

Ainda sobre a anulação administrativa e a tutela da confiança dos particulares

Tiago Macieirinha*

Assistente da Escola de Lisboa da Faculdade de Direito da Universidade Católica Portuguesa

SUMÁRIO

Colocação do problema

Avanços e recuos da tutela da confiança no novo regime da anulação administrativa

Indemnização do dano da confiança

Conclusão

Bibliografia

* Mestre em Direito.

1. Colocação do problema

A anulação administrativa, outrora designada revogação anulatória ou simplesmente revogação de atos inválidos, foi provavelmente o instituto do nosso Direito Administrativo (a começar, desde logo, pelo respetivo nome) que mais alterações sofreu com a recente reforma da legislação do procedimento administrativo. Nas linhas que seguem, não regressarei à apreciação da bondade de todas as opções que inspiraram a reforma – designadamente a opção dualista –, nem à descrição de todos os aspetos do regime da anulação administrativa¹, mas procurarei responder à questão de saber se as soluções agora consagradas superaram a principal insuficiência apontada ao regime anterior, fortemente criticado por conter uma solução de «*tudo ou nada*», no sentido em que desconsiderava, em todas as circunstâncias, a tutela da confiança depositada no ato anulável até ao termo do prazo do recurso de anulação e, por outro lado, absolutizava a estabilidade dos efeitos do ato inválido para lá daquele prazo, independentemente da legitimidade da confiança dos particulares na manutenção do ato administrativo favorável.

Como é sabido, à luz do Código do Procedimento Administrativo de 1991 (CPA de 1991), os atos administrativos inválidos eram insuscetíveis de revogação depois de decorrido o prazo do recurso contencioso, porque se entendia que o decurso deste prazo *sanava* o ato inválido, razão pela qual – por mera decorrência lógica – se concluiu que um ato tornado válido não poderia mais ser revogado com fundamento numa invalidade de que, afinal, já não enfermava. Era esta ligação umbilical entre inimpugnabilidade do ato e a respetiva sanção que determinava a proibição de revogação anulatória para lá do prazo do recurso contencioso e não tanto, como escrevi noutro lugar, uma preocupação assente na tutela da confiança dos particulares².

Numa palavra, o regime da revogação anulatória estava essencialmente orientado para a salvaguarda do princípio da legalidade e nem mesmo a proibição de revogação de atos constitutivos de direitos para lá do prazo do recurso contencioso se desviava desta intenção fundamental, na medida em que,

1 Sobre a crítica à opção dualista, cf. TIAGO MACIEIRINHA, 2013, «Notas sobre a revogação no projeto de revisão do CPA», in RUI MACHETE/LUÍS FÁBRICA/A. SALGADO DE MATOS (Org.), *Projeto de Revisão do Código do Procedimento Administrativo*, ebook da Universidade Católica Editora, pp. 97 e 98; A. SALGADO DE MATOS, «O projeto de revisão do Código do Procedimento Administrativo: uma revolução legislativa anunciada e as suas consequências», in RUI MACHETE/LUÍS FÁBRICA/A. SALGADO DE MATOS (Org.), *Projeto de Revisão...*, op. cit., pp. 22 e 23; MARCO CALDEIRA, 2015, «A figura da “Anulação Administrativa” no novo Código do Procedimento Administrativo de 2015», in C. AMADO GOMES/A. FERNANDA NEVES/TIAGO SERRÃO (Coord.), *Comentários ao Novo Código do Procedimento Administrativo*, 2.ª edição, AAFDL Editora, Lisboa, p. 1041.

2 Cf. TIAGO MACIEIRINHA, 2013, «Tutela da confiança e revogação de actos administrativos ilegais», in *Estudos Dedicados ao Professor Doutor Nuno José Espinosa Gomes da Silva*, Vol. II, Universidade Católica Editora, Lisboa, pp. 590 e ss.

independentemente da legitimidade da confiança do particular depositada no ato, inviabilizava sempre a revogação. Por outro lado, a proibição de revogação para lá do prazo do recurso contencioso estendia-se aos atos administrativos não constitutivos de direitos, o que traduzia, uma vez mais, a confirmação de que a tutela da confiança não era verdadeiramente elemento autónomo «levado a sério» no regime da revogação anulatória³.

Foi contra este «estado de coisas» que a doutrina se pronunciou nos últimos 25 anos, designadamente buscando inspiração em soluções legais mais equilibradas e sensíveis ao princípio da tutela da confiança, como a que acolhe a Lei do Procedimento Administrativo alemã⁴. Na sequência disto, em matéria de anulação administrativa, o CPA revisto procurou gizar soluções mais diferenciadas, atendendo aos vários interesses em presença, num terreno marcado pela tensão entre princípios jurídicos *potencialmente desavindos*: legalidade e proteção da confiança. Veremos se o fez em termos que se possam considerar satisfatórios.

2. Avanços e recuos da tutela da confiança no novo regime da anulação administrativa

2.1. Em geral

O grande desafio colocado ao novo regime da anulação administrativa – procurar soluções equilibradas, de modo a melhor harmonizar as exigências dos princípios da legalidade e da tutela da confiança – foi, em parte, cumprido⁵.

3 No sentido de que a irrevogabilidade dos atos constitutivos de direitos assentava na tutela do princípio da legalidade e não no princípio da tutela da confiança, cf. J. ROBIN DE ANDRADE, *A Revogação dos Actos Administrativos*, 2.ª edição, Coimbra Editora, Coimbra, 1985, pp. 90 e 91.

4 Reclamando, logo em 1992, a adoção de soluções mais flexíveis em matéria de revogação, cf. J.C. VIEIRA DE ANDRADE, 1992, «Revogação do acto administrativo», in *Direito e Justiça*, Vol. VI, pp. 58 e ss. e, mais tarde, «A “revisão” dos actos administrativos no direito português», in *Legislação – Cadernos de Ciência e Legislação*, n.º 9/10, janeiro/junho, 1994, pp. 185 e ss. Igualmente em sentido crítico, cf. FILIPA CALVÃO, «Revogação dos actos administrativos no contexto da reforma do Código do Procedimento Administrativo», in CJA, n.º 54; P. MONIZ LOPES, 2011, *Princípio da Boa Fé e Decisão Administrativa*, Almedina, Coimbra; TIAGO MACIEIRINHA, 2013, «Tutela da confiança e revogação de actos administrativos ilegais», in *Estudos Dedicados ao Professor Doutor Nuno José Espinosa Gomes da Silva*, Vol. II, Universidade Católica Editora, Lisboa.

5 No sentido de que o CPA revisto procurou dar resposta às críticas dirigidas ao regime do anterior artigo 141.º, consagrando soluções diferenciadas para diferentes tipos de situações, cf. M. AROSO DE ALMEIDA, 2016, «Comentário ao artigo 168.º», in FAUSTO DE QUADROS/SÉRVULO CORREIA/RUI MACHETE/J. C. VIEIRA DE ANDRADE/M. DA GLÓRIA GARCIA/M. AROSO DE ALMEIDA/POLÍBIO HENRIQUES/J. MIGUEL SARDINHA, *Comentários à Revisão do Código do Procedimento Administrativo*, com a colaboração de Tiago Macieirinha, Almedina, Coimbra, p. 355. Na mesma linha, cf. J. C. VIEIRA DE ANDRADE, 2017, *Lições de Direito Administrativo*, 5.ª edição, Coimbra, p. 240, saudando a substituição de uma solução puramente temporal por uma «solução substancial, racional e razoável, que atenda aos valores e interesses em presença nas situações concretas da vida».

