



CEDIPRE ONLINE I 2

Personalidade Judiciária e Legitimidade Passiva das Entidades Públicas

Esperança Mealha

CENTRO DE ESTUDOS DE DIREITO PÚBLICO E REGULAÇÃO
FACULDADE DE DIREITO DA UNIVERSIDADE DE COIMBRA
NOVEMBRO | 2010

Personalidade Judiciária e Legitimidade Passiva das Entidades Públicas

Esperança Mealha



TÍTULO	Personalidade Judiciária e Legitimidade Passiva das Entidades Públicas
AUTOR(ES)	MEALHA, Esperança
IMAGEM DA CAPA	Coimbra Editora
COMPOSIÇÃO GRÁFICA	Ana Paula Silva
EDIÇÃO	CEDIPRE Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra 3004-545 COIMBRA PORTUGAL Tel. Fax: +351 239 836 309 E-mail: cedipre@fd.uc.pt
PARA CITAR ESTE ESTUDO	MEALHA, Esperança, " Personalidade Judiciária e Legitimidade Passiva das Entidades Públicas", <i>Publicações CEDIPRE Online - 2</i> , http://www.cedipre.fد.uc.pt , Coimbra, Novembro de 2010
	Coimbra Novembro 2010

PERSONALIDADE JUDICIÁRIA E LEGITIMIDADE PASSIVA DAS ENTIDADES PÚBLICAS

1. Enquadramento 2. Legitimidade processual e personalidade judiciária 3. Legitimidade passiva e personalidade judiciária das entidades públicas 4. Critério de determinação da legitimidade passiva 5. Critérios de atribuição de personalidade judiciária às entidades públicas 5.1. Critério da coincidência 5.2. Extensão da personalidade judiciária aos ministérios 5.3. Extensão da personalidade judiciária aos órgãos administrativos 5.4. Outras entidades públicas (sem personalidade jurídica) com personalidade judiciária 5.5. Entidades administrativas independentes sem personalidade jurídica 6. Personalidade judiciária dos entes públicos enquanto autores de acção administrativa 7. Âmbito de aplicação dos critérios de atribuição de personalidade judiciária 7.1. Acções que têm por objecto “acção ou omissão de uma entidade pública” 7.2. Acções administrativas referentes a relações contratuais e de responsabilidade civil 7.3. Acções administrativas com cumulação de pedidos 8. Os novos erros (in)desculpáveis na identificação da entidade pública demandada 8.1. Erros irrelevantes *ex lege* 8.2. Ilegitimidade passiva 8.3. Falta de personalidade judiciária

1. Enquadramento

As regras inovatórias introduzidas no artigo 10.º do Código de Processo nos Tribunais Administrativos (CPTA) visaram, além do mais, resolver o problema do erro na identificação do autor do acto recorrido que, durante a vigência da Lei de Processo

nos Tribunais Administrativos (LPTA), constituiu com frequência um obstáculo ao conhecimento de mérito¹.

Com esse fim em vista², o artigo 10.º/2 CPTA estabeleceu um novo critério de determinação da entidade pública demandada: o réu nas acções administrativas que tenham por objecto actos ou omissões de uma entidade pública deixou de ser o *órgão autor do acto recorrido* (como acontecia no antigo recurso contencioso e na acção para reconhecimento de direito ou interesse legítimo) e passou a ser a *pessoa colectiva de direito público* ou o *ministério* (quando esteja em causa a pessoa colectiva Estado).

A alteração do critério de determinação do ente público a demandar foi uma solução dirigida a promover o acesso à justiça administrativa³ e ditada pela necessidade de adequação desse critério ao novo princípio da livre cumulação de pedidos (4.º CPTA).

Além disso, o regime introduzido pelo artigo 10.º CPTA resulta de uma nova concepção de todo o processo administrativo (e, em especial, dos meios impugnatórios) como “processo de partes”⁴, com o conseqüente abandono da distinção entre “acções”, onde o demandado era a pessoa colectiva pública, e “recursos contenciosos”, onde quem defendia a legalidade do acto era o órgão que o praticou.

A questão de saber qual a entidade pública que deve ser indicada como réu numa acção administrativa é muitas vezes encarada apenas como um problema de legitimidade passiva, desde logo, porque é o artigo 10.º CPTA que, sob a epígrafe “legitimidade passiva”, estabelece os critérios que permitem determinar a entidade pública a demandar.

¹ Para uma visão crítica no âmbito da LPTA v. MÁRIO TORRES, "Relatório Síntese (III Seminário de Justiça Administrativa)", *CJA*, 28, Julho/Agosto 2001, 64-68, 65; SÉRVULO CORREIA, "Errada identificação do autor do acto recorrido. Efectividade da garantia constitucional de recurso contencioso. Anotação ao Acórdão de 22 de Setembro do Tribunal Tributário de Lisboa", *Estudos de Direito Processual Administrativo*, J.M. SÉRVULO CORREIA, *et al.*, Lisboa, Lex, 2002, 243-253; e ROSENDO DIAS JOSÉ, in *Reforma do Contencioso Administrativo, O Debate Universitário (Trabalhos preparatórios)*, I, Coimbra, Coimbra Editora, 2003, 39-55, 42.

² V. o n.º 4 da Exposição de Motivos da Proposta de Lei n.º 92/VIII que esteve na origem da Lei n.º 15/2002, de 22 de Fevereiro, que aprovou o CPTA.

³ DIOGO FREITAS DO AMARAL/MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *Grandes Linhas da Reforma do Contencioso Administrativo*, Coimbra, Almedina, 2002, 77.

⁴ JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, *A Justiça Administrativa (Lições)*, 10.ª ed., Coimbra, Almedina, 2009, 301.

Mas a epígrafe do artigo 10.º CPTA é enganadora. Na verdade, este preceito não consagra apenas o critério de determinação da legitimidade passiva, mas também os critérios de atribuição de personalidade judiciária às entidades públicas⁵.

Propomo-nos analisar o regime do artigo 10.º CPTA à luz dos conceitos de legitimidade processual e de personalidade judiciária, para perceber em que medida foram eleitos como sujeitos processuais quer as pessoas colectivas públicas, quer os ministérios e os órgãos administrativos, quer outras entidades públicas sem personalidade jurídica. Importa, depois, estabelecer o âmbito de aplicação do artigo 10.º, o que implica saber o que são acções que têm por objecto “a acção ou omissão de uma entidade pública” e em que medida a representação orgânica do Estado, pelo Ministério Público (11.º/2 CPTA), introduz um regime diverso nos processos que tenham por objecto relações contratuais e de responsabilidade.

Uma chamada de atenção, ainda, para os critérios de atribuição de personalidade judiciária dos entes públicos, quando estes não surjam, como habitualmente, na posição de réus, mas como *autores* de uma acção administrativa.

A cabal compreensão dos pressupostos processuais da legitimidade e da personalidade judiciária das entidades públicas é essencial à correcta identificação da entidade pública a demandar, que, apesar dos progressos assinaláveis, ainda constitui um obstáculo ao conhecimento de mérito no processo administrativo.

A relevância jurídica e social dos novos problemas suscitados pelas regras dos artigos 10.º e 11.º do CPTA foi já reconhecida em, pelo menos, dois acórdãos do Supremo Tribunal Administrativo que admitiram recursos de revista excepcional (150.º CPTA) para, além do mais, decidirem sobre a legitimidade passiva e representação de entes públicos na acção administrativa comum e sobre a (im)possibilidade de correcção do erro na identificação da entidade pública demandada – cfr. Acórdão STA, 29.01.2009, P. 054/09, e Acórdão STA, 26.3.2009, P. 0278/09, este último decidido pelo Acórdão STA, 3.3.2010, P. 0278/09.

É neste contexto, onde emergem novos erros (in)desculpáveis na identificação da entidade pública demandada, que devem ser problematizadas as consequências da ilegitimidade passiva e da falta de personalidade judiciária das entidades públicas.

⁵ Como já foi salientado por VIEIRA DE ANDRADE, *A Justiça...*, cit., 301-302, que faz notar a circunstância específica, no processo administrativo, de ser atribuída personalidade judiciária aos ministérios e, excepcionalmente, aos órgãos administrativos; VASCO PEREIRA DA SILVA, *O Contencioso Administrativo no Divã da Psicanálise, Ensaio sobre as Acções no Novo Processo Administrativo*, Coimbra, Almedina, 2005, 250 e s., que analisa criticamente a preferência pela pessoa colectiva pública como sujeito processual paradigmático; e CARLOS ALBERTO FERNANDES CADILHA, *Dicionário de Contencioso Administrativo*, Coimbra, Almedina, 2006, 353.

2. Legitimidade processual e personalidade judiciária

A *legitimidade em sentido processual* exprime uma relação entre um determinado sujeito e o objecto do processo. Não é um atributo do sujeito, em si mesmo, mas antes uma qualidade desse sujeito em relação a uma determinada acção com um certo objecto.

É a “susceptibilidade de ser parte numa acção aferida em função da relação dessa parte com o objecto daquela acção”⁶; e destina-se a assegurar “a coincidência entre os sujeitos que, em nome próprio, conduzem o processo e aqueles em cuja esfera jurídica a decisão judicial vai directamente produzir a sua eficácia.”⁷

A *legitimidade processual* é avaliada pelo *interesse* da parte perante o objecto do processo, ou seja pelo seu “interesse directo em demandar” ou “interesse directo em contradizer” (26.º/1 do Código de Processo Civil - CPC), que se presume existir quando se verifique a “titularidade da relação controvertida, tal como é configurada pelo autor” (26.º/3 CPC).

No processo civil, a principal problemática em torno da legitimidade tem respeitado a este último segmento da norma (à relação controvertida “tal como é configurada pelo autor”) que foi introduzido em 1995, precisamente, com o intuito de pôr termo à histórica controvérsia sobre qual a situação ou relação controvertida que deve servir de base à determinação da legitimidade processual (a tese objectivista atendia à relação material tal como se apresenta ao tribunal; a tese subjectivista considerava a relação material configurada pelo autor na petição inicial)⁸.

No processo civil, a tendência foi no sentido de substituir uma “concepção complexa” da legitimidade por uma “concepção simples”, reduzindo-a apenas a um pressuposto processual e distinguindo-a de outros pressupostos processuais subjectivos relativos às partes⁹. Esta concepção está reflectida no Código de Processo Civil, que trata autonomamente a *legitimidade*, a *personalidade judiciária* e a *capacidade judiciária*.

Apenas o *interesse em agir* (também denominado interesse processual) ainda não reúne consenso quanto à sua autonomização relativamente ao pressuposto da

⁶ MIGUEL TEIXEIRA DE SOUSA, *Estudos sobre o novo processo civil*, 2.ª ed., Lisboa, Lex, 1997, 136 e s.

⁷ CARLOS LOPES DO REGO, “Legitimidade das partes e interesse em intervir em processo civil”, *Revista do Ministério Público*, Ano 11.º, n.º 41, 37-86, 40.

⁸ Cfr. o preâmbulo do Decreto-Lei n.º 329-A/95, de 12 Dezembro. Para maiores desenvolvimentos v. JOÃO DE CASTRO MENDES, *Direito Processual Civil*, II.º vol., Lisboa, AAFDL, 1987, 202 e s.; J. P. REMÉDIO MARQUES, *Acção declarativa à luz do Código revisto*, Coimbra, Coimbra Editora, 2007, 221 e s.; e CARLOS LOPES DO REGO, “Legitimidade das partes...”, *cit.*, 57 e s.

⁹ Cfr. CASTRO MENDES, *ob. cit.*, II.º vol., 187-191.

legitimidade. No entanto, de acordo com parte significativa da doutrina e jurisprudência, a legitimidade e o interesse em agir (ou interesse processual) são pressupostos processuais autónomos¹⁰: enquanto que a legitimidade exprime o “interesse na tutela”¹¹ (26.º/1 e 3 CPC), o interesse em agir exprime a necessidade (utilidade) de tutela jurisdicional e a adequação do meio processual (26.º/2 CPC), que, pela natureza das coisas, releva especialmente do lado do autor.

Contrariamente à legitimidade processual, que é um “conceito de relação”¹² entre a parte e um determinado processo, *a personalidade e a capacidade judiciárias*, à semelhança da personalidade e capacidade jurídicas, são “qualidades pessoais das partes”. Ou seja, são “requisitos abstracta ou genericamente exigidos para que a pessoa ou a organização possa estar em juízo ou possa actuar autonomamente em relação à generalidade das acções ou a certa categoria de acções”¹³.

No processo civil a regra de atribuição de personalidade judiciária é o “*critério da coincidência*” (5.º/2 CPC): “quem tiver personalidade jurídica tem igualmente personalidade judiciária”. Pode dizer-se que esta norma seria dispensável, uma vez que a susceptibilidade de ser parte numa relação jurídica processual já decorre da capacidade jurídica (de gozo) de que genericamente dispõem as pessoas singulares e, em certa medida, também as pessoas colectivas (cfr. artigos 67.º e 160.º Código Civil). A utilidade do pressuposto processual da personalidade judiciária não está, portanto, no estabelecimento daquele “critério da coincidência”, mas nas outras situações em que a lei alastra a personalidade judiciária a entes sem personalidade jurídica¹⁴. No processo civil, essa extensão da personalidade judiciária é feita através do “*critério da diferenciação patrimonial*” (de que são exemplos a herança jacente, as associações sem personalidade jurídica ou o condomínio – cfr. artigo 6.º CPC, cuja enumeração não

¹⁰ V. ANTUNES VARELA/ J. MIGUEL BEZERRA/ SAMPAIO E NORA, *Manual de Processo Civil*, 2.ª ed., Coimbra, Coimbra Editora, 1985, 179 e s.; MIGUEL TEIXEIRA DE SOUSA, “Falta de interesse processual no contencioso administrativo”, *CJA*, 7, Janeiro/Fevereiro 1998, 24-31. Na jurisprudência v., entre outros, Acórdão STA, 2.12.2009, P. 0760/09, Acórdão TCAS, 29.1.2009, P. 04704/09.

¹¹ Segundo MIGUEL TEIXEIRA DE SOUSA, “Reflexões sobre a legitimidade das partes em processo civil”, *Cadernos de Direito Privado*, N.º 1, Janeiro/Março 2003, 3-13, a aferição da legitimidade directa deve ser feita em função de dois elementos: o interesse na tutela (elemento processual) e o poder de produção pela parte dos efeitos que podem decorrer da decisão de procedência ou de improcedência da acção (elemento material).

¹² Nas palavras de JOSÉ LEBRE DE FREITAS, *Código de Processo Civil Anotado*, Vol. 1.º, Coimbra, Coimbra Editora, 1999, 50

¹³ ANTUNES VARELA/ J. MIGUEL BEZERRA/ SAMPAIO E NORA, *ob. cit.*, 131.

¹⁴ Salientando que o conceito de personalidade jurídica seria dispensável se apenas pudessem ser partes no processo as pessoas jurídicas v. LEBRE DE FREITAS, *Código...*, Vol. 1.º, *cit.*, 16.

é taxativa); e através do “*critério da afectação do acto*” (sucursais, agencias, filiais, delegações ou representações de uma pessoa colectiva – artigo 7.º CPC)¹⁵.

Pode concluir-se que só o sujeito com personalidade judiciária pode ser parte legítima numa determinada acção, embora aquele atributo, por si, não lhe garanta a legitimidade como sujeito de um determinado litígio processual.

