

REVISTA JURÍDICA

ASSOCIAÇÃO ACADÉMICA DA FACULDADE DE DIREITO DE LISBOA



PRÉMIO JOVEM TALENTO EM DIREITO ADMINISTRATIVO

As Intermitências do Ato Administrativo Nulo

The intervals of the Null Administrative Act

Por

JOÃO ABREU CAMPOS

Abstract: A atribuição de efeitos a atos nulos; a particularidade do n.º 3 do artigo 162.º; as transformações e inovações ao Código do Procedimento Administrativo; a inconstitucionalidade da arbitrariedade procedimental impressa pelo novo Código; a subversão do princípio da legalidade – da desvinculação à juridicidade à emancipação de novos pseudo-desvalores do ato administrativo; uma dogmática geral: o ato administrativo intermitente nulo.

The assignment of effects to null and void administrative acts; the particularity of the n.º 3 do the 162 article; the transformations and innovations of the Administrative Procedure Code; the unconstitutionality of the procedural arbitrariness provoked by the new Code; the legality principle subversion – from the unbinding of the legality framework to the enfranchisement of new pseudo “desvalores” of the administrative act; a general dogmatic; the null and void administrative intermittent act.

Keywords: ato administrativo; nulidade; princípio da legalidade; intermitências; modelação.

Administrative act; nullity; legality principle; intervals; modulation.

PLANO DE TRABALHO

1. §. O novo regime da nulidade no Código do Procedimento Administrativo de 2015 e subsequentes revisões
 - 1.1. A figura da nulidade do ato administrativo
 - 1.2. Nulidade e ineficácia
 - 1.3. Critério e âmbito de nulidade
 - 1.4. Regime da Nulidade e o dever de ponderação dos efeitos putativos do ato nulo – “a mera atribuição de efeitos”
2. §. Nulidade e ineficácia – questão controvertida – Da derrotabilidade normativa da especialidade e tipicidade da nulidade por “ponderosas razões”
 - 2.1. Considerações gerais – Juridificação da nulidade
 - 2.2. Do autor da modulação de efeitos *ex lege* do ato administrativo nulo
3. §. Particularidades: A Restrição dos Efeitos das Sentenças de Invalidez nos Tribunais Administrativos & As intermitências do ato administrativo nulo

- 3.1. Restrição dos efeitos de sentenças declarativas de atos nulos
- 3.2. Restrição dos efeitos de sentenças de anulação
4. §. A desvinculação à juridicidade – a extravagância do legislador e o fim do paradigma administrativo constitucional
5. Conclusões e dogmática geral:
 - 5.1. A inversão do princípio da legalidade a criação do princípio da legalidade *suis generis* atípica – Tese.
 - 5.2. Da invalidade *stricto sensu* como pauta de conformação paramétrica *ex lege* do ato administrativo *lato sensu* à mera desconformidade não invalidante.

1 § - O novo regime da nulidade no Código do Procedimento Administrativo de 2015 e subsequentes revisões

1.1. A figura da nulidade do ato administrativo.

O artigo 161.º do Código do Procedimento Administrativo vem, segundo uma classificação fechada, tipológica e taxativa determinar quais os atos administrativos, (aqui, *lato sensu*), que são nulos. A nulidade é determinada como um desvalor típico e especial do ato administrativo, em direta contraposição com o desvalor da anulabilidade, pretensa regra geral de desvalorização do ato inválido. Na verdade, seria *conditio sine qua non* do ato nulo a sua conseqüente ineficácia – porquanto dispõe o n.º 1 do artigo 162º do Código a “não produção de quaisquer efeitos jurídicos” do ato nulo, mesmo sem declaração de nulidade, ou seja, a nulidade legalmente prevista opera de forma automática e *ex lege*, nunca produzindo o ato nulo qualquer efeito jurídico, ainda que não haja declaração estrita de tal ineficácia. Como refere PAULO OTERO¹ a consagração da nulidade como desvalor jurídico das formas de atuação administrativa violadoras da legalidade, que no nosso entendimento deverá ser considerada como violação gravosa da legalidade, a título de uma gradação informal da lei na determinação da contundência específica da atuação com os parâmetros legais gerais, não pode deixar de corporizar a preocupação do legislador em preservar os bens e os interesses subjacentes às normas cujo desrespeito pela administração pública é sancionado com a nulidade, pelo menos assim era – de facto, com a admissão da atribuição de efeitos a atos nulos, interrogamo-nos pela real estranheza desta (i)legalidade. Afinal, terá o legislador cuidado a sua preocupação na opção pela nulidade tipológica, protegendo o ordenamento

das apodadas violações gravosas e os particulares da “*schädliche verabreichung*” ou terá, a *contrario* plasmado a sua indecisão quanto à invalidade geral do ato administrativo, tudo permitindo no limite?

Ora, sendo a nulidade um desvalor-excepcional do ato administrativo, porquanto a sua cominação está dependente de uma gradação da gravidade na violação da “legalidade emanante”, porquanto deste contexto interpretativo se subsume hermenêuticamente que à vinculação emergente das normas enunciadas no artigo 161.º se lhes é de reconhecer um “peso superior”, comparativamente à alegada imperatividade das normas cuja violação envolve a anulabilidade dos respetivos atos, revelam-se assim, como doutrina PAULO OTERO, níveis verdadeiramente diferenciados de vinculação da legalidade administrativa, pelo que a natureza endógena intrinsecamente excepcional das situações fáctico-materiais de nulidade fazem perpassar a ideia de uma debilitação vinculativa da legalidade administrativa como padrão ou bitola de conformidade da atuação administrativa, mostrando que por via de regra, a violação da legalidade não impede que os atos gozem de uma eficácia em tudo igual à dos atos válidos mesmo que, por efeito do decurso do tempo ou expresso ato de “sanação”, os efeitos de tais atos possam ser em tudo equiparados aos atos válidos². Não obstante, é fácil identificar a verdadeira *conditio sine qua non* que a ineficácia imprime à classificação de um ato como nulo – na verdade, *prima facie*, o ordenamento jurídico geral determina a nulidade *ex lege* dos atos administrativos em virtude da violação gravosa da legalidade que esses determinam, ainda assim, há uma possível derrotabilidade da norma cominadora da ineficácia, que é perspetivada como proteção do paradigma geral de uma Administração pretensamente personalista³. O caráter excepcional

¹ Cfr. PAULO OTERO, *Legalidade e Administração Pública*, 1ª edição, Almedina, pp. 1030-1031.

² Cfr. PAULO OTERO, *Legalidade e Administração Pública*, 1ª edição, Almedina, pp. 1030-1031.

³ Herança histórica do movimento da pandectística alemã do Séc. XIX, pela mão de PHILIPP Von HECK, *in* várias