Por um lado, porque passou a admitir-se, mesmo para lá do decurso do prazo de impugnação, a anulação de atos administrativos favoráveis cujos beneficiários utilizaram artifício fraudulento para o obter e que, como tal, não podiam merecer tutela da confiança [art.168.º, n.º 4, alínea a)]⁶ e, por outro lado, porque ficou expressamente consagrada – apesar da referência infeliz aos danos anormais, que se analisará *infra* – a tutela indemnizatória para os beneficiários que confiaram sem culpa na manutenção na ordem jurídica de um ato administrativo ilegal (art. 168.º, n.º 6). Também merece aplauso a flexibilização dos efeitos da anulação – apesar de concebida em termos pouco ambiciosos –, admitindo-se agora que esta possa produzir efeitos para futuro apenas relativamente aos atos que se tornaram inimpugnáveis por via jurisdicional (art. 171.º, n.º 3) e impondo-se a eficácia para o futuro para os casos de anulação de atos constitutivos de direitos à obtenção de prestações periódicas no âmbito de uma relação continuada [art. 168.º, n.º 4, alínea b)].

Já a possibilidade de anulação de atos administrativos para lá do prazo da respetiva impugnação, constitui, sem dúvida, um dos traços mais significativos do regime introduzido pela revisão do CPA e confirma a posição de acordo com a qual o decurso do prazo de impugnação jurisdicional não *sana* a ilegalidade do ato. Não estando em causa atos constitutivos de direitos (art. 168.º, n.º 1) ou não sendo legítima a confiança dos particulares [art. 168.º, n.º 4, alínea a)], é de saudar a possibilidade de a anulação decorrer para lá do prazo – aliás curto – da impugnação, uma vez que, em relação a estes casos, não se comprime o princípio da tutela da confiança e se promove a reintegração da legalidade violada.

Pese embora estes avanços, não deixam de causar apreensão algumas inovações introduzidas, que parecem traduzir uma excessiva compressão da tutela da confiança dos particulares beneficiários de atos constitutivos de direitos. Tem-se em vista, desde logo, a dilatação do prazo de anulação, agora estendido até cinco anos, para os atos administrativos constitutivos de direitos à obtenção de prestação periódicas e para os atos constitutivos de direitos de conteúdo pecuniário, cuja legalidade possa ser objeto de fiscalização para além

6 O projeto de revisão do CPA, que foi submetido a discussão pública, utilizava o conceito de má-fé do beneficiário, nada se dizendo sobre a delimitação do mesmo. Já a versão final preferiu a utilização de «artifício fraudulento com vista à obtenção da prática do ato», inviabilizando assim interpretações expansionistas do conceito de má-fé, designadamente aquela que a identifica com o conhecimento da invalidade do ato. O particular deve agir de boa-fé, ou seja, respeitar os deveres de lealdade e informação a que está sujeito no âmbito do procedimento administrativo. No entanto, não parece existir no nosso ordenamento jurídico um dever genérico de conhecimento do normativo aplicável, na medida em que é à Administração que compete a tarefa de aplicação do Direito. Daqui se pode retirar o seguinte corolário: para efeitos de extensão do prazo de anulação, a conduta do particular só é relevante quando determina a ilegalidade do ato, o que só pode suceder por transmissão de informações incorretas ou apresentação de falsos documentos e não por omissão de um suposto dever de denúncia da ilegalidade do ato.

do prazo de um ano [alíneas b) e c) do n.º 4 do art. 168.º]⁷. Alguma perplexidade resulta também da limitação do dever de indemnizar os beneficiários de boa-fé dos atos constitutivos de direitos aos chamados *danos anormais* (em termos que se analisará *infra*).

Pensa-se igualmente que teria sido preferível não cristalizar em letra de lei a jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE) relativa à garantia do princípio da efetividade do Direito da União, o qual, em certas circunstâncias, pode reclamar a anulação de atos administrativos em desrespeito pelo princípio da intangibilidade do caso julgado (art. 168.º, n.º 7)⁸. Ainda assim, esta norma contém uma cláusula de salvaguarda, nos termos da qual a Administração só tem o dever de anular «*desde que ainda o possa fazer*», o que permite excluir anulações de atos constitutivos de direitos em desrespeito pelos condicionalismos previstos no artigo 168.º⁹. Mais decisiva é ainda a constatação de que a jurisprudência do TJUE não impõe necessariamente – como poderia sugerir a leitura da norma do n.º 7 do artigo 168.º – a anulação do ato administrativo que, tendo sido julgado válido por sentença transitada em julgado de um tribunal administrativo, se veio a revelar em contradição com o Direito da União Europeia, por sentença posterior de um tribunal da União. O que se extrai daquela jurisprudência é antes o dever das autoridades administrativas nacionais

7 Não se ignora, contudo, que este prazo era já aplicável aos atos relativos a prestações de segurança social, nos termos da Lei de Bases da Segurança Social. Neste sentido, chamando a atenção para a circunstância de o CPA generalizar solução já contida em legislação sectorial, cf. M. AROSO DE ALMEIDA, *Comentário ao artigo 168.º, op. cit.*, p. 358. Criticamente, no sentido de que o alargamento dos prazos de anulação dos atos constitutivos de direitos conduz a uma «precarização da esfera jurídica dos interessados», traduzindo um «claro reforço da Administração dita “agressiva”», cf. MARCO CALDEIRA, *op. cit.*, p. 1061. Também em meu entender não se justifica um desvio de quatro anos em relação ao prazo geral de um ano, gerando-se em relação aos beneficiários de boa-fé destes atos um clima de incerteza insuportável quanto à estabilidade da sua situação. Ainda a propósito do Projeto de revisão do CPA, cf. TIAGO MACIEIRINHA, *Notas...*, *op. cit.*, p. 102; A. SALGADO DE MATOS, 2013, «O projecto de revisão do Código do Procedimento Administrativo: uma revolução legislativa anunciada», in RUI MACHETE/LUÍS FÁBRICA/A. SALGADO DE MATOS (Org.), *Projeto de Revisão do Código do Procedimento Administrativo, ebook* da Universidade Católica Editora, 2013, p. 44, criticando a excessiva e possivelmente inconstitucional precarização dos atos administrativos resultante da flexibilização dos regimes da revogação e da anulação.

8 Acerca do sentido desta jurisprudência, sustentando que este preceito foi incluído no CPA por razões pedagógicas, cf. FAUSTO DE QUADROS, «Comentário ao n.º 7 do artigo 168.º», in FAUSTO DE QUADROS/SÉRVULO CORREIA/RUI MACHETE/J. C. VIEIRA DE ANDRADE/M. DA GLÓRIA GARCIA/M. AROSO DE ALMEIDA/POLÍBIO HENRIQUES/J. MIGUEL SARDINHA, *Comentários à Revisão do Código do Procedimento Administrativo*, com a colaboração de Tiago Macieirinha, *op. cit.*, pp. 360 e ss. Defendendo que o CPA não transpôs fielmente o sentido da jurisprudência europeia, cf. R. TAVARES LANCEIRO, «O dever de anulação do artigo 168.º, n.º 7, do novo CPA e a jurisprudência Kühne & Heitz», in *Estudos em Homenagem a Rui Machete*, Almedina, Coimbra, pp. 972 e ss.; P. FRAGOSO MARTINS, 2015, *Administrações Públicas Nacionais e Direito da União Europeia – Questões e Jurisprudência Essenciais*, Universidade Católica Editora, Lisboa, 2018, pp. 126 e ss.