3. Legitimidade passiva e personalidade judiciária das entidades públicas

O arrastamento para o âmbito da legitimidade (passiva) de questões que, antes de mais, se prendem com a personalidade judiciária das entidades públicas, é, em parte, devido ao lastro histórico deixado pelo regime da LPTA¹⁶.

Na LPTA a legitimidade já era encarada como um pressuposto processual (como um “elemento de cuja verificação depende, num determinado processo, o poder-dever do juiz de se pronunciar sobre o *fundo* da causa”¹⁷), não se incluindo entre as “condições da acção”¹⁸.

Mas a visão do contencioso administrativo impugnatório como um “processo feito a um acto” – que tinha na sua raiz, não tanto a defesa de direitos subjectivados, mas principalmente a verificação (objectiva) da legalidade de uma actuação administrativa – justificava, além do mais, a existência de critérios distintos de identificação da entidade pública a demandar¹⁹: no recurso contencioso (correspondente à actual acção administrativa especial de impugnação) e nas acções para reconhecimento de direitos ou interesses, a “autoridade recorrida” era o *órgão* “autor do acto” ou o *órgão* a quem incumbisse o “reconhecimento”; nos restantes processos, nomeadamente nas acções sobre contratos e em matéria de responsabilidade civil o réu era a *pessoa colectiva de direito público*.

Assim, na generalidade dos processos administrativos (recursos contenciosos) a personalidade judiciária era atribuída fora do princípio da coincidência, pois a

¹⁵ Seguimos neste ponto a categorização de MIGUEL TEIXEIRA DE SOUSA, *Estudos...*, cit., 136-139.

¹⁶ Sobre os “traumas de infância” do “processo ao acto” e a sua influência numa concepção “hipervalorizada” da legitimidade, cfr. VASCO PEREIRA DA SILVA, *O Contencioso...*, cit., 233-241.

¹⁷ Na definição de VIEIRA DE ANDRADE, *A Justiça...*, cit., 294 e s., que salienta a distinção entre “pressupostos processuais” e figuras próximas, como as “condições da acção” ou as “questões prejudiciais”.

¹⁸ Salientando este aspecto a propósito da legitimidade processual no contencioso ambiental v. José EDUARDO FIGUEIREDO DIAS, *Tutela Ambiental e Contencioso Administrativo (da legitimidade processual e das suas consequências)*, Coimbra, Coimbra Editora, 1997, 128.

¹⁹ V. MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *O Novo Regime do Processo nos Tribunais Administrativos*, 4.ª ed., revista e actualizada, Coimbra, Almedina, 2005, 51-52.

“autoridade recorrida” nunca era a pessoa colectiva de direito público, mas sim o órgão “autor do acto recorrida”, que, inclusivamente, assinava a “resposta” ao recurso (cfr. artigo 26.º/2 LPTA).

Por seu turno, o critério de determinação da legitimidade passiva dos entes públicos era muito mais estreito do que aquele que hoje, à semelhança do processo civil, consagra o CPTA, porque o interesse directo em contradizer estava delimitado em função do “acto” (da sua autoria) e não da “relação controvertida” (esta delimitação mais apertada resultava da própria concepção do objecto do recurso contencioso).

No contexto da LPTA, pode dizer-se que a identificação do “autor do acto” fazia coincidir num mesmo plano, e mais facilmente tornava confundível, os pressupostos processuais da personalidade judiciária e da legitimidade passiva. A verificação de qualquer um destes pressupostos passava sempre e apenas pela identificação de um concreto e determinado *órgão autor do acto recorrida*. O que significava, simultaneamente, a identificação do ente público com personalidade judiciária (o órgão) e do ente público com legitimidade passiva naquele concreto recurso (o órgão autor do acto)²⁰.

No fundo, ao não se enunciar uma regra de atribuição da personalidade judiciária aos órgãos, em geral, mas ao delimitá-la em função do órgão “autor do acto recorrida”, como que se fazia decorrer a atribuição da personalidade judiciária da própria atribuição de legitimidade passiva.

O CPTA trouxe uma nova concepção do processo administrativo como “processo de partes”, que permite perspectivar a questão da legitimidade passiva, não a partir do acto, para depois chegar ao seu autor, mas antes encará-la do ponto de vista do sujeito processual e da sua relação com o objecto do processo. E quando nos centramos no sujeito, logo nos surgem, a par da legitimidade, os demais atributos que processualmente são exigidos à entidade pública demandada para que possa estar em juízo.

Vejamos, então, o que o artigo 10.º CPTA dispõe a respeito da legitimidade passiva e da personalidade judiciária das entidades públicas. Respeitando a ordenação do próprio artigo 10.º, começaremos pela primeira, embora logicamente a personalidade e capacidade judiciárias da entidade demandada devam ser verificadas *antes* da sua legitimidade.

²⁰ No sentido de que a LPTA atribuía personalidade e capacidade judiciárias aos órgãos administrativos que tenham praticado o acto impugnado v. CARLOS ALBERTO FERNANDES CADILHA, “Legitimidade processual”, *CJA, IV Seminário de Justiça Administrativa*, 34, Julho/Agosto 2002, 9-23, 21.

4. Critério de determinação da legitimidade passiva

O artigo 10.º/1, primeira parte, CPTA contempla o critério para determinação da *legitimidade passiva* (singular e directa). Repetindo o já enunciado no artigo 9.º/1, segunda parte, quanto à legitimidade activa, atribui legitimidade às *partes na relação material controvertida, tal como é apresentada pelo autor*.

O CPTA trata separadamente o lado activo e o lado passivo da legitimidade²¹. Seria vantajosa a enunciação, num mesmo preceito, do critério geral de legitimidade (à semelhança do artigo 26.º CPC) pois permitiria diferenciar, com maior clareza, a legitimidade e a personalidade judiciária.

Em geral, a averiguação da legitimidade não oferece dificuldades de maior, excepto naqueles casos em que seja necessário discutir o problema, não totalmente resolvido no processo civil, de saber como deve ser aferida a titularidade da relação controvertida (se deve ser verificada apenas com base nas afirmações do autor na petição inicial, ou se, pelo contrario, deve aferir-se pela “efectiva titularidade da relação material controvertida tomada provisoriamente como objectivamente existente, com a configuração que vier a resultar das afirmações de autor e réu, confirmadas pela instrução e discussão da causa”²²).

As principais questões em torno da legitimidade referem-se a situações de legitimidade plural e de atribuição “extraordinária” de legitimidade, ou seja, não fundada na afirmação da titularidade directa da relação controvertida²³, que assumem maior importância do lado do autor (cfr. a remissão constante da primeira parte do artigo 9.º/1 CPTA²⁴).

A verificação do pressuposto da legitimidade passiva (singular e directa) relativamente à entidade pública demandada destina-se apenas a averiguar se essa

²¹ Para conhecimento das razões que justificaram esta separação v. MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *O Novo Regime...*, cit., 50-51.

²² V. CARLOS FRANCISCO DE OLIVEIRA LOPES DO REGO, *Comentários ao Código de Processo Civil*, I, Coimbra, Almedina, 2.ª, 2004, 55

²³ No processo civil, LOPES DO REGO, “Legitimidade das partes ...”, *RMP*, 41, cit., 41, identifica quatro situações de determinação excepcional da legitimidade das partes: legitimidade plural; legitimidade indirecta; direito de acção popular; e privação (excepcional) de legitimidade do titular da relação material controvertida.

²⁴ De entre as disposições particulares sobre legitimidade activa, a propósito de cada uma das formas de acção, há ainda que individualizar as que têm subjacente, não uma especial ligação entre o autor e o objecto do processo, mas antes circunstâncias em que o interesse em agir justifica a necessidade de tutela judicial – v. CARLOS FERNANDES CADILHA, “Legitimidade...”, cit., 9; VERA EIRÓ, “O alargamento da legitimidade activa no novo contencioso dos contratos e a estabilidade do vínculo contratual (A invalidade derivada dos contratos administrativos em especial)”, *Estudos de Direito Público*, Âncora Editora, 2005, 605-666, 615; VIEIRA DE ANDRADE, *A Justiça...*, cit., 310 e s.

entidade (depois de verificada a sua personalidade e capacidade judiciárias) é a titular da relação controvertida, tal como apresentada pelo autor numa concreta acção e, como tal, está em condições de se ocupar do pedido, contradizendo-o.

5. Critérios de atribuição de personalidade judiciária às entidades públicas

Nos n.ºs 2 a 6 do artigo 10.º estabelece-se um conjunto de regras relativas à “identificação” da entidade pública que deve ser demandada nos processos que tenham por objecto uma acção ou omissão de entidade pública, bem como nos litígios interorgânicos.

Serão estes critérios especiais de determinação da legitimidade passiva dos entes públicos no âmbito daquelas acções? Embora a epígrafe do preceito seja “legitimidade passiva”, julgamos que o confronto entre estas normas e o conceito técnico-jurídico de legitimidade, acima referido, não permite uma resposta nesse sentido.

Partindo de um conceito (simples) de legitimidade, enquanto pressuposto processual que expressa a relação entre a parte e o concreto objecto de uma determinada acção, justifica-se um novo olhar sobre estas normas para nelas encontrar, não regras de legitimidade passiva, mas antes critérios de atribuição de *personalidade judiciária*.

Estes critérios dão resposta a um problema, prévio ao da legitimidade, que é o de saber se determinado ente público pode ser parte em juízo. E só depois de verificada a personalidade (e capacidade) judiciária desse ente público é que, por recurso ao critério-regra contido no artigo 10.º/1, se pode apurar a sua legitimidade (a sua posição de contraparte na relação controvertida, tal como configurada pelo autor).

Como a seguir veremos, a atribuição de personalidade judiciária às entidades públicas faz-se por um critério de coincidência entre personalidade jurídica e personalidade judiciária e através da extensão de personalidade judiciária a entes administrativos sem personalidade jurídica, nomeadamente, aos ministérios e aos órgãos administrativos.

5.1. Critério da coincidência

Nas acções que tenham por objecto “acção ou omissão de uma entidade pública” – onde se incluem as pretensões de tipo impugnatório (mas não só, como veremos) – o CPTA afastou-se do regime anterior e estabeleceu, como regra geral, o princípio da coincidência entre personalidade jurídica e personalidade judiciária (artigo

10.º/2, primeira parte), segundo o qual têm personalidade judiciária as *peças colectivas públicas*.

Note-se que a atribuição de personalidade judiciária às pessoas colectivas públicas não resulta apenas desta primeira parte do n.º 2 do artigo 10.º CPTA, mas assenta também na aplicação subsidiária da regra geral do artigo 5.º do CPC (por força do artigo 1.º do CPTA), que, por sua vez, já decorre da possibilidade genérica das pessoas colectivas serem titulares de situações jurídicas.

Pode, em suma, dizer-se que o CPTA elegeu a *pessoa colectiva de direito público* como sujeito principal do processo administrativo e, assim, “rompeu com o princípio tradicional de atribuir personalidade e capacidade judiciária aos órgãos administrativos”²⁵.

Simplemente, a regra da coincidência entre personalidade jurídica e personalidade judiciária não podia assumir, no processo administrativo, a mesma latitude com que vigora no processo civil, principalmente por causa da complexidade e heterogeneidade das pessoas colectivas públicas, *maxime* do Estado. Por isso, logo na segunda parte do artigo 10.º/2 estabelece-se uma importante restrição ao princípio da coincidência, dele retirando a pessoa colectiva Estado, e colocando os *ministérios* ao lado das pessoas colectivas públicas como sujeitos do processo administrativo.

5.2. Extensão da personalidade judiciária aos *ministérios*

O Estado, na sua faceta de “Estado-Administração” é uma pessoa colectiva pública, cujas numerosas e complexas atribuições e competências são prosseguidas por um vasto e heterogéneo conjunto de órgãos e serviços administrativos²⁶.

Não sendo praticável, por razões óbvias, que a pessoa colectiva Estado-Administração funcionasse como o único centro de imputação de situações jurídico-processuais, e não querendo o legislador, pelas razões explicitadas, manter o “órgão autor do acto recorrido” como sujeito principal do contencioso administrativo, o CPTA optou por eleger, como sujeitos processuais, os *ministérios*, ou seja, os “departamentos da administração central do Estado dirigidos pelos Ministros respectivos”²⁷.

²⁵ MÁRIO AROSO DE ALMEIDA/CARLOS ABERTO FERNANDES CADILHA, *Comentário ao Código de Processo nos Tribunais Administrativos*, 3.ª ed. revista, Coimbra, Almedina, 2010, 110.

²⁶ V. DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, I, com a colaboração de Luís Fábria, Carla Amado Gomes e J. Pereira da Silva, 3.ª ed. (3.ª reimpressão da edição de Novembro de 2006) Coimbra, Almedina, 2009, 221 e s.

²⁷ Na definição de DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso...*, I, *cit.*, 278.

Assim, o artigo 10.º/2, segunda parte, atribui “legitimidade passiva” aos ministérios. Mas, na verdade, trata-se da atribuição de “personalidade judiciária” a estes departamentos do Estado que, por carecerem de personalidade jurídica, não deteriam, à partida, a susceptibilidade de ser parte. Note-se que, a norma do artigo 10.º/2 apenas nos diz que, em vez de ser demandado o Estado (por força do princípio da coincidência), deve ser demandado o ministério, por a lei lhe atribuir personalidade judiciária. Mas para saber qual o ministério que deve ser demandado numa concreta acção é necessário recorrer ao critério da titularidade da relação controvertida (10.º/1), o único que pode assegurar a respectiva legitimidade passiva.

5.3. Extensão da personalidade judiciária aos *órgãos administrativos*

Ainda de acordo com um “critério de extensão”, o artigo 10.º/6 expressamente atribui personalidade judiciária passiva aos *órgãos*, nos litígios entre diferentes órgãos da mesma pessoa colectiva (litígios interorgânicos).

Tem-se entendido que os órgãos administrativos apenas têm personalidade judiciária no âmbito destes litígios interorgânicos²⁸.

Consequentemente, tem-se considerado que a possibilidade de os órgãos serem demandados pelos respectivos actos ou omissões, conferida pelo artigo 10.º/4, traduz a sanação *ex lege* do erro cometido pelo autor ao demandar o próprio órgão, em vez de demandar a pessoa colectiva pública ou o ministério respectivo.

Ou seja, este n.º 4 destinar-se-ia apenas a cumprir objectivos de economia processual, sendo mais um passo (o primeiro, consta do n.º 2 do artigo 10.º) para a superação das “velhas” dificuldades na identificação da entidade pública demandada: se o autor consegue identificar o órgão administrativo envolvido (o que lhe era exigido no contencioso anterior, sob pena de rejeição liminar nos casos de “indesculpabilidade” do erro ou, na melhor das hipóteses, de “incerteza absoluta” quanto à sua identidade), então, não deve ser penalizado por essa correcta identificação, apesar de o sujeito processual paradigmático ser agora a pessoa colectiva e, no caso do Estado, os ministérios.

