previsto no artigo 16.º do Regime de Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e Demais Entidades Públicas – Lei n.º 67/2007, de 31 de Dezembro), já que está em causa um ato administrativo lícito lesivo para os particulares. Contudo, também nesse regime não se acha previsto o procedimento aplicável à determinação do quantum da indemnização que deve ser atribuída aos administrados, e sendo a simples aplicação do CPA desadequada para tal, consideramos que também na determinação da indemnização pelo sacrifício se deve aplicar o dito procedimento.

Sendo que imperioso interesse público é todo aquele interesse público

em ciências jurídico-políticas na FDUL -, prova pública realizada em 30 de Maio de 2011), página 93 e seguintes.

⁴⁶Na linha do que é referido por MARCELO REBELO DE SOUSA e ANDRÉ SALGADO DE MATOS (‘Direito Administrativo Geral’, Tomo I, 3.ª edição, Dom Quixote, 2008, págs. 210 a 214).

⁴⁷Sobre este princípio ver MARCELO REBELO DE SOUSA (‘Lições de Direito Administrativo’, Volume I, 1994/95, pág. 109 a 123) e MARCELO REBELO DE SOUSA e ANDRÉ SALGADO DE MATOS (‘Direito Administrativo Geral’, Tomo I, 3.ª edição, Dom Quixote, 2008, págs. 210 a 214).

⁴⁸Ver GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA (‘Constituição da República Portuguesa Anotada’, Volume I, Coimbra Editora, 2007, pág. 62).

⁴⁹O Código das Expropriações foi aprovado pela Lei n.º 168/99, de 18 de Setembro.

⁵⁰Sobre a inclusão da emissão de atos administrativos lícitos mas onerosos para os particulares na responsabilidade civil pelo sacrifício ver CARLOS ALBERTO FERNANDES CADILHA (‘Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e Demais Entidades Públicas Anotado’, Coimbra Editora, 2008, pág. 300 e seguintes).

⁵¹Sobre esta questão ver, por todos, FREITAS DO AMARAL (Curso...’, Volume II, pág. 35 e seguintes).

(sendo que “interesse público” é uma definição maleável e embora, em geral, se possa referir que representa a satisfação das necessidades coletivas da população, deve ser a lei a definir os vários tipos de interesse público que cada órgão da administração deve prosseguir⁵²) que, numa relação mais apertada do que a prevista para a subvertente do princípio da proporcionalidade conhecida como “proporcionalidade stricto sensu”, se mostre significativamente mais relevante do que os direitos ou interesses privados em questão.

5 A ESPECIFICIDADE DO DIREITO ADMINISTRATIVO EUROPEU

O que antes dissemos tem como ponto de referência a legislação portuguesa integrada num ambiente de princípios e normas de direito administrativo que derivam da evolução, paulatina mas segura, que foi sendo operada pela jurisprudência, pela doutrina e pelo legislador de Portugal.

Contudo, é preciso não esquecer que Portugal é, desde 1986, membro da União Europeia (então Comunidade Económica Europeia), e, por isso, faz parte do seu ordenamento jurídico todo o direito comunitário (isto é, o constante dos tratados e do direito comunitário derivado - atos emanados das instituições da União Europeia⁵³).

Assim, no âmbito da União Europeia têm-se desenvolvido um denominado “Direito Administrativo Europeu”⁵⁴ que, para o que agora importa, integra tanto os atos (não legislativos) praticados pelas instituições da União Europeia como a própria legislação europeia que versa sobre matérias que integram o direito administrativo.

É que, como já parece ser pacífico entre a doutrina e a jurisprudência, o direito comunitário (tanto os tratados como o direito derivado) prevalecem sobre o direito nacional de cada estado membro (o chamado princípio do primado do direito comunitário⁵⁵), pelo que a proibição da revogação de atos administrativos constitutivos de direitos, prevista no aludido artigo 140.º, n.º 1, alínea b), e n.º 2 do

⁵²Regulamentos comunitários (que possuem aplicabilidade direta nos ordenamentos jurídicos dos estados membros, diretivas (que não possuem aplicabilidade direta, tendo que ser integradas no ordenamento jurídico dos estados membros por um ato dos estados membros, mas que, em certos casos - grosseiramente quando estiver esgotado o seu prazo de transposição e na diretiva se encontrar previsto um direito claro, preciso e condicional a favor dos particulares - podem produzir efeitos diretos numa relação vertical ascendente entre o particular e o estado) e as decisões (que não são atos legislativos, por lhes faltar a abstração e, na maioria dos casos, a generalidade).