9 No sentido de que o n.º 7 do artigo 168.º impõe à Administração o dever de proceder à anulação oficiosa do ato, desde que ainda esteja em prazo para o fazer, nos termos do regime geral da anulação administrativa, cf. M. AROSO DE ALMEIDA, 2018, *Teoria Geral do Direito Administrativo*, 5.ª edição, Almedina, Coimbra, p. 371.

reexaminarem as respetivas decisões, ou seja, de um dever de reponderação do ato, o que não significa que deva necessariamente ocorrer a anulação¹⁰.

Finalmente, julga-se que a referência ao poder de anulação da Administração deveria ter sido acompanhada da menção expressa à tutela da confiança dos particulares, no sentido de tornar mais claro para o intérprete e aplicador que o poder de anulação não pode ser exercido sem ponderar as exigências próprias do princípio da tutela da confiança. Apesar do silêncio da lei, estou em crer que se alcança o mesmo resultado da leitura adequada das normas do artigo 168.º do CPA. A chave do problema está, como há muito se discute na doutrina portuguesa, na questão de saber como encarar a natureza do poder de revogação anulatória ou de anulação administrativa. Abordar-se-á de seguida este problema.

2.2. Anulação administrativa como poder vinculado à juridicidade

Em termos simples, a questão está em saber se a anulação de atos administrativos pela Administração corresponde ao exercício de um poder discricionário ou, pelo contrário, traduz uma obrigação incondicional, decorrente de um poder vinculado. Tradicionalmente, a adesão à primeira tese significava que a Administração teria o poder de escolher revogar, caso a satisfação concreta do interesse público assim o reclamasse, não tendo, no entanto, o dever jurídico de o fazer¹¹. Já para quem acolhe a segunda posição, a vinculação da Administração à lei (princípio da legalidade) não consentiria que esta pudesse deixar de anular atos administrativos inválidos, independentemente de considerações de interesse público ou de oportunidade¹².

10 Neste sentido, cf. P. FRAGOSO MARTINS, *op. cit.*, p. 127.

11 Neste sentido, cf. ROGÉRIO SOARES, 1955, *Interesse Público, Legalidade e Mérito*, Coimbra, p. 456; MARCELLO CAETANO, 2001, *Manual de Direito Administrativo*, Tomo I, 10.ª edição (7.ª reimpressão), Almedina, Coimbra, pp. 544 e ss.; J. C. VIEIRA DE ANDRADE, «Discricionaridade e reforma de atos administrativos vinculados desfavoráveis», in *CJA*, n.º 11, pp. 13 e 14; FILIPA CALVÃO, *op. cit.*, pp. 36 e 37; P. MONIZ LOPES, *op. cit.*, pp. 400 e ss., e «Ponderação na revogação de actos administrativos inválidos», in *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Jorge Miranda*, Vol. IV, Coimbra Editora, Coimbra, 2012, pp. 769 e ss.; ANDRÉ FOLQUE, 2016, *Notas Sobre a Revisão do Ato Administrativo no Novo Código*, Almedina, Coimbra, p. 11.

12 Neste sentido, cf. J. ROBIN DE ANDRADE, *op. cit.*, pp. 251 e ss.; PAULO OTERO, 1995, *O Poder de Substituição em Direito Administrativo – Enquadramento Dogmático-Constitucional*, Vol. II, Lex, Lisboa, pp. 581 e ss.; J. J. GOMES CANOTILHO, 2003, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7.ª edição, Almedina, Coimbra, p. 266; M. REBELO DE SOUSA/A. SALGADO DE MATOS, 2010, *Direito Administrativo Geral*, Tomo III, 2.ª edição (reimp.), D. Quixote, Lisboa, pp. 200 e 201; M. AROSO DE ALMEIDA, 2018, *Teoria Geral...*, *op. cit.*, pp. 375 e ss.; D. FREITAS DO AMARAL, 2016, *Curso de Direito Administrativo*, Vol. II, 3.ª edição, com a colaboração de Pedro Machete e Lino Torgal, Almedina, Coimbra, pp. 404 e ss.

Entretanto, apesar da manutenção da dicotomia discursiva entre as teses do poder discricionário ou do poder vinculado de anulação, assistiu-se a uma evolução de ambas as perspetivas.

Do lado de quem sustenta que a anulação é um poder discricionário, não se trata agora de reclamar uma simples faculdade da Administração no sentido de escolher anular em função da prossecução do interesse público. De modo mais sofisticado, sustenta-se antes que aquela discricionariedade se analisa na «ponderação dos interesses públicos e privados envolvidos, por aplicação dos princípios da proporcionalidade e da boa-fé» (FILIPA CALVÃO) ou num «juízo ponderativo entre os princípios reguladores da função que sejam convocados para o caso administrativo concreto, designadamente através de uma ponderação, à luz do princípio da proporcionalidade, entre eventuais situações de confiança criadas e um interesse público concreto e atual no sentido da revogação do ato administrativo inválido» (P. MONIZ LOPES)¹³. De modo menos ambicioso, parecendo referir-se apenas à anulação ocorrida para lá do prazo de impugnação, apresenta-se a anulação como poder discricionário de exercício oficioso «em certas circunstâncias – em função do interesse público e com respeito pelos princípios gerais de direito, em especial, pelos princípios da proporcionalidade e da proteção da confiança» (VIEIRA DE ANDRADE)¹⁴.

Simetricamente, também quem sustenta que a anulação corresponde ao exercício de um poder vinculado, não deixa de admitir a abertura para a possibilidade da ratificação, sanção ou convalidação do ato inválido, no sentido em que a Administração só deve anular se não puder salvar a legalidade do ato¹⁵. Mais ainda, sustenta-se hoje, no contexto da tese da anulação como poder vinculado, a existência de uma «cláusula de salvaguarda», que funcionaria perante circunstâncias excecionais, para preservar direitos fundamentais dos beneficiários do ato, numa situação caracterizada como de «impossibilidade jurídica de anulação» (M. AROSO DE ALMEIDA)¹⁶.

Deve começar por dizer-se que a resposta a este problema não parece repousar decisivamente na letra do artigo 168.º, embora a utilização do verbo *poder*, em vez de *dever* ou de *ter de*, pareça inculcar não ter sido intenção do legislador prever uma obrigação incondicional, estritamente vinculada, de anulação¹⁷. Pensa-se, ao invés, que a questão da natureza do poder de anulação

13 Cf. P. MONIZ LOPES, *Princípio da Boa fé...*, op. cit., p. 404.

14 Cf. J. C. VIEIRA DE ANDRADE, *Discricionariedade...*, op. cit., p. 14.

15 Neste sentido, cf. M. AROSO DE ALMEIDA, *Teoria Geral...*, op. cit., p. 353; D. FREITAS DO AMARAL, op. cit., p. 406; PAULO OTERO, 2016, *Direito do Procedimento Administrativo*, Vol. I, Almedina, Coimbra, pp. 375 e 376.

16 Cf. M. AROSO DE ALMEIDA, 2017, *Teoria Geral do Direito Administrativo – O novo regime do Código do Procedimento Administrativo*, 4.ª edição, Almedina, Coimbra, pp. 375 a 378.