De facto, a flexibilidade introduzida pela regra do n.º 4, ao impedir situações de “erro indesculpável” (o erro seria agora respeitante à falta de personalidade judiciária do órgão e à necessidade de, em seu lugar, ser demandada a pessoa colectiva ou o

²⁸ Defendendo que a regra do n.º 6 é uma excepção ao “princípio de legitimidade passiva” do n.º 2 do artigo 10.º v. MÁRIO AROSO DE ALMEIDA/CARLOS ABERTO FERNANDES CADILHA, *Comentário, cit.*, 92; salientando que a atribuição de personalidade judiciária aos órgãos administrativos é agora excepcional, nos casos deste n.º 6, v. VIEIRA DE ANDRADE, *A Justiça...*, *cit.*, 302.

ministério a que pertence), faz prevalecer o conhecimento de mérito sobre obstáculos formais, como era o propósito do legislador, subjacente à regra do artigo 10.º/2.

É também inegável que a solução do artigo 10.º/4 é crucial enquanto concretização do princípio da economia processual. Note-se que a citação do réu é feita oficiosamente pela secretaria (81.º/1) e, em princípio, o processo só é concluso ao juiz, pela primeira vez, finda a fase dos articulados (87.º/1), o que impediria, não fora a solução adoptada, qualquer correcção oficiosa ou convite às partes para correcção da identificação da entidade pública demandada antes da fase de saneamento.

Mas se nos distanciarmos das razões “históricas” que conduziram à eleição da pessoa colectiva pública como sujeito central do contencioso administrativo e se levarmos às últimas consequências o disposto nas normas conjugadas dos artigos 10.º/4, 11.º/5 e 78.º/2-e) e 3, somos levados a concluir que destas se pode extrair um verdadeiro critério de extensão de personalidade judiciária aos *órgãos administrativos* em todas as acções que tenham por objecto os respectivos actos ou omissões.

Na verdade, embora nessas acções a personalidade judiciária caiba, em primeira linha, à pessoa colectiva de direito público ou ao ministério (no caso de aquela ser o Estado), se em vez destes for demandado o “órgão”, ainda assim a acção considera-se regularmente proposta, sem possibilidade de indeferimento liminar ou necessidade de qualquer correcção da petição, nos termos do artigo 10.º/4²⁹.

O que significa que apesar de o n.º 4 estabelecer uma presunção no sentido de a acção se considerar proposta «contra a pessoa colectiva de direito público ou, no caso do Estado, contra o ministério a que o órgão pertence», a verdade é que daí não se retiram consequências para a relação processual, além daquelas que sempre decorreriam do facto de o órgão se inscrever no âmbito de um ente personalizado (ou seja, sendo os órgãos “unidades de actuação da pessoa colectiva”, com uma “esfera de actuação própria”³⁰, a imputação final da sua actividade é feita na própria pessoa colectiva, pois só ela detém personalidade jurídica).

O CPTA permite que a relação processual se vá estabelecer com o *órgão* e não com a pessoa colectiva pública a que este pertence. Desde logo, é válida a citação do

²⁹ Assim se decidiu, por exemplo, nos Acórdãos TCAS, 20.1.2005, P. 00463/04, e TCAS, 30.5.2007, P. 02597/07. Segundo CARLOS FERNANDES CADILHA, “Legitimidade...”, *cit.*, 21, «o critério de legitimidade passiva definido na referida norma do n.º 2 não é imperativo, como se depreende do disposto no n.º 4, que considera como regularmente proposta a acção cuja petição tenha sido dirigida contra o próprio órgão administrativo»

³⁰ As expressões são de PEDRO GONÇALVES, “A Justiciabilidade dos litígios entre órgãos da mesma pessoa colectiva pública”, *CJA*, 35, Setembro/Outubro 2002, 9-23, especialmente 11 e 12.

próprio órgão (sem necessidade de citação do representante da pessoa colectiva), embora se continue a ficcionar que vale como citação feita à pessoa colectiva pública ou ao ministério (78.º/3 do CPTA)³¹. E o processo iniciado com a citação do órgão pode prosseguir contra o mesmo órgão, que, inclusivamente, tem poderes para designar o representante em juízo (11.º/5)³². Ou seja, o órgão tem poderes para praticar o principal (e muitas vezes o único) *acto processual* que incumbe à parte praticar, por si, sem a intermediação do advogado ou do licenciado em direito que obrigatoriamente a representará em juízo (cfr. 11.º/1). Reconhece-se, por esta via, que é o órgão que, em princípio, está em melhores condições para deduzir a defesa³³.

Em suma, ao considerar que a presença do órgão administrativo no processo é uma irregularidade sanável *ope legis*, ou dito de outro modo, que é um “erro irrelevante”³⁴, o legislador está de facto a permitir que sejam demandados os órgãos, atribuindo-lhes personalidade judiciária nas acções administrativas que tenham por objecto uma sua acção ou omissão.

A solução inscrita no artigo 10.º/4, distancia-se do anterior regime – que elegia o órgão administrativo como sujeito principal do processo administrativo, com todos os problemas que isso acarretou, a que agora acresceriam os derivadas da inadequação dessa regra ao princípio da livre cumulação de pedidos – mas, não deixa, em todo o caso, de conferir um papel de destaque ao órgão administrativo como sujeito processual³⁵.

Nessa medida, ao mitigar a regra da coincidência entre personalidade jurídica e personalidade judiciária, mostra-se uma solução mais consentânea com a morfologia

³¹ Veja-se o Acórdão TCAS, 30.5.2007, P. 02597/07, onde se decidiu que em providência cautelar intentada contra órgão de uma pessoa colectiva (10.º/4), a pessoa colectiva pública citada beneficia do prazo de dilação de 5 dias úteis (252.º-A/1 CPC), por ter sede em localidade diferente. Parece, contudo, resultar do teor do acórdão que, não obstante vir demandado o órgão (situado na localidade do tribunal), fora citada a pessoa colectiva pública, com sede em localidade diferente. Nesse caso, impunha-se conceder a referida dilação.

³² Quando subordinado a poderes hierárquicos, o órgão terá de comunicar a “existência do processo” ao ministro ou ao órgão superior da pessoa colectiva.

³³ A este respeito MÁRIO AROSO DE ALMEIDA/ CARLOS FERNANDES CADILHA, *Comentário...*, cit., 113, referem que “o legislador vai ao encontro de um princípio de eficiência processual”.

³⁴ Assim MÁRIO AROSO DE ALMEIDA/ CARLOS FERNANDES CADILHA, *Comentário...*, cit., 90.

³⁵ VASCO PEREIRA DA SILVA, *O Contencioso...*, cit., 258-259, critica a adopção da “solução “clássica” de preferência pela pessoa colectiva como sujeito processual”, mas salienta ser uma solução suficientemente “aberta” para permitir a intervenção, na prática, das autoridades administrativas que, segundo o autor, são “os efectivos sujeitos das relações de Contencioso Administrativo (mesmo que se considere, em face das actuais opções legislativas, que agem em “representação virtual” da pessoa colectiva)”.

da organização administrativa e com o papel que os órgãos desempenham, quer no procedimento administrativo, quer no processo administrativo.

Os problemas do passado em torno da errada identificação do “órgão autor do acto recorrido” não podem fazer esquecer a importância do órgão administrativo no seio de uma administração pública multiforme, multifacetada e cada vez mais complexa³⁶.

Essa realidade é, aliás, (inevitavelmente) reconhecida pelo legislador, sendo sintomático que, ao longo de todo o CPTA, as referências ao “órgão” sejam bem mais numerosas do que as respeitantes à “pessoa colectiva pública”. Assim, o Código prevê que seja o órgão, e não a pessoa colectiva, o onerado com o “dever de executar” (cfr. artigos 159.º/2, 162.º/2, 167.º/2, 168.º/2, 174.º e 179.º/1); e impõe aos titulares dos órgãos o pagamento das sanções pecuniárias compulsórias (3.º/2, 49.º, 66.º/2, 127.º/2, 164.º/4-d), 169.º/1, 176.º/4 e 179.º/3, todos do CPTA). Como não podia deixar de ser, o órgão administrativo assume também um papel determinante em sede de acção administrativa especial de condenação à prática de acto devido (artigos 67.º/1-a) e 71.º/1 CPTA) e de contencioso eleitoral (artigo 55.º/2 CPTA).

Ao entender-se que os órgãos administrativos têm personalidade judiciária para serem demandados na generalidade das acções administrativas que tenham por objecto os seus actos ou omissões (e não apenas no núcleo específico dos litígios interorgânicos) está-se, no fundo, a devolver a lide à “entidade em quem, na vida jurídica geral como na vida real, se centram as relações controvertidas”³⁷.

No plano estritamente processual em que nos situamos, a extensão de personalidade judiciária aos órgãos administrativos não difere da que é reconhecida às suas congéneres sucursais, agências ou filiais (de pessoa colectiva privada – artigo 7.º CPC).

Aqui chegados, cumpriria discutir, o que manifestamente não é aqui possível, as consequências da atribuição de personalidade judiciária aos órgãos, nomeadamente, o complexo problema de saber se essa qualidade envolve, ou não, a atribuição de uma personalidade jurídica “rudimentar”³⁸, bem como outros problemas

³⁶ VASCO PEREIRA DA SILVA, *ob. cit.*, 251, conclui que a “noção de pessoa colectiva pública parece não estar mais em condições de poder continuar a funcionar como único sujeito de imputação de condutas administrativas, em razão da complexidade da organização administrativa e da natureza multifacetada das modernas relações administrativas multilaterais.”

³⁷ LUÍS CARVALHO FERNANDES, *Teoria Geral do Direito Civil*, I, 4.ª ed. revista e actualizada, Lisboa, Universidade Católica Editora, 2007, 509.

³⁸ Em sentido negativo v., nomeadamente, LUÍS CARVALHO FERNANDES, *idem*.

atinentes à “subjectividade jurídica” dos órgãos administrativos e respectivas limitações³⁹.

Conclui-se que nas acções que tenham por objecto acções ou omissões de uma entidade pública, o CPTA consagra como sujeitos processuais, quer as pessoas colectivas e os ministérios (no caso do Estado), quer os órgãos administrativos, permitindo que em alternativa possam ser demandados aquelas ou estes (alternativa que está bem patente, por exemplo, na formulação do artigo 78.º/2-e) CPTA).

5.4. Outras entidades públicas (sem personalidade jurídica) com personalidade judiciária

Há um conjunto de entes não personalizados a quem, por diferentes razões, se deve reconhecer personalidade judiciária, mas que não são directamente abrangidos pelos critérios de extensão contemplados no artigo 10.º: ou porque não podem ser qualificados como “ministérios” ou porque não podem ser reconduzidos a simples órgãos administrativos, inseridos na estrutura hierarquizada do Estado-Administração ou de outra pessoa colectiva pública.

Por um lado, há serviços e órgãos que, não sendo ministérios, também integram o Governo. Alguns autores defendem que a referência a “ministérios” (10.º/2) inclui também a *Presidência do Conselho de Ministros*, que servirá como centro de imputação dos actos ou omissões do Conselho de Ministros, do Primeiro-Ministro e dos membros do Governo na dependência directa do Primeiro Ministro⁴⁰. Outros entendem que aos “ministérios” deve ser equiparado o *Primeiro-Ministro*, para os actos próprios e para os do Conselho de Ministros⁴¹. Note-se, a este respeito, que a lei atribui competência ao Supremo Tribunal Administrativo, em primeira instância, nos processos relativos a actos ou omissões do *Conselho de Ministros* e do *Primeiro-Ministro* (24.º/a)-iii) e iv) ETAF), o que, em conformidade, devia pressupor a respectiva personalidade judiciária⁴².

³⁹ Vd. PEDRO GONÇALVES, “A Justiciabilidade...”, *cit.*, 11 e s., que admite que os órgãos possam ser sujeitos de direito no plano interno (interorgânico), mas não no plano externo.

⁴⁰ Neste sentido v. MÁRIO AROSO DE ALMEIDA/ CARLOS ALBERTO FERNANDES CADILHA, *Comentário...*, *cit.*, 85. Para verificar quais os ministros, secretários de Estado e serviços que integram a Presidência do Conselho de Ministros, bem como os que estão na dependência directa do Primeiro-Ministro, cfr. a Lei Orgânica do XVIII Governo Constitucional (Decreto-Lei n.º 321/2009, de 11 de Dezembro).

⁴¹ MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA/ RODRIGO ESTEVES DE OLIVEIRA, *Código...*, *cit.*, 169.

⁴² Cfr. Acórdãos STA, 12.4.2007, P. 0941/05 e STA, 05.05.2010, P. 0238/10.

Ainda a propósito da regra “ministerial”⁴³ decidiu-se no Acórdão TCAS, 23.2.2006, P. 00596/05, que a relação entre os *Chefes de Estado-Maior dos Ramos das Forças Armadas* e o Ministro da Defesa Nacional é de natureza “estritamente jurídico-política”, pelo que aqueles têm “legitimidade e interesse processual” enquanto autores materiais e jurídicos exclusivos dos actos praticados no exercício das suas competências. É mais um exemplo de entidades administrativas sem personalidade jurídica que, apesar disso, devem poder estar, por si, em juízo, nos processos administrativos que tenham por objecto as respectivas acções ou omissões.

Por outro lado, no âmbito do Estado, há entidades que, embora não integrem o Estado-Administração, desenvolvem actividades materialmente administrativas que, como tal, podem suscitar (e suscitam) litígios a dirimir nos tribunais administrativos. É o caso dos órgãos de soberania e dos órgãos constitucionais, como o *Presidente da República*, a *Assembleia da República* e seu *Presidente*, o *Tribunal Constitucional* e seu *Presidente*, o *Presidente do Supremo Tribunal Administrativo*, o *Tribunal de Contas* e seu *Presidente*, o *Conselho Superior de Defesa Nacional*. Os processos em matéria administrativa relativos a acções ou omissões destas e de outras entidades elencadas no artigo 24.º/1-a) ETAF, são da competência da Secção de Contencioso Administrativo do Supremo Tribunal Administrativo. Independentemente de se poder aqui estabelecer uma analogia com os “ministérios” (10.º/2 CPTA)⁴⁴, deve salientar-se que seria incongruente não atribuir personalidade judiciária a este conjunto de entidades, quando é em função do “estatuto” das mesmas que os processos respectivos são atribuídos à competência, em primeira instância, do Supremo Tribunal Administrativo⁴⁵.

Também se deve reconhecer personalidade judiciária aos *governadores civis* e às *assembleias distritais*, que são órgãos da administração local do Estado para os quais o Código previu uma regra especial de competência territorial (cfr. artigo 20.º/2). Ora a competência do tribunal só pode ser determinada em função do órgão demandado, como é aqui o caso, se esse órgão detiver, por si, a susceptibilidade de ser parte no processo⁴⁶.

⁴³ Na expressão de MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA/ RODRIGO ESTEVES DE OLIVEIRA, *idem*.

⁴⁴ Em sentido próximo v. MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA/ RODRIGO ESTEVES DE OLIVEIRA, *Código..., cit.*, 169.

⁴⁵ Em sentido diverso v. CARLOS ALBERTO FERNANDES CADILHA, *Dicionário de Contencioso Administrativo*, Coimbra, Almedina, 2006, 354, que considera que o conceito de “entidade administrativa independente”, vertido no n.º 3 do artigo 10.º, integra, para este efeito, as entidades acima referidas.

⁴⁶ Suscitando dúvidas a respeito destes dois órgãos, embora apontando soluções aparentemente diversas, MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA/ RODRIGO ESTEVES DE OLIVEIRA, *idem*, 168.

Em último lugar note-se que a segunda parte do artigo 10.º/2 apenas abrange o Estado e os ministérios do Governo, mas é evidente a identidade de situações, para este efeito, entre aquele e as *Regiões Autónomas* e entre este e os *Governos Regionais*⁴⁷.

