

REVISITANDO A SANAÇÃO, *OPE LEGIS*, DA FALTA DE PERSONALIDADE JUDICIÁRIA E A CITAÇÃO “VIRTUAL” DA ENTIDADE DEMANDADA, *MAXIME* NOS ARTIGOS 10.º/5 E 78.º/3 DO CPTA

TIAGO SOARES DA FONSECA

Resumo: os artigos 10.º/5 e 78.º/3 do CPTA promovem a sanação, *ope legis*, da falta de personalidade judiciária e a citação, como entidade demandada, de outrem que não aquela indicada pelo autor. Revisita-se este regime processual administrativo, fazendo uma contraposição com o regime processual civil e suscitando algumas interrogações, de natureza prática, procurando dar-lhes resposta.

Palavras-chave: personalidade judiciária; legitimidade passiva; citação; sanação processual, representante processual; artigo 10.º/5 do CPTA; artigo 78.º do CPTA.

1. PERSONALIDADE JUDICIÁRIA, *MAXIME* NO ARTIGO 10.º DO CPTA

I. O princípio geral da lei processual é o de que a *personalidade judiciária*, pressuposto processual qualitativo relativo às partes — traduzido na suscetibilidade de ser parte na ação —, coincide com a *personalidade jurídica*. Por outras palavras, quem tiver personalidade jurídica, terá personalidade judiciária e, inversamente, quem não tiver personalidade jurídica não terá, em regra, personalidade judiciária. Assim resulta, no processo civil, do disposto no artigo 11.º/2 do Código de Processo Civil (doravante, CPC) e, no processo dos tribunais administrativos, do estabelecido no artigo 8.º-A/2, primeira parte, do Código de Processo nos Tribunais Administrativos (doravante, CPTA)¹, introduzido pelo Decreto-Lei (doravante, DL) n.º 214-G/2015, de 2 de outubro.

Deste modo, por exemplo, as associações e as fundações com personalidade jurídica [art. 158.º do Código Civil (doravante, CC)] têm, por tal facto, personalidade judiciária, podendo ser partes na ação, quer como autoras/demandantes/requerentes ou exequentes, quer como rés/demandadas/requeridas ou executadas.

¹ Pertencem ao Código de Processo nos Tribunais Administrativos todos os artigos citados sem indicação do respetivo diploma legal.

II. Nalguns casos, porém, por motivos pragmáticos², é atribuída personalidade judiciária a entidades/realidades destituídas de personalidade jurídica. Na terminologia de CASTRO MENDES³, estaremos, nestas situações, perante pessoas *meramente judiciárias* ou *pessoas judiciárias não jurídicas*. É o que sucede nas seguintes hipóteses:

- a) No processo civil, no artigo 12.º do CPC, entre outras, com a herança jacente, as sociedades civis e as sociedades comerciais, até à data do registo definitivo do contrato;
- b) No processo do trabalho, no artigo 2.º-A do Código de Processo do Trabalho (doravante, CPT), com as estruturas de representação coletiva dos trabalhadores;
- c) No processo administrativo, no n.º 3 do artigo 8.º-A, com os ministérios⁴ e os órgãos da Administração Pública⁵.

III. No processo administrativo, os ministérios e os órgãos da Administração Pública têm personalidade judiciária em duas situações: nos casos previstos na lei processual civil⁶ e ainda nos casos em que o CPTA lhes confere legitimidade ativa e passiva (art. 8.º-A/3). Significa, portanto, nesta última situação, que o legislador, por que quer atribuir a certas entidades desprovidas de personalidade jurídica legitimidade ativa ou passiva, passou a prever expressamente que tais entidades têm personalidade judiciária. Contudo, conceptualmente, as atribuições processam-se ao contrário: primeiro, tais entidades têm personalidade judiciária, ainda que apenas atribuída em função da sua legitimidade⁷.

² ALBERTO DOS REIS, *Código de Processo Civil anotado*, vol. I, 3.ª ed., Coimbra Editora, Coimbra, 1948, p. 26, PAULA COSTA E SILVA, “O manto diáfano da personalidade judiciária”, in *O Direito*, a. 140, III, 2008 (pp. 575-602), pp. 576 e 580, e J. P. REMÉDIO MARQUES, *Acção declarativa à luz do Código revisto*, 3.ª ed., Coimbra Editora, Coimbra, 2011, p. 354.

³ CASTRO MENDES, *Direito Processual Civil*, vol. II, AAFDL, Lisboa, 1987, pp. 15 e 20, respetivamente.

⁴ Vd. art. 183.º/3 da Constituição da República Portuguesa (doravante, CRP). Segundo FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, vol. I (colab. Luís Fábria, Jorge Pereira de Silva e Tiago Macieirinha), reimp. 4.ª ed., Almedina, 2016, p. 239, os ministérios correspondem aos “departamentos da administração central do Estado dirigidos pelos Ministros respetivos”.

⁵ Cf. art. 20.º/1 do Código do Procedimento Administrativo (doravante, CPA) e, na doutrina, FREITAS DO AMARAL, *Curso de...*, I, cit., pp. 624 e segs.

⁶ De acordo com MÁRIO AROSO DE ALMEIDA e CARLOS ALBERTO FERNANDES CADILHA, *Comentário ao Código de Processo nos Tribunais Administrativos*, 4.ª ed., Almedina, Coimbra, 2017, p. 90, será a situação prevista no art. 12.º do CPC.

⁷ Cf. MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *Manual de processo administrativo*, reimp. 3.ª ed., 2017, p. 211, CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, *A justiça administrativa Lições*, 16.ª ed., Almedina, Coimbra, 2017, p. 285, SOFIA DAVID, “A aproximação e a articulação entre o Código de Processo nos Tribunais Administrativos e o Código de Processo Civil”, in *Comentários à revisão do ETAF e do CPTA*, 3.ª ed. (coord. Carla Amado Gomes, Ana Fernanda Neves e Tiago Serrão), AAFDL, Lisboa, 2017 (pp. 375-406), pp. 386-397, e ESPERANÇA MEALHA, “Personalidade judiciária e legitimidade passiva das entidades públicas”, in *CEDIPRE Online*, I, 2, 2010, pp. 5-49 = “https://www.cedipre.fd.uc.pt/publicacoes/online/public_2.pdf” (mar. 2018), pp. 7, 13 e 14-15.

IV. A previsão expressa no artigo 8.º-A/3, segunda parte, introduzida pelo DL n.º 214-G/2015, de 2 de outubro, de que os ministérios e os órgãos da Administração Pública têm personalidade judiciária correspondente à legitimidade que lhes é conferida no CPTA não consubstancia uma novidade no CPTA. Na verdade, tal já resultava do regime anterior, ainda que indiretamente, do artigo 10.º, nos seus n.ºs 2, 6 e 8. Efetivamente, apesar de a epígrafe “legitimidade passiva” parecer apontar para um outro pressuposto processual que não a personalidade judiciária, uma análise atenta à sua letra era suficiente para revelar que o mesmo constituía (também) *fonte normativa prévia* de atribuição de personalidade meramente judiciária, por não ser concebível a atribuição de legitimidade processual a entidades sem personalidade judiciária⁸.