17 No sentido da não atribuição de relevância à utilização do verbo *poder* no artigo 168.º, cf. M. AROSO DE

ou de revogação anulatória depende do entendimento que se adote quanto ao sentido da vinculação da Administração Pública ao Direito – que não somente à lei –, condensada na fórmula feliz do princípio da juridicidade¹⁸.

Com efeito, o poder de anulação de atos administrativos não pode ser encarado como um puro poder discricionário, na medida em que a subordinação da Administração à lei não pode ficar na dependência do entendimento que, em concreto, a Administração sustente acerca da realização de interesses públicos que estão em contradição com a lei. Na verdade, ocorreria violação insuportável do princípio da legalidade, sem arrimo em qualquer valor constitucionalmente tutelado, se a Administração se pudesse furtar ao respeito da lei, invocando já não existir interesse público na sua salvaguarda. Em Estado de Direito, salvo ocorrência de circunstâncias excepcionais mediadas pelo princípio da proporcionalidade, não compete à Administração averiguar se os interesses públicos tutelados pela lei devem ou não ser realizados no caso concreto.

Afastada esta hipótese, por ser constitucionalmente incompatível com o princípio da legalidade, deve merecer o mesmo destino aquela outra que encara o poder de anulação como um puro poder vinculado, ou seja, como se não restasse à Administração outra alternativa que não fosse a de anular o ato

ALMEIDA, *Teoria Geral...*, op. cit., 5.ª edição, p. 375, para quem o escopo do artigo 168.º é exclusivamente o de estabelecer condicionalismos aplicáveis à anulação e não o de dar resposta à questão de saber se o ato de anulação tem natureza discricionária ou vinculada. Contrariamente, ainda à luz do CPA de 1991 (art. 141.º), no sentido de que «a deteção de um elemento de discricionariedade na norma habilitante é da maior importância», cf. P. MONIZ LOPES, *Princípio da Boa Fé...*, op. cit., p. 403. Ainda mais remotamente, à luz do artigo 83.º do Código Administrativo, cf. MARCELLO CAETANO, op. cit., p. 544.

18 Sobre o princípio da juridicidade, cf. J. C. VIEIRA DE ANDRADE, 2005, *O Dever de Fundamentação Expressa de Actos Administrativos*, Reimp., Almedina, Coimbra, p. 14; M. DA GLÓRIA GARCIA, 1994, *Da Justiça Administrativa em Portugal*, Universidade Católica Editora, Lisboa, p. 639, afirmando, perentoriamente, que «o princípio da juridicidade da administração substitui o princípio da legalidade, englobando-o»; M. DA GLÓRIA GARCIA/ANTÓNIO CORTÉS, 2007, «Anotação ao artigo 266.º», in JORGE MIRANDA/RUI MEDEIROS, *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo III, Coimbra Editora, Coimbra, p. 563, concluindo, na mesma linha, que «podemos porventura manter o conceito de legalidade, mas teremos de ampliar, em larga escala, o seu sentido, de forma a fazê-lo coincidir com o de “juridicidade”»; PAULO OTERO, *O Poder de Substituição em Direito Administrativo...*, op. cit., pp. 551 e ss., referindo-se ao «Estado de Juridicidade», que estaria «vinculado à ideia de Direito justo que lhe é superior, anterior e indisponível»; idem, *Legalidade e Administração Pública – O Sentido da Vinculação Administrativa à Juridicidade*, Almedina, Coimbra, 2003, p. 15, nota 1, admitindo que «o princípio da legalidade administrativa se converteu em princípio da juridicidade, expressando um modelo de Administração Pública sujeita ao Direito». Embora não adotando a designação princípio da juridicidade, cf. D. FREITAS DO AMARAL, op. cit., p. 44, defende, a propósito do alcance do princípio da legalidade, que «a ideia de subordinação à lei é completada pela ideia de subordinação ao Direito»; V. PEREIRA DA SILVA, 1998, *Em Busca do Acto Administrativo Perdido*, Almedina, Coimbra, pp. 84 e 85, dando conta de que, independentemente da preferência pela referência à juridicidade ou à legalidade, o importante é ter presente que «se está perante uma noção positiva de legalidade, enquanto modo de realização do direito pela Administração, e não apenas como limite da actuação administrativa, e que por lei se entende não apenas a lei formal, mas também todo o Direito»; M. REBELO DE SOUSA/A. SALGADO DE MATOS, *Direito Administrativo Geral*, Tomo I, 3.ª edição (reimp.), D. Quixote, Lisboa, 2016, pp. 159 e ss., referindo, no plural, «os princípios de juridicidade da atividade administrativa», entre os quais incluem, naturalmente, o princípio da legalidade.

administrativo ilegal dentro do prazo legalmente previsto, independentemente das considerações impostas pelo princípio da tutela da confiança ou pelo princípio da proporcionalidade. Semelhante construção não resistiria às exigências constitucionais impostas pelo princípio da tutela da confiança, que se projetam sobre o legislador, em primeira linha, mas também sobre a Administração¹⁹. Mesmo a perspectiva segundo a qual só existe dever de anulação em face da impossibilidade de ratificação, sanção ou convalidação do ato inválido, continua a laborar exclusivamente num quadro valorativo, para o qual a anulação do ato visa apenas salvaguardar o princípio da legalidade, o que não parece ser sustentável em face do princípio constitucional da tutela da confiança²⁰.

Entendimento contrário a este, ou seja, persistir numa leitura excessivamente *legalista* do princípio da juridicidade, conduziria à inconstitucionalidade das normas do artigo 168.º, n.ºs 2 e 4, do CPA. Com efeito, uma solução que admitisse sem restrições a anulação de atos administrativos favoráveis no prazo de um ano (em geral) ou até ao prazo de cinco anos (para os casos de atos com vista à obtenção de prestações periódicas numa relação continuada ou de atos de conteúdo pecuniário)²¹, sem considerar a situação de confiança legítima do particular de boa-fé que nele confiou e formou os seus planos de vida e que, para além disto, remetesse, sem ponderação, a situação deste particular para a mera tutela indemnizatória, não poderia deixar de ter-se por desconforme com a Constituição.

Já relativamente à tese que qualifica o poder de anulação como poder discricionário, embora traduzido na realização de uma operação de ponderação entre os princípios que regem a atividade administrativa, também não parece retratar fielmente o alcance do poder de anulação. Por um lado, porque uma operação de ponderação entre princípios em colisão não parece assimilar-se ao exercício do poder discricionário. Do que se trata é, antes, de aplicar o princípio da proporcionalidade à resolução de uma antinomia entre princípios, à luz das circunstâncias do caso concreto, mas do qual é possível extrair uma única

19 Sobre esta matéria, com argumentos para os quais remetemos, cf. TIAGO MACIEIRINHA, *Tutela da Confiança...*, *op. cit.*, pp. 574 e ss.

20 Neste sentido, cf. M. AROSO DE ALMEIDA, *Teoria Geral...*, *op. cit.*, pp. 383 e 384; D. FREITAS DO AMARAL, *op. cit.*, p. 406.