5.5. Entidades administrativas independentes sem personalidade jurídica

O “princípio de coincidência” é reafirmado no artigo 10.º/3, quando se refere as *entidades administrativas independentes sem personalidade jurídica*, não para lhes atribuir personalidade judiciária, mas para lhes negar expressamente esse atributo e reafirmar que nos processos que tenham por objecto actos ou omissões destas entidades, apenas vale o “critério da coincidência”. Ou seja, só têm personalidade judiciária o Estado (ou a outra pessoa colectiva de direito público a que essa entidade possa pertencer). Note-se que as entidades contempladas neste n.º 3, destituídas de personalidade jurídica, são “independentes”, o que significa que embora “pertencam” ao Estado não se encontram numa “situação de dependência ou de instrumentalidade, antes gozam de determinada independência perante a administração do Estado, designadamente por não estarem sujeitas a orientação externa nem a um controlo de mérito”⁴⁸.

De entre as várias entidades que compõem a chamada “Administração independente”⁴⁹ há que verificar, através dos respectivos diplomas instituidores, se são, ou não, dotadas de personalidade jurídica, pois no primeiro caso têm personalidade judiciária por força do princípio da coincidência (10.º/2, primeira parte).

De acordo com este n.º 3, deverá ser demandado o *Estado* nas acções administrativas que tenham por objecto actos ou omissões das várias entidades administrativas independentes sem personalidade jurídica que se inscrevem na respectiva esfera, como é o caso do *Provedor de Justiça*, da *Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos*, da *Comissão Nacional de Protecção de Dados* ou da *Comissão Nacional de Objecção de Consciência*⁵⁰.

⁴⁷ Cfr. MÁRIO AROSO DE ALMEIDA/ CARLOS ALBERTO FERNANDES CADILHA, *Comentário...*, cit., 85; MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA/ RODRIGO ESTEVES DE OLIVEIRA, *Código...*, cit., 169.

⁴⁸ Cfr. VITAL MOREIRA, *Administração Autónoma e Associações Públicas*, Coimbra, Coimbra Editora, 1997, 126.

⁴⁹ V. JOSÉ LUCAS CARDOSO, “Administração independente”, *Dicionário Jurídico da Administração Pública*, 3.º Suplemento, Coimbra, Coimbra Editora, 2007, 17-34.

⁵⁰ V. JOSÉ LUCAS CARDOSO, “Autoridades administrativas independentes”, *Dicionário Jurídico da Administração Pública*, 3.º Suplemento, Coimbra, Coimbra Editora, 2007, 46-68

Nos processos referidos no artigo 10.º/3 não há lugar à representação orgânica do Estado pelo Ministério Público (cfr. artigo 11.º/2), ficando por saber quem, nestes casos, é o representante do Estado que deverá ser citado.⁵¹

A solução desta dúvida pode passar por demandar a própria entidade administrativa independente (sem personalidade jurídica), ao abrigo do artigo 10.º/4, preceito que, como aí se refere, é uma ressalva ao “disposto nos dois números anteriores”.

A conjugação das normas do artigo 10.º/3 e 4 significa que pode ser demandada a entidade administrativa independente sem personalidade jurídica – considerando-se a acção regularmente proposta contra o Estado – podendo a citação ser feita naquela entidade, que igualmente detém poderes para constituir advogado ou designar licenciado em Direito para a patrocinar (neste caso, sem necessidade de comunicação da existência do processo a qualquer outro órgão, uma vez que estas entidades não são órgãos subordinados a poderes hierárquicos – cfr. artigo 11.º/4 e 5)⁵².

A extensão da personalidade judiciária ao órgão administrativo independente (através do artigo 10.º/4) introduz, mais uma vez, um importante elemento de flexibilização. Pois permite contornar as dúvidas enunciadas quanto à citação do Estado; evita a concentração na pessoa Estado de todos os processos relativos às muitas entidades administrativas independentes que gravitam na sua órbita; e, por último, mas não menos importante, traz ao processo a entidade que verdadeiramente está em condições de contradizer o pedido, uma vez que tal processo respeitará a uma sua actuação (ou omissão) que, para mais, se caracteriza por ter sido exercida de forma *independente* relativamente à pessoa colectiva pública a que “pertence” a entidade.

Cumpre, no entanto, referir que a opção de não conferir directamente (mas apenas através da “alternativa” do n.º 4) personalidade judiciária às entidades administrativas independentes sem personalidade jurídica levanta algumas dúvidas. Pois, da mesma forma que o legislador atribui personalidade judiciária aos departamentos governamentais (ministérios) podia tê-lo feito quanto a estes centros autónomos de decisão que, contrariamente aos demais serviços não personalizados, mesmo aqueles que têm autonomia administrativa e financeira, não se inserem na

⁵¹ Levantam esta dúvida MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA/ RODRIGO ESTEVES DE OLIVEIRA, *Código...*, cit., 169-170.

⁵² Também no sentido de que a designação do representante processual deve ser efectuada pela própria entidade administrativa independente v. MÁRIO AROSO DE ALMEIDA/ CARLOS ALBERTO FERNANDES CADILHA, *Comentário...*, cit., 112.

estrutura hierarquizada do Estado-Administração e antes se caracterizam por serem independentes relativamente a este⁵³.

Acresce que esta opção conduz a algumas disfunções sistémicas: no caso, por exemplo, da *Comissão Nacional de Eleições* (órgão independente que funciona junto da Assembleia da República – Lei n.º 71/78, de 27 de Dezembro, alterada, por último, pela Lei n.º 4/2000, de 12 de Abril), esta apenas terá personalidade judiciária para ser demandada nos tribunais administrativos quanto aos actos materialmente administrativos por si praticados (ou omitidos), pela via alternativa do artigo 10.º/4, podendo, em seu lugar, ser demandado o Estado (10.º/3). Mas a mesma Comissão Nacional de Eleições já detém personalidade judiciária (exclusiva) nos “recursos” dos seus “actos de administração eleitoral”, que são da competência do Tribunal Constitucional e seguem a tramitação da respectiva lei de processo (cfr. artigo 102.º-B da Lei n.º 28/82, de 15 de Novembro, alterada, por último, pela Lei n.º 13-A/98, de 26 de Fevereiro)⁵⁴.

Refira-se, por último, que, alguns autores entendem que a regra do artigo 10.º/3 é também aplicável aos órgãos *ad hoc* (como será o caso dos *júris dos concursos* ou dos *grupos de missão* constituídos para o exercício temporário de tarefas), devendo, em lugar de tais órgãos, ser demandado o Estado ou a outra pessoa colectiva pública a que pertençam⁵⁵. Contudo, pelas razões já avançadas, não vemos vantagem em retirar os órgãos *ad hoc* do âmbito de aplicação da segunda parte do artigo 10.º/2, quando tais órgãos sejam criados no âmbito de um ministério, como acontece com frequência.

6. Personalidade judiciária dos entes públicos enquanto *autores de acção administrativa*

O artigo 10.º do CPTA não se ocupa da personalidade judiciária das entidades públicas em geral, mas apenas da sua personalidade judiciária enquanto réus, da sua susceptibilidade de serem parte *passiva* na acção, muito embora, como vimos, a

⁵³ CARLOS ALBERTO FERNANDES CADILHA, *Dicionário...*, cit., 246, salienta como traços característicos das “autoridades administrativas independentes”, a atribuição aos respectivos titulares de um estatuto de independência em relação ao Governo, que supõe a garantia de inamovibilidade e a subtracção de poderes de superintendência e tutela por parte do executivo.

⁵⁴ Sendo anterior ao CPTA, a Lei do Tribunal Constitucional ainda usa esta terminologia, própria do contencioso administrativo anterior.

⁵⁵ Assim MÁRIO AROSO DE ALMEIDA/ CARLOS ALBERTO FERNANDES CADILHA, *Comentário...*, cit., 88.

personalidade judiciária seja um atributo do sujeito e, como tal, independente da posição que este ocupe na relação processual⁵⁶.

Esta inconsistência pode explicar-se pelo facto de, ao contrário do processo civil, o processo administrativo não tratar expressamente o pressuposto da personalidade judiciária, que aparece incluído num preceito sobre “legitimidade passiva”. Acresce que o processo administrativo apenas tem que se ocupar da personalidade judiciária das entidades públicas, e já não da personalidade judiciária das pessoas privadas (singulares ou colectivas), pois para estas existem os critérios do processo civil, inteiramente aplicáveis no âmbito do processo administrativo. Por fim, as entidades públicas surgem no processo administrativo, tipicamente, na posição de réus.

Mas assim sendo, cumpre perguntar se os critérios de extensão da personalidade judiciária aos ministérios e aos órgãos administrativos são igualmente aplicáveis aos casos em que a entidade pública figure como *autor* numa acção administrativa.

Os entes públicos surgem como autores nos litígios emergentes de relações jurídicas entre pessoas colectivas de direito público ou entre órgãos públicos (cfr. artigo 4.º/1-j) ETAF). E podem surgir como autores em acções administrativas dirigidas contra concessionários ou outros sujeitos de direito privado (por exemplo, numa acção sobre a interpretação ou execução de um contrato administrativo).

Nos litígios interorgânicos, o artigo 10.º/6 atribui personalidade judiciária aos *órgãos administrativos*, independentemente de estes ocuparem a posição de réu ou de autor, como, aliás, não poderia deixar de ser uma vez que estão em causa litígios entre órgãos da *mesma* pessoa colectiva. Mas esta regra não abrange os litígios entre pessoas colectivas públicas⁵⁷.

Quando se trate de litígio que oponha diferentes pessoas colectivas públicas (ou uma pessoa colectiva pública e um sujeito privado), deverá entender-se que o órgão carece de personalidade judiciária por esta só lhe ter sido atribuída enquanto demandado e não enquanto demandante (com ressalva dos litígios interorgânicos)?

Este entendimento literal encontra um obstáculo, pois, na verdade, o legislador não tratou expressamente o pressuposto processual da personalidade judiciária, pelo que é difícil retirar um significado dessa omissão. Assim, e salvo melhor reflexão,

⁵⁶ Assim, o artigo 7.º/1 do CPC atribui personalidade judiciária às sucursais para “demandar” ou serem “demandadas”.

⁵⁷ Neste sentido v. PEDRO GONÇALVES, “A Justiciabilidade ...”, *cit.*, 17

admite-se que o órgão administrativo possa, em certos casos, surgir como demandante (num litígio contra um órgão de outra pessoa colectiva), quando a acção proceda de facto por ele praticado (v.g., um contrato), excepto se, por razões substantivas que não meramente processuais, o órgão não tiver o poder de, por si, intentar aquela acção.

7. Âmbito de aplicação dos critérios de atribuição de personalidade judiciária

Os critérios de atribuição de personalidade judiciária às entidades públicas, vertidos no artigo 10.º só se aplicam às acções que tenham por objecto “acção ou omissão de uma entidade pública”. É essencial, primeiro, concretizar este conceito indeterminado e, depois, perceber em que medida o disposto no artigo 11.º/2 CPTA, sobre a representação orgânica do Estado pelo Ministério Público, interfere com a aplicação daqueles critérios no âmbito das acções sobre contratos ou de responsabilidade civil ditas “puras”, bem como naquelas acções em que tais pedidos surjam cumulados com pedidos de natureza impugnatória.

7.1. Acções que têm por objecto “acção ou omissão de uma entidade pública”

De acordo com o artigo 10.º/2 e 4, a extensão da personalidade judiciária aos *ministérios* e aos *órgãos administrativos*, só vale nas acções que “tenham por objecto a acção ou omissão de uma entidade pública”.

A expressão seria suficientemente ampla para incluir todo o tipo de acções administrativas, conduzindo a um resultado não muito diverso daquele que prescreve o artigo 7.º CPC: o ministério ou o órgão administrativo poderia ser demandado sempre que a “acção procedesse de facto por ele praticado” (leia-se, no caso do ministério, praticado “no seu âmbito”).

É certo que na ambiência própria do contencioso administrativo, a expressão “acção ou omissão de uma entidade pública” está associada, antes de mais, às acções/omissões de entidade pública que impliquem o exercício de poderes de autoridade para a emissão de normas ou actos administrativos. E nesta linha, cumpre lembrar que o actual processo administrativo adoptou como parâmetro estrutural o “critério das formas de processo”, com uma matriz dualista, em que cada uma das duas principais formas de processo se destina tendencialmente a abarcar dois tipos distintos de relações jurídico-administrativas⁵⁸: a acção administrativa especial (ou

⁵⁸ Sobre as razões que justificaram a adopção da matriz dualista v. DIOGO FREITAS DO AMARAL/ MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *Grandes Linhas...*, cit., 90 e s., e SÉRVULO CORREIA, *Direito do Contencioso Administrativo*, I,

“recurso contencioso de âmbito alargado”) para as situações referentes à prática ou omissão de actos administrativos ou de normas e a acção administrativa comum para dirimir todos os demais litígios jurídico-administrativos, sempre que não tenha sido emitido ou não se pretenda a emissão de um acto administrativo⁵⁹.

Apesar disso, o critério das formas de processo não serve como parâmetro delimitador do universo de processos aos quais são aplicáveis os critérios de extensão da personalidade judiciária definidos no artigo 10.º, pois, como a seguir veremos, os ministérios e os órgãos administrativos têm personalidade judiciária, não apenas no âmbito das acções administrativas especiais, mas também nos processos principais urgentes e, ainda, na generalidade das acções administrativas comuns.

Assim, o disposto no artigo 10.º/2 e 4 é aplicável às *acções administrativas especiais*, que têm por objecto pretensões emergentes da prática ou omissão ilegal de actos administrativos, bem como de normas que tenham ou devessem ter sido emitidas a abrigo de disposições de direito administrativo (artigo 46.º/1 CPTA).

É igualmente aplicável nos meios processuais urgentes do *contencioso eleitoral* e do *contencioso pré-contratual*, que são processos referentes à prática ou omissão ilegal de actos ou normas, que, embora com uma tramitação especial e urgente, se regem subsidiariamente pela normas da acção administrativa especial (cfr. artigos 97.º/1 e 100.º/1).

Vale também no âmbito da *intimação para protecção de direitos, liberdades e garantias* (109.º), que é um processo principal urgente que abrange todo o tipo de relações jurídico-administrativas, quer as que tipicamente são objecto de acção administrativa especial, quer as incluídas na acção administrativa comum⁶⁰.

E aplica-se igualmente à *intimação para a prestação de informações, consulta de processos ou passagem de certidões*, que visa a condenação da Administração à adopção de comportamentos, em regra consubstanciados em simples operações materiais⁶¹. Não obstante o artigo 104.º/1 referir que a intimação é intentada contra a “entidade administrativa competente”, não deve entender-se que está excluída a personalidade judiciária da pessoa colectiva ou, no caso do Estado, do ministério, nos

Lisboa, Lex, 2005, 747-748. Para uma análise de direito comparado e das outras opções possíveis v. VASCO PEREIRA DA SILVA, *O Contencioso...*, cit., 221-233.

⁵⁹ V. Ponto 8. da citada Exposição de Motivos da Proposta de Lei n.º 92/VIII.

⁶⁰ Quanto ao âmbito deste processo de intimação v. MÁRIO AROSO DE ALMEIDA/ CARLOS ALBERTO FERNANDES CADILHA, *Comentário...*, cit., 732-733.