Porém, o regime atual, ao proclamar expressamente que os ministérios e os órgãos da Administração Pública têm personalidade judiciária correspondente à legitimidade que lhes é conferida no CPTA, é de aplaudir. Não só porque tem o mérito de evidenciar em sede própria, isto é, num artigo especificamente relativo à personalidade e capacidade judiciárias, como ainda porque evita quaisquer dúvidas interpretativas que pudessem suscitar-se relativamente à existência ou não de personalidade judiciária dos ministérios e dos órgãos da Administração Pública nos casos em que lhes é conferida legitimidade processual.

De *iure condito*, apenas há que assinalar o esquecimento do legislador da referência no artigo 8.º-A/3, segunda parte⁹, às secretarias regionais, as quais, apesar da omissão, também têm personalidade judiciária correspondente à legitimidade que lhes é conferida no CPTA, o mesmo sucedendo com os órgãos relativamente às ações interorgânicas no seio de uma pessoa coletiva.

V. Deste modo, no processo administrativo, temos de encontrar no CPTA, numa norma que não o seu artigo 8.º-A, a atribuição de legitimidade aos ministérios e aos órgãos da Administração Pública para, daí, concluir pela sua personalidade judiciária. Essa norma, nos casos de legitimidade passiva, corresponde ao artigo 10.º, concretamente aos seus n.ºs 2, 6 e 8.

Vejamos.

VI. Nas *ações intentadas contra o Estado ou as Regiões Autónomas que se reportem à ação ou omissão de órgão integrado nos respetivos ministérios ou secretarias regionais*, consagra a segunda parte do n.º 2 artigo 10.º que a entidade demandada não é, como sucede em regra¹⁰, a pessoa coletiva de

⁸ De modo idêntico, cf. MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *Manual de processo...*, cit., p. 211, e MÁRIO AROSO DE ALMEIDA/CARLOS ALBERTO FERNANDES CADILHA, *Comentário ao...*, cit., pp. 90 e 91.

⁹ Acrescentando às entidades indicadas no n.º 3, as secretarias regionais, por analogia, cf. VIEIRA DE ANDRADE, *A justiça administrativa...*, cit., p. 285. Salvo melhor opinião, a analogia não tem aqui fundamento, por não haver uma lacuna. Porém, atendendo ao disposto no art. 10.º/2, segunda parte, a interpretação do mesmo é suficiente para se concluir pela personalidade judiciária das secretarias regionais.

¹⁰ Criticando a preferência pela solução clássica da pessoa coletiva pública como o sujeito processual paradigmático e alertando para a necessidade de repensar o conceito de pessoa

direito público (Estado ou Região Autónoma), mas sim o ministério¹¹ ou a secretaria regional a cujo órgão sejam imputáveis os atos praticados ou sobre cujo órgão recaia o dever de praticar os atos jurídicos ou observar os comportamentos pretendidos¹².

Ora, ao referir o ministério e a secretaria regional como entidades demandadas, o legislador não se limita a estabelecer uma exceção¹³ à regra da legitimidade passiva das entidades públicas, segundo a qual a ação deveria ser intentada contra a pessoa coletiva Estado ou contra a pessoa coletiva Região Autónoma (art. 10.º/2, primeira parte). Está ainda a atribuir personalidade meramente judiciária a entidades desprovidas de personalidade jurídica¹⁴: os ministérios e as secretarias regionais.

VII. Em consonância com a solução consagrada na segunda parte do n.º 2 do artigo 10.º¹⁵, esclarece-se ainda, no n.º 6 do mesmo artigo, que, *nas ações com cumulação de pedidos, deduzidos contra diferentes pessoas coletivas ou ministérios*, devem ser demandadas as pessoas coletivas ou os ministérios contra os quais sejam dirigidas as pretensões formuladas. Ou seja, se a ação deve ter como entidade demandada o ministério, essa regra não se altera havendo cumulação de pedidos contra um ministério: continua o mesmo a ser a entidade a demandar. Deste modo, confirma-se que a personalidade judiciária dos ministérios, nos termos da segunda parte do n.º 2 do artigo 10.º, subsiste nos casos de cumulação de pedidos.

Comparativamente com a segunda parte do n.º 2 do artigo 10.º, a letra do n.º 6 do mesmo artigo omite as secretarias regionais. Não obstante, impõe-se, por interpretação extensiva do n.º 6, considerar que, nos casos de cumulação de pedidos deduzidos contra a secretaria regional, a mesma tem legitimidade passiva em relação aos pedidos cumulados com o pedido principal:

coletiva pública e de órgão e a conexão entre ambos, cf. VASCO PEREIRA DA SILVA, *O contencioso administrativo no divã da psicanálise: ensaio sobre as ações no novo processo administrativo*, reimp. 2.ª ed., Almedina, Coimbra, 2016, pp. 274-282. Ainda segundo este autor, as duas exceções à regra do n.º 2 do art. 10.º pecam por defeito.

¹¹ Cf. MÁRIO AROSO DE ALMEIDA e CARLOS ALBERTO FERNANDES CADILHA, *Comentário ao...*, cit., p. 110, quanto a outras realidades jurídicas incluídas no conceito de ministério. *Vd.*, ainda, MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA e RODRIGO ESTEVES DE OLIVEIRA, *Código de Processo nos Tribunais Administrativos*, vol. I, reimp., Almedina, Coimbra, 2006, p. 169, e ESPERANÇA MEALHA, "Personalidade judiciária...", cit., pp. 19-20.

¹² MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *Manual de processo...*, cit., p. 249, e MÁRIO AROSO DE ALMEIDA e CARLOS ALBERTO FERNANDES CADILHA, *Comentário ao Código...*, cit., pp. 108-109, somente excluem desta regra especial de legitimidade passiva as ações de responsabilidade civil extracontratual e as ações sobre contratos, mencionadas nas als. *k*) e *l*) do n.º 1 do art. 37.º, que não têm tal objeto. Nestes casos, segundo os AA., a parte demandada será a pessoa coletiva de direito público.

¹³ MÁRIO AROSO DE ALMEIDA e CARLOS ALBERTO FERNANDES CADILHA, *Comentário ao Código...*, cit., p. 108.

¹⁴ Apesar do disposto no art. 8.º-A/3, a qualificação da atribuição da personalidade judiciária prevista no art. 10.º/2 de indireta mantém-se atual, uma vez que aquilo que esta norma regula é, diretamente, a legitimidade passiva.

¹⁵ MÁRIO AROSO DE ALMEIDA e CARLOS ALBERTO FERNANDES CADILHA, *Comentário ao Código...*, cit., p. 114.

por um lado, porque, em termos sistemáticos, o n.º 6 concretiza o regime da segunda parte do n.º 2 do artigo 10.º, que refere as secretarias regionais; por outro, por a solução contrária conduzir a uma dessintonia de regimes não justificada.

VIII. A outra situação de extensão da personalidade judiciária verifica-se nos processos *respeitantes a litígios entre órgãos da mesma pessoa coletiva*, estabelecendo o n.º 8 do artigo 10.º que, nesses casos, a legitimidade passiva cabe ao órgão cuja conduta deu origem ao litígio¹⁶.