21 Relativamente aos atos constitutivos de direitos, a possibilidade de ocorrer anulação para lá do prazo de um ano ficou balizada pelo prazo de cinco anos a contar da sua emissão, o que não sucedia no Projeto de revisão relativamente aos atos cujos beneficiários estivessem de má-fé ou em relação aos atos constitutivos de direitos à obtenção de prestações periódicas. Segundo parece, a ausência deste prazo poderia conduzir, nesta última hipótese, à consagração de uma solução *aberrante*, na medida em que permitiria afetar para *sempre* as expectativas dos beneficiários, *mesmo daqueles que estivessem de boa-fé*. Diga-se, aliás, que seria difícil de aceitar a conformidade à Constituição de semelhante solução, por traduzir violação do princípio da tutela da confiança. Neste sentido, pronunciei-me em *Notas...*, *op. cit.*, p. 102.

solução juridicamente correta. Eventualmente, só em situações de *empate na ponderação*, poderia caber à Administração o poder de optar por anular ou não anular. Contudo, mesmo nas situações de empate, parece dever prevalecer o princípio da legalidade.

Por outro lado, embora os autores que sustentam esta tese se refiram à aplicação dos princípios jurídicos que regem a atividade administrativa, não deixam de sublinhar que o elemento decisivo da anulação é o de saber se existe um interesse público atual e concreto que justifique o exercício daquele poder. Ora, segundo se pensa, esta conclusão não pode ser extraída. O princípio da legalidade reclama que a Administração anule os atos administrativos inválidos que praticou. Não se trata, portanto, do exercício de uma competência dirigida, em primeiro lugar, à satisfação do interesse público ou decorrente do exercício de uma competência dispositiva²². Aliás, não deixa de ser contraditório que quem reclamou a separação conceptual entre revogação e anulação, venha agora sustentar que a anulação pode, afinal, dirigir-se à satisfação de interesses públicos. O que pode suceder é que, na sequência do exercício de uma competência de autocontrolo da legalidade das suas decisões, a Administração constate que o dever de reposição da legalidade violada se confronta com a emergência de outros valores que merecem tutela. Neste caso, e só neste caso, ocorrerá o dever de ponderação. Aliás, a demonstração mais eloquente do que acaba de dizer-se quanto à natureza do poder de anulação é a exigência de eliminação de atos administrativos inválidos desfavoráveis, que se traduzam na violação de posições jurídicas dos particulares, que não pode ficar na dependência da existência de interesses públicos.

Portanto, em vez da atribuição de um poder discricionário, destinado a realizar o interesse público (ainda que limitado pelo respeito aos princípios gerais da atividade administrativa)²³, ou de um poder vinculado, orientado para o cumprimento da legalidade estrita, as normas do artigo 168.º, n.ºs 2 e 4, ao tratarem da anulação de atos constitutivos de direitos, devem ser lidas como atribuindo à

22 Contrariamente, ROGÉRIO SOARES, *op. cit.*, pp. 457 e 458, no sentido de que «*têm, portanto, razão aqueles autores que apontam a necessidade de um certo interesse público na anulação, pois só deste modo pode salvar-se a diferença entre julgar e administrar*». Na mesma linha, sustentando que «*anular é ainda administrar*», cf. ANDRÉ FOLQUE, *op. cit.*, p. 68. Refutando a ideia de que existiria equiparação entre a função de julgar e administrar, cf. M. AROSO DE ALMEIDA, *Teoria Geral...*, *op. cit.*, pp. 380 e 381, no sentido de que «*a anulação administrativa traduz apenas o exercício de um poder vinculado, o que ainda se inscreve no exercício da função administrativa, que não se define pela sua necessária discricionariedade*».

23 Neste sentido, cf. J. C. VIEIRA DE ANDRADE, *Lições de Direito Administrativo...*, *op. cit.*, p. 241, referindo-se à anulação de atos administrativos não constitutivos de direitos.

Administração um poder vinculado à juridicidade, ou seja, um comando dirigido à Administração para, no caso concreto, na tarefa de reconstituição da legalidade violada, harmonizar os princípios jurídicos que vinculam a atividade administrativa, no âmbito da vinculação genérica da atividade administrativa ao Direito.

2.3. Anulação de atos constitutivos de direitos – compatibilização entre reposição da legalidade e tutela da confiança

No caso da anulação de atos constitutivos de direitos, cabe à Administração compatibilizar as exigências do princípio da legalidade com as decorrentes do princípio da tutela da confiança, no respeito pelo princípio da proporcionalidade. Deixa-se, de seguida, algumas pistas sobre o modo como se deve levar a cabo esta ponderação.

Em primeira linha, perante atos administrativos em relação aos quais não houve ainda investimento da confiança, a Administração tem o dever de anular, produzindo-se o efeito típico *ex tunc* da anulação. Tendo já ocorrido investimento da confiança, tudo depende da intensidade deste investimento e da natureza dos interesses públicos e privados envolvidos. Se a intensidade da confiança não se sobrepuser à normal exigência da reposição da legalidade violada, a Administração deve anular e indemnizar os beneficiários de boa-fé (*Vermögensschutz*). Em relação aos atos com eficácia duradoura, é ainda admissível uma outra forma de compatibilização dos princípios em colisão, que se traduz na anulação apenas com eficácia para o futuro. Já se os particulares investiram confiança em termos que os colocam numa situação de extrema onerosidade ou impossibilidade de reversão da situação de confiança, pode configurar-se um dever de manutenção dos atos constitutivos de direitos inválidos (*Bestandsschutz*)²⁴. Ainda assim, relativamente a esta última hipótese, se a dignidade dos interesses públicos reclamar o afastamento do ato ilegal, pode admitir-se a anulação do ato acompanhada de tutela indemnizatória que cubra o chamado interesse contratual positivo.

Pensa-se, portanto, que, consoante a intensidade da confiança depositada na manutenção do ato, a sua tutela – *reclamada constitucionalmente* – se deve fazer a três níveis: manutenção do ato inválido (o que aliás o próprio Código admite *expressamente* em relação aos efeitos produzidos pelos atos nulos) para

24 Neste sentido, propus, ainda no momento da discussão do Projeto de revisão do CPA, que pudesse constar do Código a possibilidade de manutenção de atos inválidos, por razões ligadas à tutela da confiança. Sobre isto, cf. TIAGO MACIEIRINHA, *Notas...*, *op. cit.*, pp. 103 e 104. A ausência desta previsão expressa não inviabiliza, contudo, a mesma conclusão, se perspetivarmos o exercício do poder de anulação como vinculado à juridicidade e não apenas ao princípio da legalidade.

as situações de *confiança de grau máximo*; anulação com eficácia apenas para o futuro para as situações de *confiança de grau intermédio*; e tutela indemnizatória para os casos em que a tutela da confiança não se sobreponha à normal exigência de reposição da legalidade violada. Evidentemente que estas graduações devem ser temperadas pelo princípio da proporcionalidade²⁵.

Topicamente, a ponderação deve, por uma lado, pesar a intensidade da confiança depositada no ato administrativo, avaliando a onerosidade ou possibilidade de reversibilidade da situação criada com a emissão do ato e, designadamente, a importância dos bens jurídicos em jogo para os particulares. Por outra banda, a importância dos interesses subjacentes à reposição da legalidade pode bem reforçar a necessidade da anulação, designadamente quando estão em causa interesses públicos com dignidade constitucional.