⁶¹ No sentido da aplicabilidade do artigo 10.º/2 aos processo de intimação para a prestação de informações v. Acórdãos TCAS, 9.2.2006, P. 01329/06 e TCAS, 8.10.2009, P. 05372/09.

termos da regra geral do artigo 10.º/2⁶². No entanto, quando a respectiva identificação não ofereça dúvidas, pode (e deve) ser demandado o órgão administrativo (ao abrigo do artigo 10.º/4) a quem incumba o dever de prestar a informação, pois a citação do órgão permite “agilizar” o processo e é mais consentânea com a sua tramitação simplificada. Note-se que, ainda quando não seja o demandado, é ao órgão administrativo que incumbe assegurar o cumprimento da sentença que intime à prestação da informação (sendo esse cumprimento verificado no próprio processo de intimação), ficando o respectivo titular sujeito à aplicação de sanção pecuniária compulsória em caso de incumprimento “sem justificação aceitável” (cfr. artigos 108.º/2 e 169.º)⁶³.

Além disso, quer as pessoas colectivas públicas, quer os ministérios e os órgãos administrativos, têm personalidade judiciária nos *processos cautelares* que sejam instrumentais das acções aqui abrangidas, bem como nos *processos executivos*, sendo certo, quanto a estes últimos, que é o órgão, e não a pessoa colectiva, o onerado com o “dever de executar” (cfr. ponto 5.3. *supra*).

No que respeita aos litígios que seguem a forma da *acção administrativa comum*, dois entendimentos têm sido defendidos a propósito do âmbito de aplicação da regra “ministerial”: de um lado, defende-se uma “interpretação restritiva” da regra do artigo 10.º/2 (segunda parte), no sentido de que mesma só se aplica às situações que anteriormente correspondiam às acções de reconhecimento de direitos, bem como às acções de condenação à adopção ou abstenção de comportamentos, incluindo as que tenham em vista a condenação da Administração à não emissão de um acto administrativo (ou seja, as acções referidas nas alíneas *a*), *b*), *c*), *d*) e *e*) do n.º 2 do artigo 37.º CPTA)⁶⁴; do outro, sustenta-se que os ministérios têm personalidade judiciária em todas as acções administrativas comuns, com excepção das acções sobre contratos e de responsabilidade civil “pura”, em que a personalidade judiciária pertence apenas ao Estado (por força da regra da representação do Estado pelo Ministério Público nessas acções – artigo 11.º/2 CPTA)⁶⁵.

⁶² MÁRIO AROSO DE ALMEIDA/ CARLOS ALBERTO FERNANDES CADILHA, *Comentário...*, *cit.*, 708.

⁶³ Admitindo o órgão administrativo (em vez da respectiva pessoa colectiva) como entidade demandada num processo de intimação para a prestação de informações v. Acórdão TCAS, 20.1.2005, P. 00463/04.

⁶⁴ Neste sentido v. MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *O Novo Regime...*, *cit.*, 54.

⁶⁵ Assim se conclui no Acórdão TCAN, 21.2.2008, P. 00639/06.0BEBRG-A. No mesmo sentido v. os Acórdãos TCAN, 11.1.2007, P. 00534/04.8BEPNF, TCAN, 24.5.2007, P. 00184/05.1BEPRT TCAN, 30.10.2008, P. 01170/05.7BEBRG e TCAS, 1.10.2009, P. 02405/07. Na doutrina v. PEDRO GONÇALVES, “A acção administrativa comum”, *A Reforma da Justiça Administrativa, Studia Iuridica* 86, *Colloquia* – 15, Universidade de Coimbra, Coimbra Editora, 2005, 127-167, 161.

Como temos procurado demonstrar, a atribuição de personalidade judiciária aos entes públicos não pode limitar-se ao princípio da coincidência entre personalidade jurídica e personalidade judiciária (como, aliás, também se verifica, embora em menor grau, em relação às pessoas colectivas privadas).

Por isso, excepto quando o legislador tenha expressamente afastado essa possibilidade, não se encontra motivo para negar personalidade judiciária aos ministérios (ou aos órgãos administrativos) para serem demandados nas acções administrativas comuns que, de uma forma ou de outra, sempre terão subjacente uma qualquer “acção ou omissão de uma entidade pública”, caindo, por isso, no âmbito de aplicação do artigo 10.º

Até porque tais regras transportam um regime de tolerância ao erro na identificação da entidade pública demandada, que salvaguarda a primazia do conhecimento de mérito sobre os obstáculos formais.

Entende-se, assim, que as normas do artigo 10.º/2 e 4 se aplicam à generalidade dos litígios que seguem a forma da acção administrativa comum, com excepção apenas das acções relativas a contratos ou de responsabilidade civil que envolvam o Estado-Administração, nos termos a seguir referidos.

7.2. Acções administrativas referentes a relações contratuais e de responsabilidade civil

O artigo 11.º/2 CPTA consagra um sistema dualista de representação processual do Estado: nas acções sobre contratos e de responsabilidade civil a representação do Estado é obrigatoriamente assegurada pelo Ministério Público (11.º/2); nas demais acções administrativas o patrocínio judiciário é assegurado por licenciado em Direito com funções de apoio jurídico ou por advogado.

Não obstante a representação do Estado não dever incluir-se entre as “funções nucleares” do Ministério Público⁶⁶ e apesar das críticas que lhe foram dirigidas durante o debate universitário que antecedeu a reforma do contencioso administrativo⁶⁷, o

⁶⁶ Reflectindo criticamente sobre o actual modelo de “polifuncionalidade” do Ministério Público e destacando como sua função nuclear a defesa da legalidade democrática, com expressão na acção penal e na acção pública do contencioso administrativo, v. MARIA ISABEL F. COSTA, “O Ministério Público no contencioso administrativo — Memória e “Razão de Ser””, *Revista do Ministério Público*, Ano 28, Abr-Jun 2007, 110, 5-46, 28.

⁶⁷ VIEIRA DE ANDRADE, in *Reforma do Contencioso Administrativo, O Debate Universitário (Trabalhos preparatórios)*, I, *ob. cit.*, 67-73, 70, defendeu o fim do patrocínio do Estado pelo Ministério Público, em especial nas acções de responsabilidade. No mesmo sentido v. PEDRO GONÇALVES, “A acção administrativa comum”, *cit.*, 167 (n. 90).

certo é que o CPTA manteve a regra da representação do Estado pelo Ministério Público (em consonância com os artigos 51.º ETAF; e 5.º/1-a) e 53.º/1-a) Estatuto Ministério Público - EMP).

Não cabe aqui discutir se a intervenção do Ministério Público como “advogado do Estado” é uma solução imposta pelo artigo 219.º da Constituição⁶⁸. Nem vamos debater as dificuldades de conciliação entre, por um lado, a autonomia do Ministério Público e a sua função principal de defesa da legalidade e, por outro, o papel de representante do Estado na defesa dos seus interesses patrimoniais⁶⁹.

Nesta sede apenas nos interessa perceber em que medida a representação orgânica do Estado pelo Ministério Público interfere com os critérios de atribuição de personalidade judiciária vertidos no artigo 10.º CPTA.

A norma do artigo 11.º/2 CPTA apenas estatui sobre a *representação em juízo* do Estado, pelo que nada nos diz sobre quais as entidades públicas que podem ser demandas nas acções sobre contratos ou de responsabilidade civil, aí referidas. Não obstante, é habitual atribuir-se um “efeito colateral” a esta regra de representação, entendendo-se que a mesma implica que apenas a pessoa colectiva Estado pode ser demandada, estando, por isso, afastada a personalidade judiciária dos ministérios (artigo 10.º/2, segunda parte) nestes dois tipos de acções.

Seguindo a mesma ordem de ideias, estará também afastada a regra do artigo 10.º/4, o que significa que nas ditas acções não poderão ser demandados os órgãos administrativos que tivessem celebrado o contrato ou a quem seja imputado o facto subjacente ao pedido de indemnização.

Este “efeito colateral” da norma do artigo 11.º/2 – traduzido no afastamento da extensão de personalidade judiciária aos ministérios (e aos órgãos administrativos) – tem sido pacificamente aceite pela doutrina e pela jurisprudência, ainda que algumas vozes se pronunciem no sentido de a norma dever ser “interpretada restritivamente,

⁶⁸ Considerando a supressão dessa representação como de “duvidosa constitucionalidade”, v. J. M. SÉRVULO CORREIA, “A reforma do contencioso administrativo e as funções do Ministério Público”, *Estudos em Homenagem a Cunha Rodrigues*, I, Coimbra, Coimbra Editora, 2001, 295-329, 329; justificando uma restrição interpretativa do âmbito em que a representação do Estado pelo Ministério Público é constitucionalmente imposta v. JORGE MIRANDA/ RUI MEDEIROS, *Constituição Portuguesa Anotada*, III, Coimbra, Coimbra Editora, 2007, 215-216.

⁶⁹ Defendendo a eliminação do papel de representante do Estado como única forma de resolver aquele conflito v. VIEIRA DE ANDRADE, *A Justiça...*, cit., 160-161; Em sentido diverso v., nomeadamente, FRANCISCO NARCISO, “O Ministério Público na justiça administrativa”, *Revista do Ministério Público*, n.º 12 2, Abr/Jun 2010, 95-132, 118-120.

não abrangendo as situações em que estejam em causa as acções ou omissões de órgãos integrados em Ministérios”⁷⁰.

A facilidade com que se admite que uma regra sobre “representação em juízo” interfira com a personalidade judiciária dos entes públicos pode talvez explicar-se por particularidades de contexto: por um lado, como vimos, o CPTA não autonomizou o pressuposto da personalidade judiciária, o que dificulta em muito a percepção do problema; por outro, a regra da representação do Estado pelo Ministério Público nas acções sobre contratos e de responsabilidade já vigorava no contencioso anterior ao CPTA e, à data, convivía com uma dualidade de critérios quanto à entidade pública a demandar, que exigia a presença da “pessoa colectiva pública” nas acções sobre contratos e de responsabilidade que eram, então, os verdadeiros “processos de partes”.

Ou seja, antes do CPTA a representação do Estado pelo Ministério Público ocorria sempre em acções que, segundo a lei vigente, só podiam ser intentadas contra o Estado ou a outra pessoa colectiva pública em causa.

Mas o entendimento de que estas acções apenas podem ser intentadas contra entes públicos personalizados convive mal com o actual regime de identificação da entidade pública a demandar.

Em primeiro lugar, a conjugação da regra do artigo 11.º/2 com o princípio da livre cumulabilidade de pedidos coloca o problema de saber se aquela regra de representação do Estado apenas vale nas acções “puras” relativas a contratos e de responsabilidade civil ou também nas acções (estatisticamente mais numerosas) em que o pedido relativo ao contrato ou o pedido indemnizatório surjam cumulados com outro tipo de pedidos, nomeadamente, impugnatórios, para os quais valem as regras do artigo 10.º/2 e 4. Como veremos no ponto seguinte, a regra do artigo 11.º/2 não deverá aplicar-se nos casos de cumulação de pedidos, inicial ou sucessiva, entendimento que, contudo, não é unânime.

Em segundo lugar, embora o CPTA afirme o princípio da coincidência entre personalidade jurídica e personalidade judiciária das entidades públicas (10.º/2, primeira parte), logo lhe adiciona uma excepção (ou extensão de personalidade judiciária), respeitante precisamente à pessoa colectiva Estado, atribuindo personalidade judiciária aos ministérios, que devem ser os demandados, em vez do Estado, na generalidade das acções administrativas, quer especiais, quer comuns (10.º/2, segunda parte). Ora, não fora o facto de se atribuir um tal “efeito colateral” à

⁷⁰ Assim VIEIRA DE ANDRADE, *A Justiça...*, cit., 158 (n. 291).

regra da representação orgânica do Estado pelo Ministério Público, e nenhuma razão subsistiria para não permitir que os ministérios fossem demandados, em vez do Estado, também nestes dois tipos de acções (quando estas procedam de facto imputável a um concreto serviço ministerial). Note-se que a falta de personalidade judiciária dos ministérios (e dos órgãos administrativos) nestas acções não tem subjacente razões que se prendam com o regime jurídico da personalidade judiciária, mas antes tem por base uma norma, que lhe é estranha, respeitante à representação orgânica do Estado pelo Ministério Público.

Em terceiro lugar, e a nosso ver mais importante, o actual regime de identificação da entidade pública demandada é assumidamente um regime de tolerância em relação ao erro. Ou seja, é um regime que estende a personalidade judiciária aos órgãos administrativos e a outros entes públicos sem personalidade jurídica, na exacta medida em que torna irrelevante que o autor demande o órgão administrativo, em vez da pessoa colectiva pública respectiva (cfr. 10.º/4 CPTA).

Porém, nas acções administrativas comuns sobre contratos e sobre responsabilidade civil extracontratual, em que o Estado é obrigatoriamente representado pelo Ministério Público, parece vigorar um regime de “tolerância zero” relativamente ao erro na identificação da entidade pública demandada que, em diversos casos, tem conduzido à absolvição da instância, sem possibilidade de correcção⁷¹.

Como a seguir veremos, ainda que se aceite que a regra do artigo 11.º/2 tem o efeito de afastar a personalidade judiciária dos ministérios e dos órgãos administrativos (que tenham outorgado o contrato em causa ou a quem seja imputado o acto que fundamenta o pedido de indemnização), tal não tem como corolário necessário a insusceptibilidade de correcção ou sanção do erro na identificação da entidade pública demandada.

Por ora, interessa-nos apenas discutir em que medida a regra de representação do Estado pelo Ministério Público é incompatível com a atribuição de personalidade judiciária aos ministérios e os órgãos administrativos nas acções sobre contratos ou de responsabilidade civil.

⁷¹ Veja-se, por exemplo, os Acórdãos TCAN, 11.1.2007, P. 00534/04.8BEPNF; TCAN, 19.7.2007, P. 00805/05.6BEPRT; ou TCAS, 23.4.2009, P. 04053/08, que confirmaram decisões de absolvição do réu da instância, com fundamento em “falta de personalidade judiciária” e/ou “ilegitimidade passiva”, em acções administrativas comuns de responsabilidade civil, em que havia sido demandado um ministério (e, num dos casos, o Primeiro-Ministro), em vez do Estado.

Quando estes processos envolvam o Estado, este é obrigatoriamente representado pelo Ministério Público. E, como é sabido, o Ministério Público apenas representa a pessoa colectiva Estado e não também os seus órgãos ou serviços (cfr. artigos 3.º/1 EMP e 51.º ETAF). Assim, não parece haver margem para aplicação da regra “ministerial”, pois a relação processual, a começar pela citação, não poderia ser estabelecida com o ministério, mas sempre teria de envolver o Estado e o seu representante, Ministério Público.

Quando tais acções digam respeito a outras pessoas colectivas públicas, distintas do Estado, não estamos no âmbito de aplicação do artigo 11.º/2, que apenas se refere à representação do “Estado” pelo Ministério Público (em consonância, aliás, com o disposto no artigo 51.º ETAF). Pelo que, não existindo outra norma que afaste os critérios de extensão de personalidade judiciária estabelecidos no artigo 10.º, deve admitir-se que, também nestas acções, possa ser demandado o órgão administrativo (outorgante do contrato ou a quem seja imputado o facto em que assenta o pedido indemnizatório) em vez da respectiva pessoa colectiva pública. Porque assim o permite o n.º 4 do artigo 10.º, independentemente de se entender que o mesmo consagra uma verdadeira atribuição de personalidade judiciária aos órgãos administrativos (como entendemos) ou de se considerar que estabelece um princípio de irrelevância do erro na identificação da entidade pública demandada.