Na ausência do n.º 8 do artigo 10.º, vigoraria o regime geral da primeira parte do n.º 2 do mesmo artigo. Nesse cenário, poderíamos ter, do lado ativo, o órgão da pessoa coletiva¹⁷, mas, do lado passivo, ao invés de outro órgão da mesma pessoa coletiva pública, a pessoa coletiva pública. Ora, esta solução, além de um desequilíbrio da posição dos sujeitos processuais, seria, como facilmente se alcança, pouco exequível¹⁸. Com efeito, ainda na situação de a pessoa coletiva pública ter de ser a entidade a ser demandada, poderia suceder que a mesma entendesse que a razão estava com o autor, apesar de figurar na ação como entidade demandada.

Assim, para se assegurar um equilíbrio da posição dos sujeitos processuais, assim como a viabilidade da demanda, optou-se, corretamente, por reconhecer personalidade judiciária em função da legitimidade processual passiva do órgão cuja conduta deu origem ao litígio.

IX. Quanto ao n.º 4 do artigo 10.º, que será objeto de maior análise mais adiante¹⁹, não nos parece que constitua uma fonte primária expressa de atribuição de legitimidade passiva, nem uma fonte primária tácita de extensão da personalidade judiciária²⁰: quer para os órgãos integrados nos ministérios ou nas secretarias regionais, quanto aos processos que tenham por objeto atos ou omissões dos mesmos; quer para as entidades administrativas independentes²¹ desprovidas de personalidade judiciária integradas no Estado ou noutras pessoas coletivas, relativamente aos processos que tenham por objeto atos ou omissões daquelas.

¹⁶ Vd. MÁRIO AROSO DE ALMEIDA/CARLOS ALBERTO FERNANDES CADILHA, *Comentário ao Código...*, cit., p. 116, e ESPERANÇA MEALHA, "Personalidade judiciária...", cit., pp. 15-19.

¹⁷ V.g., arts. 55.º/1, al. d), e 68.º/1, al. d). Fora destes casos, teríamos de ambos os lados a mesma pessoa coletiva, o que seria ofensivo da dualidade de partes processuais distintas. Cf. PEDRO GONCALVES, "A justiciabilidade dos litígios entre órgãos da mesma pessoa coletiva pública", in *CJA*, 35, 2002 (pp. 9-23), p. 10.

¹⁸ MÁRIO AROSO DE ALMEIDA e CARLOS ALBERTO FERNANDES CADILHA, *Comentário ao Código...*, cit., p. 116.

¹⁹ Cf. n.º 2.

²⁰ Diferentemente, cf. ESPERANÇA MEALHA, "Personalidade judiciária...", cit., pp. 17, 22, 32, 36 e 37. Segundo a autora, *ibidem*, cit., p. 17, "[...] ao considerar que a presença do órgão administrativo no processo é uma irregularidade sanável ope legis [...] 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."

²¹ Quanto à noção de entidade administrativa independente, cf. MÁRIO AROSO DE ALMEIDA e CARLOS ALBERTO FERNANDES CADILHA, *Comentário ao Código...*, cit., pp. 111-113, e CARLOS ALBERTO FERNANDES CADILHA, *Dicionário de contencioso administrativo*, Almedina, Coimbra, 2006, pp. 244 e segs. e 354.

Pelos seguintes motivos.

Em primeiro lugar, pela letra da lei. O n.º 4 do artigo 10.º limita-se a estabelecer que ainda que o autor tenha indicado na petição inicial como parte demandada o órgão pertencente à pessoa coletiva de direito público, ao ministério ou à secretaria regional que deveriam ser demandados, isso não obsta que a ação se considere regularmente proposta^{22,23}. Esta solução, como é sabido, visou dar resposta ao problema de, na vigência da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos (doravante, LPTA)²⁴, ser necessário ao então recorrente identificar o autor do ato recorrido, facto que constituía, muitas vezes, uma dificuldade injustificada²⁵, que conduzia a erros na identificação do autor do ato e que, por sua vez, conduzia ao não conhecimento do mérito da ação²⁶. Ora, a letra do n.º 4 do artigo 10.º não nos diz que a ação deve ser (ou, no limite, que pode ser) intentada contra o órgão pertencente ao ministério, à secretaria regional ou à pessoa coletiva. Muito pelo contrário: em consonância com a solução consagrada nos anteriores n.ºs 2 e 3, reafirma que a legitimidade passiva cabe ao ministério, à secretaria regional ou a outra pessoa coletiva de direito público (“*que devem ser demandados*”). Esta ideia encontra-se reafirmada na primeira parte do n.º 3 do artigo 78.º (“*quando o devesse ter sido*”).

Em segundo lugar, pelo elemento sistemático da interpretação. De facto, confrontando os n.ºs 2 e 4 do artigo 10.º, podemos constatar que, quando o legislador quis reconhecer legitimidade passiva e atribuir personalidade judiciária, fê-lo (expressa e tacitamente, respetivamente) ao determinar que a ação deveria ter como entidades demandadas os ministérios ou as secretarias regionais. Tal não é, manifestamente, o que sucede no n.º 4 do artigo 10.º.

X. De todo o modo, dúvidas houvesse, antes do DL n.º 214-G/2015, de 2 de outubro, de que o n.º 4 do artigo 10.º não constituía uma hipótese de atribuição de legitimidade passiva, nem de extensão da personalidade judiciária, dir-se-á que as mesmas ficaram, definitivamente, dissipadas com a nova redação do seu n.º 5, introduzida por aquele diploma, e com o n.º 3, *in fine*,

²² Em rigor, porque a parte final do n.º 4 diz respeito aos casos previstos nos anteriores n.ºs 2 e 3, a ordem das pessoas aí indicadas deveria ser, ao invés de “a pessoa coletiva de direito público, ao ministério ou à secretaria regional”, a seguinte: o ministério, a secretaria regional e a pessoa coletiva de direito público. O mesmo sucede relativamente à ordem seguida no n.º 5 do art. 10.º.

²³ Alargando a solução prevista no n.º 4 aos casos de cumulação de pedidos, previstos no n.º 6 do art. 10.º, cf. MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA e RODRIGO ESTEVES DE OLIVEIRA, *Código de...*, I, cit., p. 170, e ESPERANÇA MEALHA, “Personalidade judiciária...”, cit., p. 33.

²⁴ Aprovada pelo DL n.º 267/85, de 16 de julho.

²⁵ Cf. n.º 4 do 1 — Parte Geral, da Proposta de Lei n.º 92/VIII, in “<http://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path=6148523063446f764c3246795a5868774d546f334e7a67774c336470626d6c7561574e7059585270646d467a4c315a4a53556b76644756346447397a4c33427762446b794c565a4a53556b755a47396a&fich=ppl92-VIII.doc&Inline=true>” (mar. 2018). Vd., ainda, Esperança Mealha, “Personalidade judiciária...”, cit., p. 15.

²⁶ Cf. ESPERANÇA MEALHA, “Personalidade judiciária...”, cit., p. 6. Vd., ainda, TCA Norte 20-mai.-2016 (FREDERICO MACEDO BRANCO), Proc. n.º 03154/12.OBEPRT, in “www.dgsi.pt” (fev. 2018).

do artigo 78.º. Ambas as normas, a propósito da citação virtual, (re)confirmam que a ação deveria, *ab initio*, ter sido intentada contra o ministério, a secretaria regional ou a pessoa coletiva a que o órgão pertencia, não havendo liberdade de escolha do autor, nem o reconhecimento de legitimidade passiva, nem a atribuição de personalidade judiciária ao órgão indicado.