⁵³Sobre esta questão ver FAUSTO DE QUADROS (‘A Nova Dimensão do Direito Administrativo’, Almedina, 2001) e SUZANA TAVARES DA SILVA (‘Direito Administrativo Europeu’, Imprensa da Universidade de Coimbra, 2010).

⁵⁴Pedra basilar na construção do princípio do primado do direito comunitário foi o Acórdão Internationale Handelsgesellschaft mbH contra Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel, proferido em proferido pelo Tribunal de Justiça em 17 de Dezembro de 1970 (processo n.º 11/70, disponível em www.eur-lex.europa.eu), no qual se considerou que a violação de regras constitucionais (no caso até referentes a direitos fundamentais) não pode afetar a validade das normas do direito comunitário.

⁵⁵V., por exemplo, o Acórdão foto-frost contra hauptzollamt luebeck-ost, proferido pelo Tribunal de Justiça em 22 de outubro de 1987 (processo 314/85, disponível em www.eur-lex.europa.eu).

CPA, não se aplica em relação aos atos administrativos emanados das instituições comunitárias (primordialmente as decisões) e também não se aplica quando, e na estrita medida, em que, no caso concreto, o direito comunitário imponha essa revogação.

Essa desaplicação (veja-se que o confronto entre normas comunitárias e nacionais não implica a revogação das últimas, como sucederia se existisse entre as mesmas numa relação corrente de sucessão de leis no tempo, assim como não existe uma “destruição” da norma nacional por ser contrária a uma norma de grau hierárquico superior, como sucede, por exemplo, com a declaração de inconstitucionalidade com força obrigatória geral), à semelhança do que sucede, em geral, com a desaplicação de qualquer norma nacional por contradição com o direito comunitário, deve contudo, na nossa opinião, ser aplicada com cautela e parcimónia por forma a só operar quando estejam em causas normas verdadeiramente incompatíveis e somente na estrita medida do necessário (por exemplo, se apenas parte da norma, que tenha autonomia, seja contrária ao direito comunitário deve-se apenas desaplicar essa parte).

Na prática isto quer dizer, em primeiro lugar, que Portugal não se poderá recusar a revogar um ato administrativo constitutivo de direitos quando tal lhe seja imposto pelo direito comunitário, assim como, seguidamente, os Tribunais Administrativos não poderão anular o ato de revogação em causa por violação do dito artigo do CPA, também o dito artigo não será invocável quando se pretenda impugnar um ato administrativo proveniente das instituições comunitárias (veja-se que só o Tribunal de Justiça da União Europeia tem competência para apreciar a validade de normas do direito comunitário ou de atos das instituições comunitárias, pelo que se a questão for suscitada num tribunal nacional o mesmo deve suspender a instância e colocar essa questão prejudicial ao Tribunal de Justiça da União Europeia⁵⁶).

Contudo, se é verdade que o referido artigo 140.º, n.º 1, alínea b), e n.º 2 do CPA não é aplicável quando, no caso concreto, seja contrário ao direito comunitário também o é que isso não quer dizer que não exista uma outra disposição jurídica, que seja parâmetro de validade do direito comunitário, de onde se extraia a proibição da revogação dos atos administrativos constitutivos de direitos em causa.

Assim, como é bem sabido, o direito comunitário abrange os princípios gerais de direito (como, por exemplo, a proteção dos direitos fundamentais⁵⁶), e portanto os mesmos são parâmetro de validade dos atos administrativos comunitários e da própria legislação comunitária.