Note-se que a exigência de que nestas acções o demandado seja a pessoa colectiva Estado não tem subjacente um qualquer elemento distintivo destas em relação a outras acções administrativas, no qual se pudesse fundar o afastamento da extensão da personalidade judiciária a organismos públicos sem personalidade jurídica. É apenas um “efeito colateral” da regra de representação orgânica do Estado pelo Ministério Público. Não pode, nomeadamente, continuar a qualificar-se estas acções sobre contratos ou de responsabilidade civil como os “verdadeiros processos de partes” (por oposição às acções impugnatórias ou que impliquem o reconhecimento de direitos), por tal não ser defensável à luz do actual contencioso administrativo. E é bem notório, no que respeita às pessoas colectivas privadas, que o ordenamento jurídico quando estende a personalidade judiciária às respectivas sucursais, agências ou filiais não a restringe a certos tipos de acções, mas antes a atribui através de um critério genérico de “afecção do acto” (que implica que a acção proceda de facto por aquelas praticado), ou seja, por conexão com a esfera de actuação daquelas “unidades” da pessoa colectiva.

Em suma, em nosso entender, os ministérios (e os órgãos administrativos) só não têm personalidade judiciária para serem demandados nas acções administrativas

comuns sobre contratos ou de responsabilidade civil, que envolvam o Estado, uma vez que a regra da representação obrigatória do Estado, pelo Ministério Público, tem como efeito colateral que o demandado, nessas acções, tenha que ser a própria pessoa colectiva Estado.

Ressalve-se, contudo, que o afastamento da personalidade judiciária dos órgãos e dos ministérios *apenas* neste tipo de acções não será uma conclusão unânime. Pois assenta em pressupostos que não são incontroversos: por um lado, no entendimento de que a locução “acções que tenham por objecto a acção ou omissão de uma entidade pública” (utilizada como parâmetro delimitador do universo das acções abrangidas pelas regras de atribuição de personalidade judiciária fixadas no artigo 10.º/2 e 4) não se refere apenas a acções que tenham por objecto actuações que impliquem o exercício de poderes de autoridade, mas antes é suficientemente abrangente para nela incluir a generalidade das acções administrativas, especiais ou comuns; e, por outro, na consideração de que as razões subjacentes aos critérios de extensão da personalidade judiciária a entes públicos não personalizados não validam uma interpretação restritiva das normas do artigo 10.º CPTA.

7.3. Acções administrativas com cumulação de pedidos

Nos termos do disposto no n.º 5 do artigo 10.º, havendo cumulação de pedidos deduzidos contra diferentes pessoas colectivas ou ministérios, devem ser demandados as pessoas colectivas ou os ministérios contra quem sejam dirigidas as pretensões formuladas.

Ao que se deve acrescentar que, em casos idênticos, podem ser demandados os diferentes órgãos contra quem sejam dirigidas as diferentes pretensões. Embora o elemento literal não aponte nesse sentido, não pode deixar de se entender que a regra do n.º 4 do artigo 10.º é aplicável aos casos de cumulação de pedidos referidos no seu n.º 5, uma vez que têm aqui inteira aplicação as razões subjacentes a tal regra⁷². Ou seja, o órgão tem personalidade judiciária para ser demandado quanto a um pedido que proceda de facto ou omissão que lhe é imputado, quer este pedido seja deduzido isoladamente, quer surja cumulado com outros pedidos. O que o autor não pode é deduzir vários pedidos contra um único órgão, quando da petição resulte que imputa tais pedidos a diferentes órgãos. Pois o órgão só terá legitimidade passiva (em sentido próprio) para o pedido referente à actuação ou omissão que lhe é imputada e já não

⁷² Defendendo que o n.º 4 se aplica também à hipótese do n.º 5, pelo menos quando a cumulação aí prevista respeitar apenas a pedidos de impugnação v. MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA/ RODRIGO ESTEVES DE OLIVEIRA, *Código...*, cit., 170.

quanto a pedidos referentes a relações materiais controvertidas estabelecidas com outros órgãos, ainda que pertencentes ao mesmo ministério ou à mesma pessoa colectiva pública⁷³.

Como acima se mencionou, o problema põe-se quando seja cumulado um pedido para o qual tenha personalidade judiciária um ministério (ou um órgão), por força do disposto no artigo 10.º/2 e 4, com um pedido indemnizatório ou relativo a uma relação contratual, que teria que ser obrigatoriamente contestado pelo Ministério Público, em representação do Estado (11.º/2).

Por um lado, há quem defenda que, neste caso, a acção terá de ser intentada contra o ministério a cujo órgão seja imputável o acto (ou contra o próprio órgão, como vimos) e contra o Estado, representado pelo Ministério Público, cabendo a cada uma das entidades demandadas a contestação, respectivamente, do pedido de impugnação do acto e do pedido indemnizatório⁷⁴.

Por outro lado, tem vingado o entendimento de que a regra da representação do Estado pelo Ministério Público, afirmada no artigo 11.º/2, “não se aplica em caso de cumulação de pedidos, se a um deles não corresponder tal representação (pelo menos, se for principal ou de natureza impugnatória)”⁷⁵.

Os casos paradigmáticos em que a cumulação de pedidos coloca este problema são a acção de impugnação ou de condenação à prática de acto devido na qual se cumule um pedido de indemnização com fundamento na ilicitude desse acto ou omissão (cumulação inicial de pedidos); ou a acção de impugnação de acto pré-contratual cujo objecto venha a ser alargado à impugnação do próprio contrato, nos termos do disposto no artigo 63.º/2 ou no artigo 102.º/4 CPTA (cumulação superveniente, no primeiro caso, no âmbito de uma acção administrativa especial e, no segundo, em sede de contencioso pré-contratual urgente).

⁷³ Referindo-se a situação idêntica, mas qualificando-a como um caso de inoperatividade do “princípio da irrelevância jurídica do erro”, consagrado no artigo 10.º/4 CPTA, v. MÁRIO AROSO DE ALMEIDA/ CARLOS ALBERTO FERNANDES CADILHA, *Comentário...*, cit., 92.

⁷⁴ MÁRIO AROSO DE ALMEIDA/ CARLOS ALBERTO FERNANDES CADILHA, *Comentário...*, cit., 91-92 e 107.

⁷⁵ Assim MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA/ RODRIGO ESTEVES DE OLIVEIRA, *Código...*, cit., 175. Em sentido idêntico, para além da jurisprudência e doutrina referidas (n. 65 *supra*), v., especificamente sobre a cumulação de pedidos, o Acórdão TCAN, 22.2.2007, P. 02242/04.OBEPRT; e ainda VIEIRA DE ANDRADE, *A Justiça...*, cit., 158 (n. 291); e MARIA ISABEL F. COSTA, “O Ministério Público...”, cit., 31. Também MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *O Novo Regime...*, cit., 54 (n. 28), referindo-se às acções administrativas especiais cujo pedido principal, de natureza impugnatória, seja cumulado com uma questão contratual ou de responsabilidade, salienta que a “legitimidade passiva” há-de ser apenas do ministério, sem que haja lugar à intervenção do Ministério Público em representação processual do Estado.

Em casos como estes, os pedidos cumulados visam uma única esfera jurídica – a da pessoa colectiva Estado – e a questão resume-se a saber se a personalidade judiciária que, em geral, é atribuída aos seus ministérios (e órgãos administrativos) para se apresentarem em juízo a contraditar os referidos pedidos impugnatórios deve estender-se também ao pedido indemnizatório ou ao pedido sobre o contrato que com aqueles estão numa relação de conexão (e, em regra, de dependência, pois dependem da procedência do pedido principal).

A resposta deve ser positiva, desde logo porque não se afigura que estejamos no âmbito de aplicação da regra da representação orgânica do Estado pelo Ministério Público, uma vez que não pode dizer-se que estas acções “tenham por objecto relações contratuais e de responsabilidade”. Antes têm como objecto uma relação jurídico-administrativa mais ampla, em que apenas uma parte (em regra secundária ou dependente do sucesso da pretensão principal) assenta num contrato ou no instituto da responsabilidade civil.

Por outro lado, parece-nos artificial proceder a uma divisão da relação jurídico-administrativa no sentido de encontrar diferentes entidades para estarem em juízo a contradizer os diferentes pedidos emergentes dessa mesma relação. É que essa diferença de entidades é meramente aparente, pois a esfera jurídica onde vão ser imputados os efeitos da sentença que se pronuncie sobre qualquer um dos pedidos é sempre e apenas uma, a do Estado. Ou seja, essa divisão significa que o Estado seria demandado duplamente numa única acção, surgindo a contestar um dos pedidos por si (representado em juízo pelo Ministério Público), e a contestar o outro pedido, através do correspondente ministério ou órgão administrativo.

A não aplicação da regra do artigo 11.º/2 CPTA às acções administrativas com pedidos cumulados tem ainda a enorme vantagem de evitar incidentes processuais (para permitir a intervenção do Estado, na pessoa do Ministério Público, já no decurso da acção) quando haja modificação objectiva da instância por cumulação superveniente de pedidos (como acontece nos casos dos artigos 63.º/2 e 102.º/4, já referidos) ou quando essa modificação objectiva resulte da própria transformação do objecto inicial do processo (como nos casos em que, por razões de impossibilidade ou grave prejuízo para o interesse público, haja lugar à substituição da pronúncia condenatória pela fixação de uma indemnização – artigos 45.º e 102.º/5 CPTA).

Assim, valem aqui as regras do artigo 10.º/2 e 4 CPTA, nos termos das quais pode ser demandado o ministério (ou o órgão administrativo), em vez do Estado, para contestar uma acção administrativa com pedidos cumulados, ainda que um destes se refira a um contrato ou emerja de responsabilidade civil extracontratual.

8. Os novos erros (in)desculpáveis na identificação da entidade pública demandada

O “velho” erro na identificação do “órgão autor do acto recorrido” está hoje resolvido. O principal instrumento que o CPTA trouxe no sentido de fazer prevalecer o conhecimento de mérito sobre este obstáculo formal não foi tanto a opção de eleger a pessoa colectiva pública (e, no caso do Estado, os ministérios) como sujeito principal do contencioso administrativo, mas, principalmente, a flexibilidade com que foram enunciados os critérios de atribuição de personalidade judiciária, ou seja, a possibilidade de o autor demandar, quer a pessoa colectiva pública, quer, no caso do Estado, o ministério, quer, em qualquer dos casos, o órgão administrativo a quem é imputável a acção ou omissão sob litígio.

Persistem, no entanto, situações em que a errada identificação da entidade pública demandada tem conduzido à absolvição da instância, com fundamento ou em ilegitimidade passiva ou em falta de personalidade judiciária⁷⁶.

Das situações de erro na identificação da entidade demandada há que distinguir as de erro na citação. Nestas últimas – que não relevam para o problema que nos ocupa – verifica-se *nulidade de falta de citação do réu*, por ter sido citada entidade diversa da que era demandada pelo autor⁷⁷. Uma vez verificada a nulidade da falta de citação do réu, por erro de identidade do citado (artigo 195.º/1-b) CPC *ex vi* artigo 25.º CPTA), cumpre repetir a citação na pessoa do demandado.

Vejamos, então, quais os erros que se tornaram irrelevantes e quais as consequências da ilegitimidade passiva e da falta de personalidade judiciária da entidade pública demandada.

8.1. Erros irrelevantes *ex lege*

O primeiro erro na identificação da entidade demandada tido como “irrelevante”, ou seja, sanável *ex lege*, é o resultante de a petição ser dirigida, não contra a pessoa colectiva ou o ministério, mas contra o próprio órgão administrativo (10.º/4).

Já vimos, contudo, que da norma do artigo 10.º/4, conjugada com as dos artigos 11.º/5 e 78.º/2-e) e 3 CPTA, se pode extrair um verdadeiro critério de atribuição de personalidade judiciária aos órgãos administrativos (para além da que

⁷⁶ V. n. 71 *supra*.

⁷⁷ V., por exemplo, o Acórdão TCAS, 21.1.2010, P. 04730/09, referente a acção administrativa comum que fora intentada contra o Estado Português, mas em que a secretaria do tribunal citou um ministério.

lhes é expressamente atribuída no âmbito dos litígios interorgânicos), na medida em que, nas acções administrativas que tenham por objecto a acção ou omissão de uma entidade pública, se permite que, em alternativa, seja demandada quer a pessoa colectiva pública ou o ministério (no caso do Estado), quer o órgão administrativo em causa.

Outro erro irrelevante é o que conduz à citação de um órgão diverso, embora pertencendo à mesma pessoa colectiva, daquele a quem é imputada a acção ou omissão em litígio (“daquele que praticou ou devia ter praticado o acto”).

Neste caso, deve o órgão citado dar imediato conhecimento àquele que o deveria ter sido, por força do disposto no artigo 81.º/2 CPTA (beneficiando a entidade demandada de um prazo suplementar de 15 dias para apresentar a contestação e enviar o processo administrativo – 81.º/3).

A doutrina tem salientado que esta norma apenas se aplica aos casos em que ambos os órgãos pertencem à mesma pessoa colectiva ou ao mesmo ministério, e já não vale quando estão em causa órgãos de diferentes pessoas colectivas públicas⁷⁸. Pois, nestes casos, tratar-se-ia, mais uma vez, de tornar irrelevante o erro na indicação do órgão, em vez da pessoa colectiva em que se integra esse órgão. E pertencendo ambos os órgãos (o indevidamente citado e aquele que o deveria ter sido) à mesma pessoa colectiva pública, a respectiva legitimidade passiva estará assegurada.

Note-se, porém, que o disposto no artigo 81.º/2 depõe, também ele, no sentido da aceitação dos órgãos como verdadeiros sujeitos processuais (e não apenas como “erros” irrelevantes *ope legis*). Pois a opção tomada para sanar o erro não foi a de chamar a pessoa colectiva pública, mas sim a de garantir a presença do seu outro órgão, que deveria ter sido inicialmente o demandado. Dá-se, assim, continuidade à possibilidade de a relação processual se estabelecer com o próprio órgão, em vez da pessoa colectiva ou do ministério.

8.2. Ilegitimidade passiva

Consubstanciam ilegitimidade passiva, em sentido próprio, os casos em que o autor demanda uma entidade pública que não é a contraparte na relação material controvertida, tal como esta é configurada na petição inicial.

São disso exemplo os casos decididos no Acórdão STA, 23.1.2003, P. 046679, proferido ainda na vigência da LPTA, em que o autor demandou um órgão da Caixa

⁷⁸ MÁRIO AROSO DE ALMEIDA/ CARLOS ALBERTO FERNANDES CADILHA, *Comentário...*, cit., 530; e MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA/ RODRIGO ESTEVES DE OLIVEIRA, *Código...*, cit., 481.

Geral de Aposentações e não o órgão da entidade administrativa com competência para reconhecer o peticionado direito de progressão em escalões retributivos; e no Acórdão TCAS, 17.12.2009, P. 05641/09, em que o autor demandou o município em vez da empresa municipal, a quem incumbia o comportamento peticionado.