XI. Concluindo, extrair da opção consagrada no n.º 4 do artigo 10.º que o autor tem, afinal, um poder de escolha da entidade demandada²⁷⁻²⁸ ou que há uma extensão da personalidade judiciária aos órgãos pertencentes à pessoa coletiva de direito público, ao ministério ou à secretaria regional ou das entidades administrativas independentes desprovidas de personalidade jurídica constitui, a nosso ver, um salto interpretativo que a letra da lei não consente, nem tão-pouco o sistema jurídico onde se insere e o seu espírito.

2. FALTA DE PERSONALIDADE JUDICIÁRIA E SANAÇÃO

I. A personalidade judiciária é uma qualidade pessoal: ou se tem ou não se tem. Ocorre falta de personalidade judiciária da entidade pública demandada quando a ação é proposta contra uma entidade sem personalidade judiciária.

II. Mais controvertida é a questão de saber se a falta de personalidade judiciária admite ou não sanação.

Segundo alguma doutrina mais antiga²⁹, com realce para ALBERTO DOS REIS³⁰, CASTRO MENDES³¹ e ANSELMO DE CASTRO³², a falta de personalidade judiciária não admite sanação.

²⁷ Neste sentido, *vd.* ESPERANÇA MEALHA, “Personalidade judiciária...”, *cit.*, pp. 19, 22 36 e 37. Neste sentido também, na ação executiva administrativa, *vd.* DORA LUCAS NETO, “O processo executivo nos Tribunais Administrativos”, *in* *Comentários à revisão do ETAF e do CPTA*, 3.ª ed. (coord. Carla Amado Gomes, Ana Fernanda Neves e Tiago Serrão), AAFDL, Lisboa, 2017 (pp. 1027-1047), p. 1032.

²⁸ Não tem o poder de escolha, ainda que fique desonerado de determinar corretamente o réu da ação. O que não deixa de constituir um “prémio”, criticável, para maus juristas, e um desvirtuamento, *ope legis*, do dever de o autor intentar a ação respeitando os pressupostos processuais.

²⁹ Na jurisprudência, *cf.* STA 1-out.-2015 (MARIA DO CÉU NEVES), Proc. n.º 0556/15, 3-nov.-2005 (CÂNDIDO DE PINHO), Proc. n.º 0506/05, e 3-mar.-2010 (JOÃO BELCHIOR), Proc. n.º 0278/09, *in* “www.dgsi.pt” (fev. 2018).

³⁰ ALBERTO DOS REIS, *Código de Processo Civil anotado*, I, *cit.*, p. 66, atento o disposto no art. 24.º do CPC de 1939 (“*não tem remédio*”).

³¹ CASTRO MENDES, *Direito Processual Civil*, II, *cit.*, pp. 34-35, com fundamento no art. 23.º, a *contrario sensu*, do CPC de 1961.

³² ARTUR ANSELMO DE CASTRO, *Direito processual civil declaratório*, vol. II, Almedina, Coimbra, 1982, p. 110, defendendo que o tribunal não podia tomar a iniciativa de prover ao suprimento da falta de personalidade judiciária, mas admitindo a correção superveniente da falta, através da intervenção espontânea da parte com personalidade judiciária antes de o juiz declarar extinto o processo.

Um outro sector da doutrina, com destaque para ANTUNES VARELA³³, ABRANTES GERALDES³⁴ e REMÉDIO MARQUES³⁵, propugna que a falta de personalidade judiciária é, em regra, insanável. O mesmo sucede com LEBRE DE FREITAS³⁶, com exceção do caso previsto no artigo 14.º do CPC.

Por fim, outros autores, como TEIXEIRA DE SOUSA³⁷, apenas referem a sanção e a cessação da falta de personalidade judiciária.

III. No regime atual, segundo o artigo 6.º/2 do CPC³⁸, homólogo ao artigo 7.º-A/4 do CPTA, introduzido pelo DL n.º 214-G/2015, de 2 de outubro, o juiz providencia oficiosamente pelo “suprimento”³⁹ da falta de pressupostos processuais suscetíveis de sanção, determinando a realização dos atos necessários à regularização da instância ou, quando a sanção dependa de ato que deva ser praticado pelas partes, convidando estas a praticá-lo. Porém, nenhum destes artigos contribui para a resolução definitiva da questão, uma vez que a concretização deste dever não se basta com a falta de um pressuposto processual, exigindo, ademais, que o mesmo seja suscetível de sanção.

Ora, quanto à personalidade judiciária, também somos da opinião de que os casos de sanção admitidos são aqueles que se encontram previstos na lei. *Sanação* no sentido de, apesar de subsistir a falta deste pressuposto processual relativamente a determinado sujeito, a lei prever soluções destinadas a possibilitar a marcha do processo⁴⁰, fazendo intervir no processo quem tenha a suscetibilidade de ser parte no mesmo.

IV. No *processo civil*, determina o artigo 14.º do CPC que a falta de personalidade judiciária⁴¹ das sucursais, agências, filiais, delegações ou representações pode ser sanada mediante a intervenção da administração principal e a ratificação ou repetição do processado⁴².

³³ ANTUNES VARELA, J. MIGUEL BEZERRA e SAMPAIO E NORA, *Manual de Processo Civil*, 2.ª ed., Coimbra Editora, Coimbra, 1985, p. 116 (“é, em princípio, irremovível”).

³⁴ ANTÓNIO DOS SANTOS ABRANTES GERALDES, *Temas da reforma do processo civil*, vol. II, 4.ª ed., Almedina, Coimbra, 2004, pp. 59 e 60.

³⁵ J. P. REMÉDIO MARQUES, *Acção declarativa...*, cit., p. 360 (“é, em princípio, insanável”).

³⁶ JOSÉ LEBRE DE FREITAS, *A acção declarativa comum à luz do Código de Processo Civil de 2013*, 4.ª ed., Gestlegal, Coimbra, 2017, nt. 7, a p. 185.

³⁷ MIGUEL TEIXEIRA DE SOUSA, *As partes, o objecto e a prova na acção declarativa*, Lex, Lisboa, 1995, pp. 20-21, e *Estudos sobre o novo processo civil*, 2.ª ed., Lex, Lisboa, 1997, pp. 139-140. Na vigência do CPC de 1961, sustentando a aplicação, por analogia do arts. 23.º/2 e 24.º (atuais arts. 27.º/2 e 28.º/2) aos casos de falta de personalidade judiciária, cf. TEIXEIRA DE SOUSA, *As partes, o objecto...*, cit., p. 21.

³⁸ Corresponde, sem alterações significativas, ao art. 265.º/2 do CPC de 1961. *Vd.*, ainda, arts. 590.º/2, al. a), e 726.º/4 do CPC.

³⁹ Em rigor, pela “sanação”, uma vez que o “suprimento” evita a existência do vício. Diferentemente, a “sanação” pressupõe a sua ocorrência.

⁴⁰ CASTRO MENDES, *Direito Processual Civil*, II, cit., p. 35.