Relativamente à possibilidade de modelação dos efeitos da anulação, viu-se já que o CPA admite expressamente a eficácia *ex nunc* apenas em relação aos atos que se tornaram inimpugnáveis por via jurisdicional (cf. art. 171.º, n.º 3) e impõe-a em relação aos atos constitutivos de direitos a prestações periódicas [cf. art. 168.º, n.º 4, alínea b)], embora sem cuidar de saber, quanto a esta hipótese, qual o grau de confiança investido pelos particulares. Apesar disto, uma leitura constitucionalmente adequada do regime da anulação administrativa – a única, aliás, compatível com o respeito pelo princípio da tutela da confiança – abre espaço, como se demonstrou, para admitir soluções mais flexíveis, mesmo fora destas hipóteses expressamente admitidas pela letra dos preceitos, no sentido de exigir uma verdadeira ponderação entre as exigências da tutela da confiança e da reposição da legalidade violada.

3. Indemnização do dano da confiança

3.1. Danos anormais

Nos termos do artigo 168.º, n.º 6, o beneficiário de ato administrativo ilegal administrativamente anulado tem direito a ser indemnizado, desde que desconhecesse sem culpa a invalidade do ato e tenha *investido confiança* na sua manutenção, ou seja, «*auferido, tirado partido ou feito uso da posição de vantagem em que o ato os colocava*».

Tal como se disse *supra*, o princípio da juridicidade não tolera que se anule o ato constitutivo de direitos, ainda que acompanhado de indemnização, sem antes ponderar, no caso concreto, se o valor da reintegração da ordem jurídica

²⁵ Sobre as formas da tutela da confiança e os respetivos graus de intensidade, cf. TIAGO MACIEIRINHA, *Tutela da Confiança...*, *op. cit.*, pp. 586 e ss.

prevalece sobre o da tutela da confiança traída. Numa palavra, a decisão de anular não pode ser tomada sem antes confrontar as exigências do princípio da legalidade com as exigências próprias do princípio da tutela da confiança.

Como é bom de ver, nem sempre a tutela ressarcitória é suscetível de compensar a quebra de confiança dos particulares na atuação da Administração, designadamente quando estão em causa expectativas jurídicas relativas à satisfação de bens pessoais – por ex.: ato de naturalização ou um ato de autorização de residência – ou no caso de ser excessivamente onerosa ou impossível a reversibilidade da situação de confiança. Nestas circunstâncias, a tendencial inidoneidade da tutela indemnizatória deve ser um elemento a ponderar no juízo de proporcionalidade que a Administração deve necessariamente levar a cabo.

Na hipótese de ocorrer anulação de ato constitutivo de direitos compatível com a tutela da confiança, o CPA limita o alcance da indemnização à reparação dos chamados *danos anormais*. Buscando iluminação na norma do artigo 2.º do Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e das demais Entidades Públicas (Lei n.º 67/2007, de 31 de dezembro), no qual certamente o legislador da reforma do CPA se inspirou, encontra-se a seguinte definição de danos anormais: «*os que, ultrapassando os custos próprios da vida em sociedade, mereçam, pela sua gravidade, a tutela do direito.*» Como facilmente se antolha, o recurso ao conceito de dano *anormal* sugere que o legislador, ao gizar o regime da indemnização pela anulação de atos favoráveis, tomou por base o regime da indemnização pelo sacrifício, apesar de não lhe fazer referência expressa, tal como sucede com a norma equivalente aplicável à revogação (art. 167.º, n.º 5)²⁶.

Tomando isto por assente, não parece que a *anormalidade* possa ser critério adequado de indemnizabilidade dos danos sofridos pelos particulares na sequência da anulação de um ato administrativo. Com efeito, a *anormalidade* do dano, no sentido que lhe é atribuído no quadro do regime da indemnização pelo sacrifício, visa estabelecer um limite a partir do qual a atividade lícita dos poderes públicos não pode ser desacompanhada de ressarcimento, à luz da ideia de que os danos que decorram da normal inserção dos particulares na comunidade política não são indemnizáveis²⁷. Nesta linha, só seriam indemnizá-

26 Assim, cf. MARCO CALDEIRA, *op. cit.*, p. 1070, nota 112, sublinhando que o legislador parece ter pretendido apelar à figura da responsabilidade por atos lícitos, apesar da ausência da menção expressa à especialidade do dano, que o Autor imputa ao facto de o legislador poder ter assumido que este requisito estaria aqui automaticamente preenchido.

27 Acerca do fundamento da indemnização pelo sacrifício com base no princípio da igualdade perante os encargos públicos, cf., entre outros, J. C. VIEIRA DE ANDRADE, «Responsabilidade indemnizatória dos poderes públicos em 3D: Estado de direito, Estado fiscal, Estado Social», in *RLJ*, n.º 3969, pp. 353 e ss.; F. ALVES CORREIA, «A indemnização pelo sacrifício: contributo para o esclarecimento do seu sentido e alcance», in *RLJ*, n.º 3966, pp. 144 e ss.

veis os danos graves ou desproporcionais e já não aqueles que seriam considerados normais ou conaturais à prossecução lícita da atividade administrativa²⁸.

Em rigor, os danos que resultam da *traição* da confiança depositada num ato administrativo favorável – o *dano da confiança* – nunca podem ser vistos como custos próprios da vida em sociedade, nem ficar sujeitos ao crivo da respetiva gravidade, adotado no contexto da indemnização pelo sacrifício. A indemnização dos danos causados pela anulação de atos constitutivos de direitos é, antes, uma exigência constitucional que resulta da consagração do princípio da boa-fé (art. 266.º, n.º 2) e da proteção da confiança, enquanto decorrência do princípio do Estado de Direito (art. 2.º) e já não uma decorrência do princípio da igualdade perante os encargos públicos.

Se algum préstimo poderá ter o critério da normalidade ou anormalidade dos danos, funcionaria num sentido bem diferente daquele que decorre do artigo 2.º do Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado, qual seja o de considerar normais – logo, não indemnizáveis – aqueles danos que o particular teria sempre sofrido, independentemente da atuação ilegal da Administração. Ou seja, mesmo que a Administração tivesse atuado de acordo com a lei, não criando as expectativas no particular, este teria sempre de ter suportado um custo ou um dano, decorrente da normal relação da Administração com os particulares, designadamente, formulando requerimentos, preparando e instruindo processos ou contratando certos serviços. Portanto, de acordo com o entendimento aqui proposto, seriam normais os danos que não resultaram especificamente da confiança criada nos particulares, mas antes decorrem fatalmente da sua relação com a Administração. Já os danos anormais – para utilizar as palavras da lei – são aqueles que resultam da traição da confiança depositada numa certa atuação da Administração.

Quanto à extensão dos danos indemnizáveis, tipicamente, a indemnização do dano de confiança visa colocar o lesado na situação em que estaria se não tivesse confiado na Administração (tutela negativa da confiança), mas já não colocá-lo na situação em que estaria se o ato administrativo produzisse plenamente os seus efeitos. Ainda assim, não se exclui a possibilidade de, excepcionalmente, o grau de investimento de confiança ser de tal monta que, analisadas todas as circunstâncias do caso, se atribua o equivalente patrimonial ao valor do benefício atribuído pelo ato administrativo. Estar-se-á, neste último caso, a

28 Sobre o conceito de dano anormal acolhido no Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e demais Entidades Públicas, cf., entre outros, C. FERNANDES CADILHA, 2008, *Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e demais Entidades Públicas*, Coimbra Editora, Coimbra, pp. 65 e ss.; PEDRO MACHETE, 2013, «Anotação ao artigo 2.º», in *Comentário ao Regime da Responsabilidade Civil do Estado e demais Entidades Públicas*, Universidade Católica Editora, Lisboa, p. 81, no sentido de que são anormais os danos que «ultrapassem o carácter de um ónus natural decorrente da vida em sociedade, e que, pela sua gravidade (entenda-se a sua importância ou peso), mereçam a tutela do direito».

pensar naquelas situações de excessiva onerosidade ou impossibilidade de reversão da situação de confiança, embora não suficientes, em confronto com o princípio da legalidade, para determinar a manutenção do ato no ordenamento jurídico.