Ou seja, haverá ilegitimidade passiva (10.º/1) quando se indique pessoa colectiva pública diversa da que é contraparte na relação material controvertida, ou quando se indique um órgão pertencente a uma pessoa colectiva que não é a titular dessa relação.

Assim como, no âmbito das relações inter-orgânicas (10.º/6), o erro envolve ilegitimidade passiva quando se demanda, não o órgão que deu origem ao conflito, mas um outro órgão da mesma pessoa colectiva⁷⁹.

Quando o erro a identificação da entidade pública demandada consubstancia uma situação de ilegitimidade passiva, estamos perante um fundamento que “obsta ao prosseguimento do processo” (assim expressamente qualificado no artigo 89.º/1-d) *in fine*) e que dá lugar à aplicação do regime dos artigos 88.º ou 89.º CPTA⁸⁰.

Salvo melhor opinião, o suprimento da excepção dilatória de ilegitimidade passiva não deve ser feito oficiosamente (ao abrigo do n.º 1 do artigo 88.º), mas sim através de um despacho de aperfeiçoamento que convide o autor à correcção do articulado (n.º 2 do mesmo preceito). Pois, ainda que o erro seja evidente, não parece que o juiz possa substituir-se ao autor, formando uma vontade presumida quanto à entidade pública que este quereria demandar. Não obstante, o despacho de aperfeiçoamento deve ser explícito quanto à deficiência detectada e ao sentido em que, no entendimento do tribunal, deve ser feita a correcção⁸¹.

A falta de suprimento ou correcção da ilegitimidade apontada no despacho de aperfeiçoamento determina a absolvição da instância, sem possibilidade de substituição da petição (88.º/4 CPTA).

Ainda de acordo com o artigo 89.º/2 CPTA, quando ocorra absolvição da instância sem prévia emissão de despacho de aperfeiçoamento, pode o autor

⁷⁹ No mesmo sentido MÁRIO AROSO DE ALMEIDA/ CARLOS FERNANDES CADILHA, *Comentário...*, *cit.*, 531.

⁸⁰ Neste sentido, a propósito dos casos em que por erro se tenha demandado um órgão de pessoa colectiva diversa daquela em que se integra o órgão autor do acto ou da norma em causa, v. MÁRIO AROSO DE ALMEIDA/ CARLOS FERNANDES CADILHA, *Comentário...*, *cit.*, 531; e MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA/ RODRIGO ESTEVES DE OLIVEIRA, *Código...*, *cit.*, 170.

⁸¹ SÉRVULO CORREIA, "Errada identificação do autor do acto recorrido...", *cit.*, 253, referindo-se ao anterior artigo 40.º/1-a) LPTA, salientou que o juiz não é livre quanto ao tipo de decisão, cabendo-lhe, dentro das limitações que lhe impõe o estatuto de neutralidade, orientar a parte especificando o sentido da correcção a que esta é convidada.

apresentar nova petição no prazo de 15 dias, valendo como data de apresentação, nomeadamente para efeitos da respectiva tempestividade, a data em que tenha sido apresentada a primeira petição (esta possibilidade assume importância acrescida nas acções administrativas especiais, sujeitas a curtos prazos de proposição).

As soluções descritas vão mais longe do que as admitidas no processo civil, embora neste, com a introdução do artigo 31.º-B CPC, na reforma de 1995/1996, se tenha também consentido, em certas circunstâncias, a sanação da ilegitimidade singular passiva, através da figura do litisconsórcio eventual ou subsidiário, que permite ao autor, em caso de dúvida fundamentada, a formulação de um pedido principal contra quem considera ser o provável devedor e de um pedido subsidiário contra o hipotético titular passivo da relação controvertida.

No processo administrativo, a correcção das situações de ilegitimidade passiva singular, nos termos referidos, sustenta-se no “princípio do favorecimento do processo”⁸² (ou princípio *pro actione*), assumido como uma das principais intenções da última reforma do contencioso administrativo e destinado a fazer prevalecer o conhecimento de mérito sobre os, reconhecidamente frequentes, obstáculos formais.

O regime dos artigos 88.º e 89.º (incluídos na Secção II do Capítulo II do Título III) está previsto no CPTA para a marcha do processo (fase do saneamento) das acções administrativas especiais. Coloca-se, por isso, a questão de saber se tais normas são igualmente aplicáveis às acções administrativas comuns, sendo certo que a tramitação destas segue as regras do processo civil, de acordo com a remissão constante do artigo 42.º CPTA. Em defesa da sua não aplicação pode dizer-se que, embora tais regras sejam emanação do princípio *pro actione*, neste caso, tal princípio “colide com o princípio da tipicidade dos trâmites processuais, que o juiz não deve alterar, excepto nas situações em que eles não se adequem às especificidades da causa (cfr. artigo 265.º-A CPC)”⁸³.

Pode ainda questionar-se se a regulação das acções administrativas comuns através de uma remissão para a tramitação do processo civil não tem subjacente a consideração de que estas acções, tendencialmente destinadas a abarcar litígios que, tal como no processo civil, visam relações paritárias, não compartilham as especificidades das acções administrativas especiais (tendencialmente reportadas ao exercício de poderes de autoridade por parte da Administração) e que só nestas se

⁸² VIEIRA DE ANDRADE, *A Justiça...*, cit., 499 e s.

⁸³ Assim se conclui no Acórdão TCAN, 21.10.2004, P. 00229/04.3BEPRT para sustentar a inadmissibilidade de a requerente substituir a petição (ao abrigo do artigo 89.º/2 CPTA) numa acção de intimação para a prestação de informações.

justifica uma tramitação própria do processo administrativo. O que significaria que as normas especificamente previstas para a acção administrativa especial, incluindo os citados artigos 88.º e 89.º (que têm uma formulação mais generosa do que a vertida no processo civil) não deveriam valer fora do âmbito das acções administrativas especiais.

Esta é uma visão “estanque” das duas formas processuais que não parece inteiramente sustentável. Por um lado, o critério que presidiu à contraposição entre estas formas processuais não é absoluto, na medida em que alguns dos processos que seguem a forma de acção administrativa comum versam sobre o exercício de poderes de autoridade por parte da Administração (cfr. artigos 37.º-2/c) e 38.º CPTA)⁸⁴; por outro, a opção por uma ou outra forma de acção administrativa implica uma qualificação rigorosa da natureza das competências da Administração e das declarações que emite que, em muitos casos, está longe de ser pacífica⁸⁵; por outro, ainda, o princípio da livre cumulação de pedidos (que privilegia a forma da acção administrativa especial – artigo 5.º/1 CPTA) permite ultrapassar a rigidez dos meios processuais; e, por último, mesmo que se não conteste a opção pela matriz dualista⁸⁶, pode perguntar-se se as acções administrativas comuns deviam seguir tão de perto o processo civil e se não se lhes deveria aplicar certas normas estabelecidas a propósito das acções administrativas especiais⁸⁷ (esta não é apenas uma questão *de iure condendo*, podendo ser casuisticamente resolvida à luz do princípio da adequação formal, vertido no artigo 265.º-A CPC).

Regressando à questão da aplicabilidade do disposto nos artigos 88.º e 89.º CPTA no âmbito das acções administrativas comuns, é ainda necessário precisar uma distinção: uma coisa é pretender aplicar nas acções administrativas comuns os trâmites processuais previstos nestes artigos (nomeadamente a correcção oficiosa ou o despacho a convidar ao aperfeiçoamento); outra diferente, é considerar aplicável às acções administrativas comuns a regra, que também se extrai daqueles preceitos, no sentido de a ilegitimidade passiva singular das entidades públicas ser uma excepção suprível.

⁸⁴ MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *O Novo Regime...*, cit., 82.

⁸⁵ V. PEDRO GONÇALVES, “A acção administrativa comum”, cit., 142.

⁸⁶ Cfr. n. 58 *supra*.

⁸⁷ A questão é colocada por VIEIRA DE ANDRADE, *A Justiça...*, cit., 174-175, que exemplifica com a possibilidade de intervenção do Ministério Público como auxiliar do processo (85.º CPTA) ou o julgamento em formação alargada ou o reenvio para o STA de certos processos (93.º CPTA).

No que respeita especificamente à tramitação, não parece que o problema se ponha, uma vez que a própria acção administrativa comum contempla (através da remissão para as regras do processo civil) igualmente uma fase de saneamento, que inclui o poder-dever do juiz de providenciar pelo suprimento de irregularidades e excepções dilatórias sanáveis (cfr. artigos 265.º/2 e 508.º CPC).

Quanto à segunda questão, inclinamo-nos para considerar que ainda que tais normas não tenham aqui aplicação directa, isso não significa que delas não se possa extrair um princípio aplicável a todas as situações de ilegitimidade passiva, independentemente da forma processual onde as mesmas se verifiquem, uma vez que o critério da legitimidade passiva é o mesmo em todas as acções administrativas (cfr. artigo 10.º/1 CPTA).

Só assim se pode assegurar que para um mesmo problema de ilegitimidade – acção intentada contra órgão de pessoa colectiva pública diversa da que é titular da relação controvertida – se não ofereçam soluções distintas, com fundamento na circunstância meramente formal de estarmos perante uma acção administrativa especial (onde expressamente se admite o convite ao suprimento da ilegitimidade passiva singular) ou perante uma acção administrativa comum (onde a legislação subsidiariamente aplicável não contempla essa possibilidade).⁸⁸

8.3. Falta de personalidade judiciária

Consubstancia uma situação de falta de personalidade judiciária da entidade pública demandada aquela em a acção é instaurada contra uma entidade sem personalidade jurídica e à qual a lei não estende a susceptibilidade de ser parte processual.

De acordo com as considerações que tecemos anteriormente, a propósito da conjugação das regras dos artigos 10.º/2 e 4 e 11.º/2 CPTA e do âmbito de aplicação das primeiras, a falta de personalidade judiciária da entidade pública demandada tenderá a ocorrer em acções que tenham exclusivamente por objecto um contrato ou um pedido indemnizatório fundado em responsabilidade civil e envolvam a pessoa colectiva Estado. Só nestes casos é que a regra da representação orgânica do Estado

⁸⁸ Veja-se o seguinte exemplo, elucidativo dos problemas que podem resultar da falta de uma solução uniforme: numa acção administrativa que tenha por objecto uma “declaração” da Administração, proferida no âmbito de um contrato, a referida ilegitimidade passiva seria suprimível no caso de tribunal considerar que tal declaração é um “acto administrativo”, impugnável por via da acção administrativa especial; mas seria insuprimível se a dita declaração fosse tida como uma verdadeira “declaração negocial”.

pelo Ministério Público é susceptível de afastar os critérios de extensão da personalidade judiciária aos ministérios e aos órgãos administrativos.

A solução a dar a este problema não deve esquecer este contexto particular, em que a falta de personalidade judiciária surge, nestes casos, como uma excepção aos critérios gerais de atribuição de personalidade judiciária aos entes públicos, consagrados no artigo 10.º do CPTA, e ao regime de tolerância ao erro na identificação da entidade pública demandada aí estabelecido, bem como às razões e princípios processuais que lhe estão subjacentes⁸⁹.

Numa perspectiva global, o que não pode deixar de se notar é que no CPTA coexistem duas orientações de sentido contrário quanto à identificação da entidade pública a demandar: uma primeira orientação, que é a regra para a generalidade das acções administrativas (especiais e comuns), enuncia o princípio da coincidência entre personalidade jurídica e personalidade judiciária, mas admite os ministérios e os órgãos administrativos como sujeitos processuais e contempla um conjunto de regras que tornam irrelevante o erro na identificação da entidade pública demandada; e, uma segunda indicação, válida apenas para as acções administrativas comuns referentes a contratos e de responsabilidade civil extracontratual (quando estas envolvam a pessoa colectiva Estado), que impõe, como regra única, o princípio da coincidência, sem contemplar (ou pelo menos não o fazendo de forma expressa) qualquer forma de salvaguardar o conhecimento de mérito, nos casos de erro na identificação da entidade pública demandada (i.e. indicação do órgão ou do ministério em vez da pessoa colectiva Estado).

Na vigência da LPTA entendia-se (ao contrário do que sucedia no domínio do contencioso anulatório, em que a “legitimidade passiva” pertencia ao órgão autor do acto) que quem gozava de personalidade judiciária numa acção de responsabilidade civil extracontratual só podia ser a pessoa colectiva Estado, nos termos do artigo 5.º CPC. E concluía-se que a falta de personalidade judiciária (do órgão ou serviço sem personalidade jurídica que fora demandado) não podia ser suprida, designadamente, por não caber no caso previsto no artigo 8.º CPC⁹⁰.

A jurisprudência proferida à luz do CPTA propende a manter este entendimento, no sentido de (nas acções administrativas comuns abrangidas pela

⁸⁹ A excepção é ainda mais “excepcional” se tivermos em atenção que o artigo 11.º/2 CPTA só terá aplicação nas acções “puras” de responsabilidade ou sobre contratos, não valendo nos casos de cumulação destes pedidos com outros, designadamente, impugnatórios.

⁹⁰ Assim Acórdão STA, 3.11.2005, P. 0506/05 (no qual se remete para jurisprudência anterior do STA no mesmo sentido), que confirma decisão de absolvição da instância do réu numa acção de responsabilidade civil extracontratual intentada contra a DREN.

regra do artigo 11.º/2 CPTA) o desrespeito pelo princípio de coincidência traduzir uma situação de falta de personalidade judiciária (ou, para alguns, de ilegitimidade passiva) do ministério ou do órgão demandado, a qual é insusceptível de correcção, oficiosa ou a convite. Na generalidade dos casos assim decididos estavam em causa acções administrativas de responsabilidade civil extracontratual intentadas contra um ministério, tendo o réu sido absolvido da instância, com fundamento em falta de personalidade judiciária que se entendeu ser insanável fora dos casos previstos no artigo 8.º CPC⁹¹.

Contudo, ainda que minoritária, há jurisprudência em sentido contrário, que considera que o autor deve ser convidado a aperfeiçoar a petição quando, em acção administrativa comum de responsabilidade civil, é demandado o ministério em vez do Estado⁹².

O principal argumento a favor da insusceptibilidade de sanção da falta de personalidade judiciária assenta na consideração de que esta só é supável nos casos previstos no artigo 8.º CPC e de que este preceito não inclui as situações aqui em causa.

O citado artigo 8.º CPC determina a sanção da falta de personalidade judiciária, mediante a intervenção da administração principal e ratificação ou repetição do processado, quando é demandada a sucursal em acção procedente de facto praticado pela administração principal.

A este propósito cumpre notar, por um lado, que a regra do artigo 8.º veio “invalidar” a doutrina (até aí defendida no processo civil) da insusceptibilidade de suprimimento da falta deste pressuposto processual⁹³; e, por outro, que a situação aqui contemplada tem muitos pontos em comum com as que, no processo administrativo, estão identificadas como de falta de personalidade judiciária.

Repare-se que, num e noutro caso, a acção é intentada contra um órgão ou departamento de uma pessoa colectiva que, apesar de destituído de personalidade

⁹¹ Neste sentido pronuncia-se o Acórdão STA, 3.3.2010, P. 0278/09, já citado (ponto 1. *supra*) e, entre outros, os Acórdãos TCAN, 24.5.2007, P. 00184/05.1BEPRT e os referidos Acórdãos TCAN, 11.1.2007, P. 00534/04.8BEPNF; TCAN, 19.7.2007, P. 00805/05.6BEPRT; e TCAS, 23.4.2009, P. 04053/08 (cfr. n. 71 *supra*).