Ora, na nossa opinião, a proibição da revogação dos atos administrativos constitutivos de direitos alicerça-se tanto no princípio da boa fé e na proteção da confiança como no próprio princípio de proteção dos direitos dos particulares (se bem que, no nosso ver, o último princípio assumam um papel dominante), os quais são princípios gerais de direito. Assim, a proibição da revogação dos atos administrativos constitutivos de direitos, enquanto imanência direta desses princípios, é também aplicável no direito comunitário.

⁵⁶Sobre esta questão, sobre a perspectiva da proteção dos direitos fundamentais ver, por todos, MARIA LUÍSA DUARTE, ‘União Europeia e Direitos Fundamentais – no espaço da internormatividade’, Lisboa, 2006.

Quer isto dizer que um ato administrativo comunitário constitutivo de direitos (por exemplo, uma autorização para introdução no mercado de Organismos Geneticamente Modificados⁵⁷) não pode ser revogado sem motivo preponderante, sob pena de o mesmo ser contrário aos princípios gerais acima referidos, o mesmo sucedendo com a legislação comunitária que preveja essa possibilidade.

A questão em apreço tem sido tratada na doutrina portuguesa a propósito de um conjunto de decisões dos Tribunais Administrativos em que se considerou que o regime da revogação dos atos administrativos constitutivos de direitos não é aplicável em relação à revogação dos atos administrativos de concessão de apoios comunitários (in casu, pelo antigo Instituto de Financiamento e Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura e das Pescas, I. P. que corresponde ao atual Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, I. P.) por violação das regras referentes comunitárias relativas à concessão e utilização dos mesmos, tendo-se concluído que era admissível revogar esses atos administrativos sem a observância desse regime⁵⁸.

Contudo, em rigor, não está propriamente em questão um dos casos em que o artigo 140.º, n.º 1, alínea b), e n.º 2 do CPA é, pelo menos totalmente, desaplicado, é que o que aqui está em causa é a revogação como sanção (isto é, a revogação em resultado da violação de normas legais ou contratuais a que o ato em questão a situação jurídica subjacente devem obedecer).

Ora, a revogação dos atos administrativos constitutivos de direitos como sanção pelo incumprimento do destinatário do ato não é algo que não tenha sido já equacionado anteriormente pela doutrina e pela jurisprudência. Na verdade, a grande discussão a este propósito tem sido se a mesma só existirá quando legalmente prevista para o caso em questão ou se, ao invés, estará em causa uma exceção geral à proibição da revogação dos atos administrativos constitutivos de direitos⁵⁹.

6 CONCLUSÕES

1.^a - A revogação de atos administrativos constitutivos de direitos não é um princípio absoluto e deve ceder quando, por, por exemplo, ter ocorrido uma alteração da situação de facto, existir um motivo imperioso para tal;

2.^a - Com relação à alteração da situação de facto consideramos que pode existir revogação de atos constitutivos de direitos quando: ocorra a cessação dos pressupostos de legalidade do ato, exista estado de necessidade, ocorra alteração das circunstâncias ou exista imperioso interesse público;

⁵⁷Nos termos previstos no Regulamento (CE) n.º 1829/2003 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 22 de Setembro de 2003.

⁵⁸Sobre esta questão ver ANA SANTA CLARA GOMES ('A revogação dos actos administrativos dos Estados-Membros com base na violação do Direito da União Europeia: A jurisprudência Alcan', Lisboa, 2007) e JOÃO CAUPERS ('O regime da revogação no CPA: uma revisão conveniente', in *Cadernos de Justiça Administrativa* n.º 82, pág. 71 e seguintes).

⁵⁹Sobre a revogação como sanção ver RAMON MARTIN MATEO, 'Manual de Derecho Administrativo', Madrid, 1970, pág. 303 e seguintes.

3.^a - Deve-se pressupor que a lei condiciona a manutenção dos direitos conferidos pelo ato administrativo à manutenção dos pressupostos fácticos de que depende a sua legalidade, cessando estes últimos existirá ou caducidade do ato ou a obrigação de a Administração o revogar;

4.^a - É possível proceder à revogação de atos administrativos constitutivos de direitos por existir estado de necessidade ou por ter ocorrido uma alteração das circunstâncias, mas o seu campo de aplicação é muito limitado já que a aplicação de ambos depende de requisitos de difícil verificação.