3.2. Investimento da confiança

Relativamente ao chamado investimento da confiança, compreende-se a sua inserção como pressuposto da tutela indemnizatória no âmbito do regime de anulação de atos administrativos²⁹. Com efeito, se as expectativas legítimas dos particulares na manutenção do ato administrativo não se traduziram ainda na adoção de uma conduta ou na realização de uma escolha, permanecendo como mera convicção, não há título suficiente para ocorrer a reparação dos danos.

Nos termos da lei, é, portanto, necessário que os beneficiários do ato «*tenham auferido, tirado partido ou feito uso da posição de vantagem em que o ato os colocava*». A formulação legal é suficientemente ampla para acolher aquelas situações em relação às quais o beneficiário do ato exerceu o direito que lhe foi atribuído, como também aquelas em que o beneficiário adotou comportamentos, realizou escolhas, que não se traduziram no uso efetivo da vantagem ou do bem que o ato lhe pôs à disposição, mas que são consequência direta daquela atribuição. Tanto ali, como aqui, há investimento da confiança. Em última análise, o investimento da confiança pode mesmo traduzir-se num comportamento omissivo, ou seja, ter como resultado a não realização de um negócio, a aquisição de um bem, a não aceitação de uma oferta de emprego. Também nestes casos, foram feitas escolhas em função da prática de atos administrativos e podem dividir-se danos a merecer indemnização.

Como é bom de ver, o grau de investimento da confiança é determinante para o apuramento dos danos efetivamente sofridos pelo beneficiário do ato. Ainda assim, tal como acima se procurou demonstrar, não tem apenas esse propósito no âmbito do regime de anulação dos atos constitutivos de direitos. Pode suceder que o grau de investimento de confiança coloque o particular em situação tal que torne impossível ou demasiado onerosa a reversibilidade da

29 Sobre o investimento da confiança como pressuposto da tutela da confiança cf., no contexto do Direito Administrativo, M. REBELO DE SOUSA/A. SALGADO DE MATOS, *Direito Administrativo Geral*, Tomo I, *op. cit.*, p. 223; J. TABORDA DA GAMA, 2008, *Promessas Administrativas – Da decisão de autovinculação ao acto devido*, Coimbra Editora, Coimbra, p. 161; TIAGO MACIEIRINHA, *Tutela da confiança...*, *op. cit.*, pp. 582 e ss. Já no sentido de que o investimento da confiança não releva como requisito da tutela da confiança, mas antes apenas para configurar e quantificar o interesse protegido pela indemnização, cf. P. MONIZ LOPES, *Princípio da Boa Fé...*, pp. 281 e ss.

situação de confiança. Nestes casos, como se demonstrou *supra*, não deve ter lugar a anulação, não sendo suficiente a mera tutela indemnizatória.

3.3. Desconhecimento não culposo da invalidade do ato

Entendeu ainda o legislador que aquele que conhece (ou devesse conhecer) a invalidade do ato administrativo não deve depositar confiança na sua manutenção na ordem jurídica³⁰.

O problema do alcance deste requisito (negativo) não reside naquelas situações em que se demonstra que o beneficiário do ato conhecia efetivamente a respetiva invalidade, mas projeta-se sobretudo na delimitação do critério do desconhecimento culposo. Com efeito, não é exigível ao comum dos particulares que se relaciona com a Administração um conhecimento aturado de todo o «bloco de legalidade», nem muito menos que domine a técnica jurídica. Neste sentido, não é exigível que um cidadão comum *desconfie* da validade dos atos administrativos que lhe são dirigidos unilateralmente por uma autoridade pública, na qual é inteiramente compreensível que confie. Portanto, na grande maioria das situações, não se poderá exigir ao particular que conheça a invalidade do ato.

Admite-se que não seja assim, contudo, em relação aos operadores económicos, agentes ou profissionais de um determinado sector, que conhecem normalmente a legislação (*lato sensu*) que regula a sua atividade e possuem capacidade financeira para consultar opinião jurídica avalizada em determinada matéria. Uma prevenção é, contudo, devida: a exigibilidade do conhecimento só se revela perante ilegalidades inequívocas e já não perante problemas jurídicos controversos ou de difícil captação. Na dúvida ou perante a complexidade dos problemas, é perfeitamente legítimo que as empresas ou os operadores económicos em geral confiem na «palavra» da Administração.

4. Conclusão

Está-se agora em melhores condições de responder à interrogação de partida: o novo regime de anulação dos atos administrativos logrou estabelecer um equilíbrio virtuoso entre as exigências da reposição da legalidade violada e a proteção da confiança dos particulares?

30 Em sentido crítico quanto à adoção deste requisito, ainda na vigência do CPA de 1991, cf. TIAGO MACIEIRINHA, *Tutela da confiança...*, *op. cit.*, p. 585.

Sem prejuízo de se poder discordar de algumas opções, por razões que se procurou explicar *supra* – alargamento do prazo de anulação para cinco anos em relação a certos atos constitutivos de direitos; da referência deslocada à indemnização apenas dos danos anormais; ausência de referência expressa à tutela da confiança, como elemento a ponderar, na decisão de anulação; cristalização desnecessária da solução decorrente da chamada jurisprudência *Khüne* –, é inegável que o novo regime da anulação traduziu um esforço de abertura à flexibilização de soluções que decorrem inevitavelmente da situação de colisão entre princípios jurídicos que lhe está subjacente, mitigando a abordagem de «tudo ou nada» que vinha do regime anterior – possibilidade de anulação para lá do decurso do prazo de impugnação dos atos; a possibilidade de modelação dos efeitos da anulação relativamente aos atos administrativos que se tornaram inimpugnáveis; previsão expressa da tutela indemnizatória, bem como a exclusão da proteção da confiança relativamente aos beneficiários que utilizaram artifício fraudulento com vista à obtenção do ato.

Por outro lado, se devidamente compreendido, o poder de anulação de atos administrativos traduz o exercício de uma competência subordinada ao princípio da juridicidade, não se podendo espartilhar na dicotomia entre poder vinculado – exclusivamente orientado à reposição da legalidade – ou poder discricionário – orientado, ainda que através de ponderação, para a salvaguarda do interesse público atual e concreto. Portanto, como se procurou defender, mesmo agindo dentro dos prazos de anulação, a Administração tem o dever de ponderar, em cada caso concreto, se o dever da reposição da legalidade violada não deve claudicar perante as exigências decorrentes do princípio da tutela da confiança.

Finalmente, procurou-se clarificar a solução indemnizatória adotada no Código, no sentido de a adequar à função da reparação do chamado dano da confiança, cujos pressupostos, função e alcance não devem ser confundidos com os da indemnização pelo sacrifício, como parecia sugerir a referência normativa à indemnização dos *danos anormais*.