⁴¹ Isto é, nos termos do disposto no art. 13.º/1 do CPC, *a contrario*, quando a ação não proceda de facto por elas praticado.

⁴² Com maior desenvolvimento, cf. PAULA COSTA E SILVA, “O manto diáfano da...”, cit., pp. 599-602, considerando a autora, a pp. 600-601, que a sanção da falta de personalidade judiciária da parte passiva se basta com a respetiva citação da administração principal, não sendo

Assim, por hipótese, constatando a falta de personalidade judiciária da ré sucursal, agência, filial, delegação ou representação, deverá o juiz providenciar a sua sanação, ordenando a citação, como ré, da administração principal e, com a sua citação, a falta do pressuposto fica sanada. De igual modo, a sanação poderá dar-se por iniciativa de intervenção da administração principal no processo, cuja ausência originou a falta de personalidade judiciária⁴³.

Ainda ao nível do processo civil, podemos verificar que alguma doutrina⁴⁴ admite a sanação da falta de tal pressuposto quando a ação foi proposta pelo representante de uma parte falecida ou contra uma parte falecida, através da habilitação dos sucessores (art. 351.º do CPC) ou da herança jacente (art. 12.º, al. a), do CPC, e 2046.º do CC), defendendo que essa sanação pode ser oficiosamente promovida pelo tribunal (art. 28.º do CPC, por analogia⁴⁵). Outros autores indicam ainda a sanação do vício de falta de personalidade judiciária nas ações propostas contra o próprio serviço do Estado integrado no Estado-administração, ao invés de contra o Estado-administração, através da aplicação do regime geral do artigo 6.º/2 do CPC⁴⁶.

V. No *processo administrativo*, são reconhecidas mais situações de sanação da falta de personalidade judiciária⁴⁷. Com efeito, além de podermos aplicar ao processo administrativo o artigo 14.º do CPC, por remissão do artigo 1.º do CPTA, devemos acrescentar como hipóteses de sanação, por um lado, o n.º 4 do artigo 8.º-A⁴⁸, em tudo semelhante ao artigo 14.º do CPC, e, por outro, o n.º 4 do artigo 10.º, reiterado na primeira parte do n.º 3 do artigo 78.º.

Analisemos cada uma das situações.

necessário, cumulativamente com a citação, a ratificação ou repetição dos atos até então praticados. *Vd.*, ainda, MIGUEL TEIXEIRA DE SOUSA, «Apreciação de alguns aspectos da “Revisão do processo civil — Projecto”», in *ROA*, a. 55, vol. 2, 1995 (pp. 353-416), pp. 374-375 = “<https://portal.oa.pt/upl/%7B1f4872ce-7b18-4a56-b709-fb8d028681d2%7D.pdf>” (mar. 2018).

⁴³ Neste sentido, cf., no regime atual, LEBRE DE FREITAS, *A ação declarativa comum...*, cit., p. 186, e, no regime anterior, ANSELMO DE CASTRO, *Direito processual...*, cit., p. 110. Com posição diferente, cf. STJ 14-nov.-1986 (CORREIA DE PAIVA), in *Boletim do Ministério da Justiça*, n.º 61, 1986 (pp. 478-482), p. 478.

⁴⁴ LEBRE DE FREITAS e ISABEL ALEXANDRE, *Código de Processo Civil anotado*, vol. 1.º, “Artigos 1.º a 361.º”, 3.ª ed., Coimbra Editora, Coimbra, 2014, p. 47, e TEIXEIRA DE SOUSA, *As partes, o objecto...*, cit., p. 20, e *Estudos sobre...*, cit., p. 140.

⁴⁵ Aplicando, por analogia, o art. 28.º do CPC às ações propostas por sucursais, agências, filiais, delegações ou representações fora do caso previsto no art. 13.º/1 do CPC, cf. ANTUNES VARELA, J. MIGUEL BEZERRA e SAMPAIO E NORA, *Manual de Processo Civil*, cit., p. 116.

⁴⁶ ISABEL ALEXANDRE, “Representação do Estado português em acções civis”, in *RMP*, a. 33, n.º 121, 2012 (pp. 9-47), p. 35, com fundamento no art. 265.º/2 do CPC de 1961, correspondente ao art. 6.º/2 do atual CPC.

⁴⁷ ESPERANÇA MEALHA, “Personalidade judiciária...”, cit., p. 49.

⁴⁸ Defendendo a possível aplicação, por analogia, do art. 12.º do CPC (art. 8.º do CPC de 1961) nos casos em que, sendo demandado um organismo do Estado sem personalidade judiciária, o Estado intervesse e ratificasse o processado, cf. TEIXEIRA DE SOUSA, *Estudos sobre...*, cit., p. 139.

VI. Nos termos do n.º 4 do artigo 8.º-A, nas ações indevidamente propostas contra ministérios, a respetiva falta de personalidade judiciária pode ser sanada pela intervenção do Estado e a ratificação ou repetição do processado.

Esta sanção pressupõe a concorrência de dois eventos distintos.

Em primeiro lugar, é indispensável que tenha sido intentada uma ação contra um ministério que devesse ter sido intentada contra o Estado. Isto é, uma ação que não esteja abrangida pela segunda parte do n.º 2 do artigo 10.º, conjugado com o artigo 8.º-A/3. Se tal for o caso, significa que o ministério (por não ter legitimidade passiva) não terá personalidade judiciária.

Em segundo lugar, é necessária a intervenção do Estado no processo e, segundo a letra da lei, que ratifique ou repita o processado. Assim, *summo rigore*, apenas a intervenção do Estado, traduzida na ratificação ou repetição do processado, permite a sanção da falta de personalidade judiciária do ministério. Contudo, a “intervenção” do Estado a que alude o legislador tem de ser interpretada em termos hábeis, no sentido de não ser essencial a sua efetiva intervenção. De outro modo, por a sanção depender de um ato de vontade da pessoa à qual convinha a subsistência do vício, o Estado-réu nunca interviria na ação. Deve, pois, ter-se por sanada a respetiva falta de personalidade judiciária, tanto no caso de intervenção do Estado por sua iniciativa (espontânea) como no caso de intervenção por iniciativa do tribunal (provocada), determinando a sua citação. Neste último caso, com a citação do Estado, dar-se-á também a sua intervenção, e conseqüente sanção da preterição de tal pressuposto processual.

Seja por via da intervenção espontânea, seja por via da intervenção provocada, o que parece claro é que a falta de personalidade judiciária do ministério prevista no artigo 8.º-A/4 não se sana *automaticamente*, com a citação do ministério, mas apenas com a efetiva intervenção do Estado ou com o seu efetivo conhecimento da ação, por ato de citação.

VII. Avançando para a solução prevista no n.º 4 do artigo 10.º, começa-se por se evidenciar que a mesma tem por pressuposto situações em que a entidade demandada é desprovida de personalidade jurídica e judiciária. Com efeito, tem por base as situações previstas nos seus anteriores n.ºs 2 e 3 e, da sua conjugação com o n.º 4, chegaremos a uma de três situações:

- a) ação proposta contra órgão do ministério, em vez do ministério onde o órgão se integrava (segunda parte do n.º 2 do art. 10.º);
- b) ação proposta contra órgão da secretaria regional, em vez da secretaria regional onde o órgão se integrava (segunda parte do n.º 2 do art. 10.º);
- c) ação proposta contra entidade administrativa independente destituída de personalidade jurídica⁴⁹, em vez da pessoa coletiva pública a que essa entidade pertencia (n.º 3 do art. 10.º).