5.^a - A revogação de atos administrativos constitutivos de direitos por motivos de imperioso interesse público é um princípio geral de direito administrativo, não violando pois o princípio da legalidade uma revogação realizada nesses termos.

6.^a - Imperioso interesse público é todo aquele interesse público que, numa relação mais apertada do que a prevista para a subvertente do princípio da proporcionalidade conhecida como “proporcionalidade stricto sensu”, se mostre significativamente mais relevante do que os direitos ou interesses privados em questão.

7.^a - Quando haja lugar à revogação de atos administrativos constitutivos de direitos por motivos de imperioso interesse público os lesados devem ser indemnizados, para o que se deverá aplicar o procedimento de expropriação.

8.^a - Em função do princípio do primado do direito comunitário, a proibição da revogação dos administrativos constitutivos de direitos, como consagrada no direito português, não é aplicável nos casos em que for contrária aos atos (administrativos ou legislativos) das instituições comunitárias.

9.^a - Contudo, consideramos que também esses atos instituições comunitárias não podem, sem motivo ponderoso, revogar, ou permitir a revogação, de atos administrativos constitutivos de direitos, pois essa proibição é uma imãmência directa dos princípios gerais de direito da boa fé, da tutela da confiança e da protecção dos direitos dos particulares (os quais, enquanto princípios gerais de direito, fazem parte do direito comunitário).

REFERÊNCIAS

ALVES, Eduardo André Galante. *A Revogação dos Actos Administrativos Válidos* (tese de mestrado em direito - mestrado científico na área de especialização em ciências jurídico-políticas na FDUL -, prova pública realizada em 30 de Maio de 2011).

AMARAL, Diogo Freitas do. *Curso de Direito Administrativo*. Volume II, 2.^a edição, 7.^a reimpressão. Coimbra: Almedina, 2003.

_____. *Direito Administrativo*. Volume III, Lisboa, 1989.

_____.; GARCIA, Maria da Glória. *O Estado de Necessidade e a Urgência em Direito Administrativo*. In: Revista da Ordem dos Advogados ano 59, Abril de 1999.

ANDRADE, Robin de. *A Revogação dos Actos Administrativos*, 2.^a edição, 1985.

_____. ANDRADE, Robin de. *A Revogação administrativa e a revisão do Código do Procedimento Administrativo*. In: Cadernos de Justiça Administrativa n.º 28, Julho/

Agosto de 2001.

ANDRADE, Vieira de. A «revisão» dos actos administrativos no direito português, *Cadernos de Ciência de Legislação*, nºs 9/10 e 11, Instituto Nacional de Administração, 1994.

ANTUNES, Luís Filipe Colaço. *Anulação Administrativa ou nulla annulatio sine iudicio?*. In: Cadernos de Justiça Administrativa n.º 79, 2010.

CADILHA, Carlos Alberto Fernandes. *Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e Demais Entidades Públicas Anotado*. Coimbra Editora, 2008.

CAETANO, Marcello. *Manual de Direito Administrativo*. Volume I, 10.^a edição, Coimbra: Almedina, 1980.

CALVÃO, Filipa Urbano. *Cláusulas Acessórias em Direito Administrativo: da sua oposição aos actos administrativos e contratos administrativos sobre o exercício de poderes públicos*. (tese de doutoramento) FDUC, 2009.

_____. *Revogação dos actos administrativos no contexto da reforma do Código do Procedimento Administrativo*. In: Cadernos de Justiça Administrativa, n.º 54, Novembro/Dezembro de 2005.

CANOTILHO, J. J. Gomes; MOREIRA, Vital. *Constituição da República Portuguesa Anotada*. Volume I, 4.^a edição. Coimbra: Coimbra Editora, 2007.

CANOTILHO, J. J. Gomes. *O problema da responsabilidade do Estado por actos ilícitos*. Almedina, 1974.