⁹² Assim se decidiu nos Acórdãos TCAS, 8.5.2008, P. 01509/06 e TCAS, 22.4.2010, P. 05901/10. Ainda ao abrigo da LPTA também encontramos, pelo menos, uma decisão divergente: no Acórdão STA, 21.5.2002, P. 0558/02, tendo-se verificado que a acção de responsabilidade civil extracontratual aí em causa tinha sido intentada, não contra o Município, mas contra o Presidente da Câmara Municipal, admitiu-se o convite à parte para suprir essa irregularidade de processo (ao abrigo dos artigos 508.º/1-ª) e 265.º/2 CPC).

⁹³ Como salienta CARLOS LOPES DO REGO, *Comentários ao Código...*, cit., 44.

jurídica, tem personalidade judiciária para as acções que procedam “de facto por si praticado” (ou, no contencioso administrativo, que procedam “de acção ou omissão que lhe seja imputável”) e que, não obstante, surge demandado numa acção para a qual não lhe está atribuída essa susceptibilidade de estar em juízo. Nos casos do artigo 8.º CPC, tal acontece porque a acção não procede de facto praticado por aquela sucursal, mas antes de facto praticado pela administração principal; nas situações do artigo 11.º/2 CPTA, sucede que, ainda que a acção proceda de acção ou omissão imputável ao órgão ou ministério demandado, a lei exige que a acção seja intentada contra a pessoa colectiva Estado, obrigatoriamente representada pelo Ministério Público.

A similitude entre as “sucursais” e “departamentos” referidos no artigo 8.º CPC e os órgãos ou serviços da pessoa colectiva Estado já foi, aliás, salientada no contexto do processo civil, no sentido de, precisamente, se questionar a possibilidade de, “por aplicação analógica do disposto no art. 8.º”, se poder defender que sendo demandado um organismo do Estado sem personalidade judiciária, esta falta poder ser sanada com a intervenção do Estado e a ratificação do processado⁹⁴.

Não se afigura, por isso, evidente que o artigo 8.º CPC possa ser liminarmente afastado como base para uma solução que permita o suprimento da falta de personalidade judiciária dos órgãos ou dos ministérios nestas acções administrativas comuns.

Para além disso, as circunstâncias em que aquela jurisprudência maioritária ganhou corpo alteraram-se, pois, ao contrário do que sucedia na LPTA, não há hoje uma dicotomia entre “recursos” (onde o demandado era o órgão) e acções (onde o demandado tinha que ser a pessoa colectiva). O CPTA elegeu a pessoa colectiva pública (e, no caso do Estado, os ministérios) como sujeito processual para a generalidade das acções administrativas, independentemente de versarem, ou não, sobre pedidos de natureza impugnatória. E em paralelo permitiu que em vez daquelas, fosse demandado o próprio órgão administrativo (atribuindo-lhe personalidade judiciária, como vimos defendendo, ou, para quem assim não entenda, tornando irrelevante o “erro” de intentar a acção contra o órgão, em vez da pessoa colectiva). Ou seja, no que aos sujeitos processuais respeita, não há hoje regras diferentes para as acções administrativas especiais e para as acções administrativas comuns. O caso apontado de falta de personalidade judiciária dos órgãos para as acções sobre contratos e de responsabilidade civil não resulta da forma “comum” da acção onde

⁹⁴ Assim MIGUEL TEIXEIRA DE SOUSA, *Estudos..., cit.*, 139.

devem ser deduzidos, mas sim da regra da representação orgânica do Estado pelo Ministério Público.

O entendimento de considerar insuprível a falta de personalidade judiciária do ministério (ou do órgão) surge em “contra-ciclo” neste novo contexto onde (i) não há distinção entre “recursos” e “acções”; (ii) se atribui personalidade judiciária aos órgãos para poderem ser demandados em alternativa a ser chamada a própria pessoa colectiva ou onde, pelo menos, se consagra um regime de “tolerância ao erro” na identificação do órgão em lugar da pessoa colectiva a que pertence; e (iii) tendo em vista a prevalência do conhecimento de mérito, o ponto de partida é o da correcção dos obstáculos formais, incluindo o suprimento da ilegitimidade passiva singular da entidade pública demandada.

Poder-se-ia dizer que, nestes casos, o erro é exclusivamente imputável ao seu autor, a quem não pode aproveitar a ignorância das regras processuais. E dir-se-ia, ainda, que o ónus de identificar correctamente o demandado é de fácil cumprimento e que há erros de “tamanho evidência” que só são possíveis por “extremo descuido ou hostilidade perante o regime legal”⁹⁵.

Esta não parece ser, contudo, a melhor perspectiva do problema. Já na vigência da LPTA (embora a propósito de questão algo diversa) se salientava que a solução a dar ao erro na identificação do autor do acto recorrido não deve assentar num juízo de censura que qualifique o erro como “desculpável” ou “indesculpável”, mas antes deve passar por distinguir entre os casos em que o erro na identificação da entidade pública demandada conduza a uma “incerteza absoluta” na individualização do sujeito.⁹⁶ Na mesma linha pronunciou-se a mais recente jurisprudência do Supremo Tribunal Administrativo que, embora versando casos de errada identificação do autor do acto recorrido regulados pela LPTA, não deixou de chamar à colação o princípio “anti-formalista” expressamente consagrado no actual contencioso administrativo (artigo 7.º) e que deriva dos princípios constitucionais do acesso à justiça e à tutela jurisdicional efectiva (artigos 20.º e 268.º/4 CRP), para concluir que a “manifesta indesculpabilidade ou censurabilidade do erro” deve “reflectir necessariamente uma incapacidade ou dificuldade de apreensão, pelo julgador, do real objecto do recurso (...) devendo considerar-se desculpável o erro de identificação sempre que dos termos

⁹⁵ V. Acórdão STA 3.5.2005, P. 0183/05, que remete para jurisprudência anterior no mesmo sentido.

⁹⁶ SÉRVULO CORREIA, “Errada identificação do autor do acto recorrido...”, *ob. cit.*, 252.

da petição possa divisar-se, sem dúvida, o verdadeiro (ainda que incorrectamente designado) objecto da impugnação”⁹⁷.

Numa perspectiva “evolutiva” do contencioso administrativo, não deixa de se estranhar que depois de uma longa caminhada, iniciada na LPTA, no sentido de fazer prevalecer o conhecimento de mérito sobre os erros (in)desculpáveis na identificação da entidade pública demandada, se assista, na vigência do CPTA, a um retrocesso neste percurso, ainda que circunscrito ao universo das acções administrativas comuns sobre contratos ou de responsabilidade civil.

Apesar de a solução a encontrar para os casos de falta de personalidade judiciária da entidade pública demandada não pode passar pela formulação de um juízo sobre a “desculpabilidade” ou “indesculpabilidade” do erro⁹⁸, não deve, contudo, perder-se de vista que os casos em que surge demandada uma entidade pública sem personalidade judiciária podem ocorrer por razões não exclusivamente imputáveis ao autor.

Em primeiro lugar, porque o universo de acções às quais são aplicáveis os critérios de extensão de personalidade judiciária (aos ministérios e órgãos administrativos) é delimitado por um conceito indeterminado, cuja concretização pode ser objecto de interpretações não coincidentes. O mesmo acontecendo com a delimitação das acções que ficam sujeitas à regra da representação obrigatória do Estado, pelo Ministério Público (11.º/2). A própria qualificação do objecto da acção, para efeitos de o incluir ou excluir dessa regra pode suscitar dúvidas. A título de exemplo, veja-se o caso tratado no Acórdão TCAN, 22.2.2007, P. 02242/04.0BEPRT, em que foi intentada acção de responsabilidade civil contra o Ministério da Educação, fundando-se o pedido de indemnização a favor de um menor no respectivo seguro escolar. A sentença aí recorrida tinha absolvido o réu da instância, com fundamento em falta de personalidade judiciária, por entender que o demandado deveria ter sido o Estado. Mas o tribunal de recurso entendeu que o réu ministério tinha “legitimidade” para ser demandado porque a responsabilidade pelo pagamento das quantias peticionadas estava “intimamente relacionada e dependente da prática de um acto administrativo por parte da entidade administrativa demandada originariamente” (o acto de reconhecimento/qualificação do acidente como “acidente escolar”).

Em segundo lugar, não pode esquecer-se a morfologia da Administração Pública, cuja complexidade se reflecte tanto na dimensão e na quantidade de entes

⁹⁷ Cfr., por último, os Acórdãos STA, 17.1.2007, P. 0733/06 e 29.5.2007, P. 0514/05, e a jurisprudência anterior aí citada.

⁹⁸ Como salientam MÁRIO AROSO DE ALMEIDA/ CARLOS FERNANDES CADILHA, *Comentário...*, cit., 532.

públicos, como nas características destes⁹⁹. Enquanto que no tráfego jurídico privado os entes sem personalidade jurídica constituem a excepção, nas relações jurídico-administrativas não é raro o administrado ter como interlocutor um ente com características muito próximas de uma pessoa jurídica (nomeadamente, com autonomia administrativa e financeira e com um elaborado substrato organizatório), mas que ainda assim pode não ter personalidade jurídica¹⁰⁰. Por isso, nem sempre é fácil saber se estamos perante uma pessoa colectiva de direito público distinta do Estado ou diante de um organismo administrativo sem personalidade jurídica. Dificuldade que aumenta quando se constata que a personalidade jurídica dos entes públicos (com excepção do Estado) é muito volátil, estando sujeita a frequentes variações (“personalização”, “despersonalização”, extinção ou transformação em ente de diferente natureza jurídica) ao sabor de sucessivas alterações do respectivo estatuto¹⁰¹.

Neste contexto, pode questionar-se se a questão da falta de “personalidade judiciária” dos ministérios e dos órgãos não terá sido, nestes casos, sobrevalorizada enquanto “pressuposto dos outros pressupostos processuais relativos às partes”. Ou, de outra forma, se estaremos perante “verdadeiros casos de falta de personalidade judiciária” ou unicamente perante uma “errada identificação do sujeito processual”¹⁰².

Nos casos de “errada identificação dos sujeitos” tem-se admitido, no processo civil, a prolação de um despacho de convite ao aperfeiçoamento, com vista à correcta identificação das partes, nos termos do artigo 508.º/2, conjugado com o artigo 467.º/1-a), ambos do CPC¹⁰³.

⁹⁹ Sobre o “polimorfismo organizatório da administração pública” v. VITAL MOREIRA, *Administração Autónoma e Associações Públicas*, Coimbra, Coimbra Editora, 1997, 253 e s.

¹⁰⁰ LUÍS CARVALHO FERNANDES, *Teoria ...*, cit., 523, analisando a personalidade colectiva enquanto “instrumento técnico ao serviço do Direito”, salienta, como técnica afim de tratamento dos interesses colectivos, aquilo que denomina de “unificação administrativa” ou “prosecução unitária de interesses colectivos públicos”, dando como exemplo os serviços públicos que, não obstante não terem personalidade jurídica, são dotados de autonomia administrativa e financeira.

¹⁰¹ Veja-se o caso exemplar dos Centros de Saúde que, como referido no Acórdão TCAN, 17.1.2008, P. 00425/06.8BEBRG, tinham personalidade jurídica à luz do Decreto-Lei n.º 157/99, de 10 de Maio (em vigor entre 1999 e 2004), deixaram de ter personalidade jurídica à luz do Decreto-Lei n.º 60/2003, de 1 de Abril (em vigor durante 2004 e 2005), e voltaram a ter personalidade jurídica com o Decreto-Lei n.º 88/2005, de 3 de Junho (vigente a partir de 8.6.2005).

¹⁰² A distinção entre situações de verdadeira falta de personalidade judiciária e outras em que a falta de personalidade é aparente traduzindo, designadamente, uma errada identificação dos sujeitos é feita por ABRANTES GERALDES, *Temas da Reforma do Processo Civil*, II, 3ª ed. revista e ampliada, Coimbra, Almedina, 2000, 66.

¹⁰³ Neste sentido ABRANTES GERALDES, *idem*.

Nos casos que nos ocupam, a identificada “falta” de personalidade judiciária dos órgãos e dos ministérios não equivale, na verdade, a uma insusceptibilidade absoluta de tais entidades estarem em juízo. Pelo contrário, a personalidade judiciária está atribuída a tais entidades para a generalidade das acções administrativas referentes a uma sua “acção ou omissão” (incluindo acções em que aquele tipo de pedidos surja cumulado com pedidos de natureza impugnatória); e, além disso, o atributo da personalidade judiciária não lhes é directamente retirado para este universo de acções comuns, mas antes resulta “bloqueado” por força de uma regra com outro âmbito normativo (o artigo 11.º/2 CPTA, referente à representação orgânica do Estado pelo Ministério Público).

São, por isso, casos de “errada identificação da entidade pública demandada” e não situações de falta de personalidade judiciária insuprível¹⁰⁴.

A identificação destas situações como “erro” e não “falta insuprível” é ainda mais adequada se pensarmos que a falta ou atribuição de personalidade judiciária a estas entidades, nestas acções, depende em grande medida da interpretação que seja feita, não só das normas legais aplicáveis, como do próprio objecto do processo¹⁰⁵.

O que nos leva a concluir que, quando o tribunal entenda que uma acção, intentada contra um ministério (ou um órgão), devia ter sido intentada contra o Estado, na pessoa do Ministério Público, deve proferir despacho que convide ao aperfeiçoamento da petição, ao abrigo das disposições conjugadas dos artigos 265.º/2, 508.º/2 e 467.º/1-a) CPC, interpretados à luz do artigo 7.º CPTA¹⁰⁶.

Note-se, a finalizar, que a solução apontada não tem subjacente a ideia de que o princípio do “favorecimento do processo” não tem limites e que todo e qualquer erro das partes deveria ser susceptível de correcção ou que toda e qualquer excepção dilatória poderia ser suprida. A esse respeito, relembre-se os Acórdãos do Tribunal Constitucional n.ºs 184/04 e 179/07 que, versando sobre a norma da LPTA relativa ao erro na identificação do autor do acto recorrido, consideraram não estar constitucionalmente assegurado um direito ao convite para correcção de erros ou deficiências das peças processuais apresentadas pelas partes.

¹⁰⁴ É a solução a que chegou o citado Acórdão TCAS, 22.4.2010, P. 05901/10.

¹⁰⁵ Cfr., por exemplo, o citado caso do pedido de indemnização fundado em seguro escolar.

¹⁰⁶ Em sentido idêntico v. os referidos Acórdãos STA, 21.5.2002, P. 0558/08, TCAS, 8.5.2008, P. 01509/06 e TCAS, 22.4.2010, P. 05901/10; e, ainda, ABRANTES GERALDES, *ob. cit.*, 66.

Mas no plano do direito infraconstitucional, em que nos situamos, não pode ignorar-se que o CPTA ampliou “generosamente”¹⁰⁷ as possibilidades de suprimento das faltas e vícios em que incorra a petição. E no actual quadro processual de tolerância ao erro na identificação da entidade pública demandada, não deve aceitar-se que esse erro persista insanável num conjunto restrito (e mais ou menos indeterminado) de acções administrativas comuns.

¹⁰⁷ Segundo as palavras do próprio legislador – cfr. n.º 2 da citada Exposição de Motivos da Proposta de Lei n.º 92/VIII.