⁴⁹ A *contrario*, sendo a entidade administrativa dotada de personalidade jurídica, será esta a entidade demandada, atendo o disposto no art. 8.º-A/2, de acordo com a regra geral da primeira parte do n.º 2 do art. 10.º.

Em qualquer destas situações, a errada identificação da entidade demandada consistirá, sempre, na identificação de ente desprovido de personalidade judiciária. A saber: do órgão a que se imputaram os atos praticados ou sobre o qual recaia o dever de praticar o ato ou observar o comportamento pretendido ou da entidade independente demandada.

VIII. Daqui podemos extrair que, apesar de a epígrafe do artigo 10.º ser “Legitimidade passiva”, nos casos previstos no seu n.º 4, não estamos apenas perante uma mera ilegitimidade passiva, mas também perante uma falta de personalidade judiciária.

Estamos a falar de pressupostos distintos, que não podem ser confundidos.

Um pressuposto processual, a montante da ação, é a qualidade de ser parte na mesma⁵⁰. Outro, a jusante da ação, pressupondo a qualidade de ser parte na ação, diz respeito aos atributos concretos dessa parte⁵¹. Isto é, a posição concreta por quem é parte na ação de obter uma vantagem ou desvantagem com a procedência ou improcedência da mesma⁵². A legitimidade apenas nos diz quem são os sujeitos admitidos a participar em cada processo judicial. Em síntese: quando falta a personalidade judiciária, há parte, mas a parte não pode ser parte; quando há ilegitimidade, existe parte, mas a mesma não tem interesse direto em demandar ou em contradizer (art. 30.º/1 do CPC).

IX. Ora, o artigo 10.º regula, como vimos, quer o pressuposto processual *personalidade judiciária*, de modo indireto, quer o pressuposto processual *legitimidade passiva*, de modo direto.

Quanto à *personalidade judiciária*, em consonância com o artigo 8.º-A/3, o artigo 10.º estende-a a entidades desprovidas de personalidade jurídica: o ministério, a secretaria judicial e o órgão que deu origem ao litígio (respetivamente, segunda parte do n.º 2 e n.º 8). Não estamos, contudo, perante um atributo geral e abstrato do ministério, da secretaria judicial ou do órgão que deu origem ao litígio, mas apenas relativamente a certas ações: as ações para as quais o ministério, a secretaria judicial e o órgão que deu origem ao litígio tenham legitimidade processual⁵³.

Quanto à *legitimidade passiva*, o artigo 10.º confere-a e retira-a, a um passo. Atribui-a a entidades com personalidade jurídica — a pessoa coletiva de direito público (primeira parte do n.º 2 e n.º 3) — e a entidades meramente judiciárias — o ministério, a secretaria regional e o órgão cuja conduta deu origem ao litígio (respetivamente, a segunda parte do n.º 2 e o n.º 8). Retira-a, implicitamente, a entidades que, em circunstâncias normais, a teriam, atento o disposto no artigo 8.º-A/2⁵⁴: ao Estado e às Regiões Autónomas

⁵⁰ Como observa ABRANTES GERALDES, *Temas da reforma...*, cit., p. 61, nt. 103, é o “*pressuposto dos restantes pressupostos processuais subjetivos*”.

⁵¹ Identicamente, cf. CASTRO MENDES, *Direito Processual Civil*, II, cit., p. 18.

⁵² V.g., J. P. REMÉDIO MARQUES, *Acção declarativa...*, cit., pp. 372-373.

⁵³ De modo semelhante, no processo civil, cf. art. 12.º/e) do CPC.

⁵⁴ Cf. STA 19-mai.-2016 (ANA PAULA PORTELA), Proc. n.º 01080/15, in “www.dgsi.pt” (mar. 2018).

(segunda parte do n.º 2) e à entidade pública coletiva onde se integrava o órgão cuja conduta deu origem ao litígio (n.º 8).

X. Portanto, em face ao acima exposto, considerando que a personalidade judiciária é condição prévia de um juízo acerca da legitimidade processual, somos levados a concluir que, nos casos em que o autor demanda na ação o órgão a quem imputa o ato praticado ou sobre o qual recaia o dever de praticar o ato ou de observar o comportamento pretendido (exceto quando o mesmo deu origem a um conflito interorgânico), estamos, primeiramente, perante um caso de falta de personalidade judiciária; não de ilegitimidade.

XI. Prosseguindo no artigo 10.º. No seu n.º 4, prevê-se que, quando o autor tenha indicado na petição inicial como parte demandada órgão pertencente a ministério, a secretaria regional ou a pessoa coletiva de direito público que deveriam ter sido demandados, isso não obsta que a ação se considere regularmente proposta. Esta regra é ainda repetida, em moldes idênticos, na primeira parte do n.º 3 do artigo 78.º e, ainda, em termos não tão explícitos, no n.º 5 do artigo 8.º-A, introduzido pelo DL n.º 214-G/2015, de 2 de outubro, quando determina que a propositura de ação contra órgão administrativo não tem consequências processuais.

Assim, perante a falta de personalidade judiciária da entidade demandada, entre a alternativa de não conhecer do mérito da questão⁵⁵⁻⁵⁶, condenando o autor em custas pelo decaimento da ação, por ter proposto ação contra entidade desprovida de personalidade judiciária, e a alternativa de promover/assegurar uma tutela jurisdicional efetiva, conhecendo do mérito da questão e aproveitando o ato praticado pelo autor, o legislador considerou preferível a segunda. É este, e apenas este, o sentido a extrair das expressões “*regu-*

⁵⁵ A falta de personalidade judiciária é uma exceção dilatória (arts. 577.º, al. c), primeira parte, do CPC, e 89.º/4 al. c), primeira parte, do CPTA), de conhecimento oficioso (arts. 578.º do CPC e 89.º/2 do CPTA), fundamento de absolvição do réu da instância, quando conhecida no despacho saneador (arts. 278.º/1, al. c), e 576.º/2 do CPC, e 89.º/2 do CPTA).

No processo civil, no CPC de 1961, na redação original, a falta de personalidade judiciária constituía um caso de indeferimento liminar da petição inicial (art. 474.º/1, al. b)).

⁵⁶ Admitindo um despacho de aperfeiçoamento nos casos de ação proposta contra entidade que não possui personalidade judiciária, nem legitimidade processual, cf. TCA Norte 20-mai.-2016 (FREDERICO MACEDO BRANCO), Proc. n.º 03154/12.OBEPRT, cit., 23-jan.-2015 (ESPERANÇA MEALHA), Proc. n.º 00442/13.1BEPNH, e TCA Sul 22-abr.-2010 (FONSECA DA PAZ), Proc. n.º 05901/10, todos *in* “www.dgsi.pt” (fev. 2018).