CAUPERS, João. *O regime da revogação no CPA: uma revisão conveniente*. In: Cadernos de Justiça Administrativa n.º 82, Centros de Estudos Jurídicos do Minho, Julho/Agosto de 2010.

CORDEIRO, António Menezes. *Tratado de Direito Civil Português*. Volume I – Parte Geral, Tomo I, 2.^a edição, 2000.

CORREIA, Sérvulo. *Legalidade e Autonomia Contratual nos Contratos Administrativos*. Almedina.

_____. *Noções de Direito Administrativo*. Volume I, Lisboa: Danúbio, Lda., 1982.

CORREIA, Fernando Alves. *Manual de Direito do Urbanismo*. Volume III. Almedina, 2010.

DUARTE, Maria Luísa. *União Europeia e Direitos Fundamentais – no espaço da internormatividade*. Lisboa, 2006.

ENTERRIA, Eduardo García de; FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. *Curso de Derecho Administrativo*. Volume I, 11.^a edição, Madrid, 2002.

FORSTHOFF, Ernst. *Traité de Droit Administratif Allemand*. Bruxelas, 1969, traduzido, por Michel Fromant, do alemão *Lehbuch des Verwaltungsrechts*, 9.^a edição, 1966.

GOMES, Carla Amado. *Risco e Modificação do Acto Autorizativo Concretizador de Deveres de Protecção do Ambiente*. Coimbra: Coimbra Editora, 2007.

GOMES, Ana Santa Clara. *A revogação dos actos administrativos dos Estados-Membros com base na violação do Direito da União Europeia: A jurisprudência Alcan*, relatório de Mestrado apresentado no seminário de Direito Internacional da União Europeia, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2007.

GONÇALVES, Pedro. *Revogação (De Actos Administrativos)*. In: *Dicionário*

- Jurídico da Administração Pública*. Volume VII, Lisboa, 1996.
- KIRKBY, Mark. *Contratos sobre o exercício de poderes públicos – o exercício contratualizado do poder administrativo de decisão unilateral*. Coimbra: Coimbra Editora, 2011.
- MATEO, Ramon Martin. *Manual de Derecho Administrativo*. Madrid, 1970.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 26.^a edição, 2001.
- OLIVEIRA, Fernanda Paula; NEVES, Maria Castanheira; LOPES, Dulce; MAÇÃS, Fernanda. *Regime Jurídico da Urbanização e Edificação Comentado*. 3.^a edição. Almedina, 2011.
- OLIVEIRA, Mário Esteves de; GONÇALVES, Pedro Costa; AMORIM, J. Pacheco de. *Código do Procedimento Administrativo Comentado*. 2.^a edição. Coimbra: Almedina, 1997.
- OTERO, Paulo. *Legalidade e Administração Pública – O Sentido da Vinculação Administrativa à Juricidade*. Coimbra: Almedina, 2007.
- QUADROS, Fausto de. *A Nova Dimensão do Direito Administrativo*. Almedina, 2001.
- QUEIRÓ, Afonso. *Lições de Direito Administrativo*. Volume I, 1976.
- ROMANO, Santi. *Osservazioni sulla invalidità successiva degli atti amministrativi*. In: Scritti in onore di G. Vaccheli, 1932.
- SILVA, Suzana Tavares da. *Direito Administrativo Europeu*. Imprensa da Universidade de Coimbra, 2010.
- SOARES, Rógerio Ehrhardt. *Interesse Público, Legalidade e Mérito*. Coimbra, 1955.
- SOUSA, Marcelo Rebelo de. *Lições de Direito Administrativo*. Volume I. Lisboa, 1995.
- SOUSA, Marcelo Rebelo de; MATOS, André Salgado de. *Direito Administrativo Geral*. Tomo I, 3.^a edição. Lisboa: D. Quixote, 2008.
- _____. *Direito Administrativo Geral*. Tomo III, 2.^a edição. Lisboa: D. Quixote, 2009.
- ZANOBINI. *Corso di Diritto Amministrativo*. Volume V, 8.^a edição. Milão, 1958.