Bibliografia

- ALMEIDA, M. Aroso de, 2018, *Teoria Geral do Direito Administrativo*, 5.^a edição, Almedina, Coimbra.
- ALMEIDA, M. Aroso de, 2017, *Teoria Geral do Direito Administrativo – O novo regime do Código do Procedimento Administrativo*, 4.^a edição, Almedina, Coimbra.

- ALMEIDA, M. Aroso de, 2016, «Comentário ao artigo 168.º», in Fausto de Quadros/ /Sérvulo Correia/Rui Machete/J. C. Vieira de Andrade/M. Glória Garcia/M. Aroso de Almeida/Políbio Henriques/J. Miguel Sardinha, *Comentários à Revisão do Código do Procedimento Administrativo*, com a colaboração de Tiago Macieirinha, Almedina, Coimbra.
- AMARAL, D. Freitas do, 2016, *Curso de Direito Administrativo*, Vol. II, 3.ª edição, com a colaboração de Pedro Machete e Lino Torgal, Almedina, Coimbra.
- ANDRADE, J. C. Vieira de, 1992, «Revogação do acto administrativo», in *Direito e Justiça*, Vol. VI.
- ANDRADE, J. C. Vieira de, 2003, *O Dever de Fundamentação Expressa de Actos Administrativos*, reimp., Almedina, Coimbra.
- ANDRADE, J. C. Vieira de, 1994, «A “revisão” dos actos administrativos no direito português», in *Legislação – Cadernos de Ciência e Legislação*, n.ºs 9/10, janeiro/junho.
- ANDRADE, J. C. Vieira de, «Discricionaridade e reforma de atos administrativos vinculados desfavoráveis», in *CJA*, n.º 11.
- ANDRADE, J. C. Vieira de, «Responsabilidade indemnizatória dos poderes públicos em 3D: Estado de direito, Estado fiscal, Estado Social», in *RLJ*, n.º 3969.
- ANDRADE, J. C. Vieira de, 2017, *Lições de Direito Administrativo*, 5.ª edição, Imprensa da Universidade de Coimbra, Coimbra.
- ANDRADE, J. Robin de, 1985, *A Revogação dos Actos Administrativos*, 2.ª edição, Coimbra Editora, Coimbra.
- CADILHA, C. Fernandes, 2008, *Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e demais Entidades Públicas*, Coimbra Editora, Coimbra.
- CAETANO, Marcello, 2001, *Manual de Direito Administrativo*, Tomo I, 10.ª edição (7.ª reimpressão), Almedina, Coimbra.
- CALDEIRA, Marco, 2015, «A figura da “Anulação Administrativa” no novo Código do Procedimento Administrativo de 2015», in C. Amado GOMES/A. Fernanda NEVES/Tiago SERRÃO (Coord.), *Comentários ao Novo Código do Procedimento Administrativo*, 2.ª edição, AAFDL Editora, Lisboa.
- CALVÃO, Filipa, «Revogação dos actos administrativos no contexto da reforma do Código do Procedimento Administrativo», in *CJA*, n.º 6.
- CANOTILHO, J. J. Gomes, 2003, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7.ª edição, Almedina, Coimbra.
- CORREIA, F. Alves, «A indemnização pelo sacrifício: contributo para o esclarecimento do seu sentido e alcance», in *RLJ*, n.º 3966.
- FOLQUE, André, 2016, *Notas Sobre a Revisão do Ato Administrativo no Novo Código*, Almedina, Coimbra.
- GAMA, J. Taborda da, 2008, *Promessas Administrativas – Da decisão de autovinculação ao acto devido*, Coimbra Editora, Coimbra.

- GARCIA, M. da Glória, 1994, *Da Justiça Administrativa em Portugal*, Universidade Católica Editora, Lisboa.
- GARCIA, Maria da Glória/CORTÉS, António, 2007, «Anotação ao artigo 266.º», in Jorge Miranda/Rui Medeiros, *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo III, Coimbra Editora, Coimbra.
- LANCEIRO, R. Tavares, 2015, «O dever de anulação do artigo 168.º, n.º 7, do novo CPA e a jurisprudência Kühne & Heitz», in *Estudos em Homenagem a Rui Machete*, Almedina, Coimbra.
- LOPES, P. Moniz, 2011, *Princípio da Boa Fé e Decisão Administrativa*, Almedina, Coimbra.
- LOPES, P. Moniz, 2012, «Ponderação na revogação de actos administrativos inválidos», in *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Jorge Miranda*, Vol. IV, Coimbra Editora, Coimbra.
- MACHETE, Pedro, 2013, «Anotação ao artigo 2.º», in *Comentário ao Regime da Responsabilidade Civil do Estado e demais Entidades Públicas*, Universidade Católica Editora, Lisboa.
- MACIEIRINHA, Tiago, 2013, «Tutela da confiança e revogação de actos administrativos ilegais», in *Estudos Dedicados ao Professor Doutor Nuno José Espinosa Gomes da Silva*, Vol. II, Universidade Católica Editora, Lisboa.
- MACIEIRINHA, Tiago, 2013, «Notas sobre a revogação no projeto de revisão do CPA», in Rui Machete/Luís Fábrica/A. Salgado de Matos (Org.), *Projeto de Revisão do Código do Procedimento Administrativo*, ebook da Universidade Católica Editora.
- MARTINS, P. Fragoso, 2018, *Administrações Públicas Nacionais e Direito da União Europeia – Questões e Jurisprudência Essenciais*, Universidade Católica Editora, Lisboa.
- MATOS, A. Salgado de, 2013, «O projecto de revisão do Código do Procedimento Administrativo: uma revolução legislativa anunciada», in Rui Machete/Luís Fábrica/André Salgado de Matos (Org.), *Projeto de Revisão do Código do Procedimento Administrativo*, ebook da Universidade Católica Editora.
- OTERO, Paulo, 1995, *O Poder de Substituição em Direito Administrativo – Enquadramento Dogmático-Constitucional*, Vol. II, Lex, Lisboa.
- OTERO, Paulo, 2003, *Legalidade e Administração Pública – O Sentido da Vinculação Administrativa à Juridicidade*, Almedina, Coimbra.
- OTERO, Paulo, 2016, *Direito do Procedimento Administrativo*, Vol. I, Almedina, Coimbra.
- FAUSTO DE QUADROS, 2016, «Comentário ao n.º 7 do artigo 168.º», in Fausto de Quadros/Sérvulo Correia/Rui Machete/J. C. Vieira de Andrade/M. Glória Garcia/M. Aroso de Almeida/Políbio Henriques/J. Miguel Sardinha, *Comen-*

tários à Revisão do Código do Procedimento Administrativo, com a colaboração de Tiago Macieirinha, Almedina, Coimbra.

SILVA, V. Pereira da, 1998, *Em Busca do Acto Administrativo Perdido*, Reimp., Almedina, Coimbra.

SOARES, Rogério, 1955, *Interesse Público, Legalidade e Mérito*, Coimbra.

SOUSA, M. Rebelo de/MATOS, 2016, A. Salgado de, *Direito Administrativo Geral – Introdução e Princípios Fundamentais*, Tomo I, 3.^a edição (reimp.), D. Quixote, Lisboa.

SOUSA, M. Rebelo de/MATOS, A. Salgado de, 2010, *Direito Administrativo Geral*, Tomo III, 2.^a edição (reimp.), D. Quixote, Lisboa.