Em sentido contrário, recusando qualquer despacho de aperfeiçoamento, por considerar ser exceção dilatória insuprível, *vd.*: STA 3-mar.-2010 (JOÃO BELCHIOR), Proc. n.º 0278/09; TCA Sul 28-mai.-2015 (HELENA CANELAS; Vencido: JOSÉ PEDRO MARCHÃO MARQUES), Proc. n.º 12072/15, 26-fev.-2015 (HELENA CANELAS), Proc. n.º 08987/12, 12-fev.-2015 (NUNO COUTINHO), Proc. n.º 11740/14, e 23-abr.-2009 (TERESA DE SOUSA), Proc. n.º 04053/08; TCA Norte 19-jun.-2007 (JOSÉ LUÍS PAULO ESCUDEIRO), Proc. n.º 00805/05.6BEPRT, 24-mai.-2007 (ANA PAULA PORTELA), Proc. n.º 00184/05.1BEPRT, e 11-jan.-2007 (JOSÉ LUÍS PAULO ESCUDEIRO), Proc. n.º 00534/04.8BEPNF, todos *in* “www.dgsi.pt” (mar. 2018). Faz-se notar que, na maioria destas decisões, estava em causa uma ação intentada contra um ministério, quando, nos termos legais, deveria ter sido intentada contra o Estado.

Vd., por fim, a este propósito, na vigência da LPTA, TC 179/2007, 8-mar. (MÁRIO TORRES), Proc. n.º 255/03, *in* DR n.º 85/2007, II série, de 5-mar.

laramente proposta” (art. 10.º/4) e “se considera feita, nesse caso” (art. 78.º/3, na primeira parte) ou da proclamação de que a propositura indevida de ação contra órgão indevido não tem consequências processuais (art. 8.º-A/5).

Ou seja, tudo se passa como se a errada identificação da entidade demandada não tivesse existido. Como se a ação tivesse sido, *ab initio*, proposta contra o ministério, a secretaria regional ou a pessoa coletiva de direito público onde se integrava o órgão que praticou o ato ou sobre o qual recaía o dever de praticar o ato ou de observar o comportamento pretendido⁵⁷, motivo pelo qual não tem cabimento o despacho de aperfeiçoamento previsto no artigo 87.º/1, al. b), e 2⁵⁸, uma vez que esse aperfeiçoamento foi feito, previamente, pelo próprio legislador. No limite, o tribunal, no despacho pré-saneador ou no despacho saneador, irá constatar a errada identificação da entidade demandada e decidirá que a ação se considera regularmente proposta contra o ministério X, a secretaria regional Y ou a pessoa coletiva Z. Não se tratará, porém, de um despacho a providenciar pelo aperfeiçoamento.

XII. Se, nos casos acima descritos, em que é erradamente indicada a entidade demandada na ação (desprovida de personalidade judiciária), o legislador estabelece que a ação se considera proposta contra a entidade correta, é legítimo perguntar, em concordância com tal estatuição, qual deve ser, afinal, a entidade a citar: *a indicada pelo autor ou aquela que o legislador considera como a indicada?*

Explicita-se a dúvida, através de um exemplo. Imagine-se ação de impugnação de despacho da Ministra da Presidência e da Modernização Administrativa, com fundamento na sua ilegalidade. O autor deveria ter indicado como entidade demandada a Presidência do Conselho de Ministros, por a autora do ato impugnado não ser dotada de personalidade judiciária, encontrando-se integrada na Presidência do Conselho de Ministros⁵⁹, a qual, para efeitos da segunda parte do n.º 2 do artigo 10.º, deveria ser equiparada a um ministério, dispondo, por essa via, de personalidade judiciária⁶⁰. Contudo, tendo sido indicada como entidade demandada a Ministra da Presidência e da Modernização Administrativa, o legislador não determina o insucesso da ação, mas apenas que se considera como indicada na petição inicial a Presidência do Conselho de Ministros (arts. 8.º-A/5, 10.º/4 e 78.º/3, primeira parte). Se assim é, pergunta-se: *a entidade a citar deve ser a Presidência do Conselho de Ministros ou a Ministra da Presidência e da Modernização Administrativa?*

⁵⁷ Com MÁRIO AROSO DE ALMEIDA e CARLOS ALBERTO FERNANDES CADILHA, *Comentário ao Código...*, cit., pp. 113 e 575, uma sanção *ex lege* ou automática, ainda que, para estes AA., da ilegitimidade.

⁵⁸ Cf. MÁRIO AROSO DE ALMEIDA e CARLOS ALBERTO FERNANDES CADILHA, *Comentário ao Código...*, cit., p. 114.

⁵⁹ Cf. art. 11.º/2, al. a), do DL n.º 251-A/2015, de 17 de novembro (última alteração pelo DL n.º 138/2017, de 10 de novembro).

⁶⁰ *Vd.* nt. 11.

XIII. Em nossa opinião, nos casos previstos nos n.ºs 2 e 3 do artigo 10.º, em que tenha sido indicado na petição órgão de ministério, de secretaria regional ou entidade administrativa independente destituída de personalidade jurídica, a citação da ação, atento o disposto nos artigos 10.º/4 e 78.º/3, primeira parte, deve fazer-se, *ab initio*, no ministério, na secretaria regional ou na pessoa coletiva de direito público a que pertença o autor do ato impugnado ou sobre o qual recaia o dever de praticar o ato ou de observar o comportamento pretendido. Qualquer outra interpretação será, a nosso ver, de rejeitar, por não ter qualquer acolhimento na letra ou no espírito da lei (“*que se considere regularmente proposta*” e, sobretudo, que “*se considere indicada, quando o devesse ter sido*”).

XIV. Contudo, para que a citação da ação se faça na entidade que o legislador considera como a indicada, ao invés de na entidade indicada pelo autor, é necessário que esteja verificado um conjunto de circunstâncias que, em termos práticos, só muito excecionalmente ocorrerão.

Em primeiro lugar, seria necessário que, após a receção da petição inicial e da verificação dos seus elementos, se constatasse a errada indicação da entidade demandada. Ora, na maioria das situações (para não dizer em todas), tal erro passa despercebido, não se encontrando a secretaria judicial em condições de conhecer do mesmo⁶¹. O que é compreensível, se se tomar em consideração, por um lado, a intervenção da secretaria judicial nesta fase do processo e, por outro, que a falta de personalidade judiciária da entidade demandada muitas vezes nem é consensual dentro da própria Administração, além de incerta, variando consoante as opções legislativas do momento⁶².

Em segundo lugar, seria ainda fundamental que, apercebendo-se da errada identificação da entidade demandada, a secretaria judicial estivesse em condições, antes de promover officiosamente a citação⁶³, de saber qual a verdadeira entidade a citar. Na verdade, o legislador limita-se a estabelecer que a ação se considera proposta contra a entidade que deveria ter sido demandada, abstendo-se porém, como não podia deixar de acontecer, de indicar qual a entidade que concretamente deveria ter sido indicada como entidade demandada. Ora, a verdadeira entidade a citar, perante a complexa organização, qualitativa e/ou quantitativa, da Administração Pública, por várias ocasiões não tem uma resposta consensual. Neste contexto, a possibilidade de ser citado ministério ou secretaria regional à qual não pertencia o órgão erradamente indicado na petição inicial e, portanto, desprovido de personalidade judiciária, verifica-se.

⁶¹ Indo mais longe, MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA e RODRIGO ESTEVES DE OLIVEIRA, *Código de...*, I, cit., p. 170, afirmam que a secretaria do tribunal não tem poderes para aferir da (i)legitimidade da entidade ou do órgão demandado.

⁶² Cf. ESPERANÇA MEALHA, “Personalidade judiciária...”, cit., p. 47, e exemplo da autora, na nt. 101. *Vd.*, ainda, TCA Norte 20-mai.-2016 (FREDERICO MACEDO BRANCO), Proc. n.º 03154/12. OBEPRT, cit.

⁶³ Cf. art. 81.º/1.

XV. Em face do exposto, a prática revela que nos casos subjacentes aos artigos 10.º/4 e 78.º/3, primeira parte, de errada identificação da entidade demandada, a citação da ação far-se-á na entidade indicada pelo autor. Isso mesmo, aliás, é o que acaba por ser, implicitamente, confessado pelo legislador nas soluções previstas nos artigos 10.º/5 e 78.º/3, parte final.

3. DA CITAÇÃO VIRTUAL DA “VERDADEIRA” ENTIDADE DEMANDADA

I. Em complemento do disposto no artigo 10.º/4 e na primeira parte do artigo 78.º/3, vieram o n.º 5 do artigo 10.º, na redação proveniente do DL n.º 214-G/2015, de 2 de outubro, e a segunda parte do n.º 3 do artigo 78.º estabelecer que, quando a ação seja considerada regularmente proposta contra a entidade que deveria ter sido demandada, havendo citação do órgão indicado na petição⁶⁴, considera-se citado o ministério, a secretaria regional a que o órgão pertence ou a pessoa coletiva a que pertence a entidade administrativa independente desprovida de personalidade jurídica.

II. Deste modo, a sanação da falta de personalidade judiciária, nos casos previstos nos n.ºs 2 e 3 do artigo 10.º, resulta, nos termos dos seus n.ºs 4 e 5 e do artigo 78.º/3, de duas operações distintas, sucessivas:

a) primeiramente, considerando, apesar da errada identificação da entidade demandada, a ação regularmente proposta contra a entidade que deveria ter sido demandada;

b) posteriormente, considerando que, sendo citada a entidade identificada pelo autor (a situação-regra), a citação se considera feita ao ministério ou à secretaria regional a que o órgão citado pertence ou à pessoa coletiva a que pertence a entidade administrativa independente desprovida de personalidade jurídica citada.

III. De *iure condendo*, o legislador poderia apenas ter optado, perante a errada identificação da entidade demandada, *quicquid* motivada pela complexa organização da Administração Pública, pela primeira solução (a) *supra*): dar-se-ia a regularização da petição inicial, *ope legis*, sem necessidade de qualquer convite do tribunal, como sucedia na vigência da LPTA⁶⁵. Se tivesse sido essa a escolha, significaria que, quando fosse constatada a citação da entidade indicada pelo autor na petição inicial, o tribunal, apesar de continuar a

⁶⁴ Diferentemente, vendo nos arts. 10.º/5 e 78.º/3, *in fine*, a sanação da ilegitimidade passiva, cf. MÁRIO AROSO DE ALMEIDA e CARLOS ALBERTO FERNANDES CADILHA, *Comentário ao Código...*, cit., p. 114.

⁶⁵ Nos termos do disposto no seu art. 40.º/1, al. a), a petição inicial podia ser corrigida a convite do tribunal, até ser proferida decisão final, sempre que se verificasse a errada identificação do autor do ato recorrido, salvo se o erro fosse manifestamente indesculpável. Cf. SÉRVULO CORREIA, “Errada identificação do autor do ato recorrido; direção do processo pelo juiz; efetividade da garantia constitucional de recurso contencioso; repressão da violação da legalidade”, in *ROA*, a. 54, vol. 3, 1994, pp. 851-870, in “<https://portal.oa.pt/upl/%7Bfaef13a9-010c-460c-961b-df667e4d90c4%7D.pdf>” (mar. 2018).

poder conhecer do mérito da ação, teria de fazer intervir no processo a entidade que, nos termos dos artigos 10.º/4 e 78.º/3, primeira parte, se considerava indicada, ordenando a sua citação⁶⁶. Esta opção, tendo o mérito de aproveitar os atos praticados pelo autor, *rectius*, a sua petição inicial, teria, como eventual óbice, o atraso do processo. Na verdade, tendo de ser citada a entidade contra a qual se considera ter sido proposta a ação, daqui resultaria que a anterior citação do órgão indicado pelo autor não seria aproveitada, *regressando* o processo à fase dos articulados.

No *processo administrativo*, encontramos esta opção nas ações indevidamente propostas contra ministérios, em vez de contra o Estado, atrás descritas. Nestas, a falta de personalidade do ministério citado não se sana, *ex lege*, com a sua citação, mas com a intervenção — espontânea ou provocada — do Estado (art. 8.º-A/4). Uma opção, vimos também, análoga à prevista no processo civil, no artigo 14.º do CPC.

IV. Contudo, nas ações indevidamente propostas contra órgãos de ministérios ou de secretarias regionais ou contra entidades independentes desprovidas de personalidade judiciária de pessoas coletivas de direito público, não foi essa a opção do legislador. O legislador foi mais longe: dispensou a real citação da entidade que deveria ter sido efetivamente demandada, ou a promoção da sua intervenção no processo, determinando a sanção do vício pela citação do órgão indicado pelo autor, sempre que aquele pertença à entidade que efetivamente deveria ter sido demandada.

Trata-se, em nossa opinião, de uma sanção processual *sui generis*. Por vários motivos.

V. Em primeiro lugar, por se tratar de uma citação *ope legis virtual*.

Ope legis, porque aquilo que os artigos 10.º/5 e 78.º/3, parte final, estabelecem é que, apesar da citação da entidade erradamente indicada na petição inicial como entidade demandada, entidade desprovida de personalidade judiciária, dá-se, por *expressa determinação legal*, a citação da entidade legalmente considerada como entidade demandada. Isto é, uma citação independente de qualquer atuação judicial ou das partes — do autor, da entidade sem personalidade judiciária indicada na petição como entidade demandada ou da entidade legalmente considerada como entidade demandada — nesse sentido.

Virtual, porque se efetiva através da citação da entidade demandada indicada pelo autor: através desta, considera-se citada a entidade legalmente tida como entidade demandada. É, pois, uma *citação* que tem origem na citação de um ente desprovido de personalidade judiciária, mas cujos efeitos se dão no ministério, na secretaria regional ou na pessoa coletiva de direito público a que pertencia o órgão citado.

Pode ainda acrescentar-se que, nestas circunstâncias, parece ser irrelevante o facto de o ministério, a secretaria regional ou a pessoa coletiva de

⁶⁶ Vendo no n.º 4 do art. 10.º um dever de sanção *ex lege*, cf. TCA Norte 27-jan.-2017 (HÉLDER VIEIRA), Proc. n.º 01063/13.4BEBRG-A, in “www.dgsi.pt” (mar. 2018).

direito público *virtualmente* citada não terem tido culpa no não conhecimento da ação ou não sua não receção. Isto porque tal situação se ficou a dever, num primeiro momento, a um facto do autor e, possivelmente num segundo momento, a uma omissão do órgão efetivamente citado. Tão-pouco parece ser relevante a circunstância de o órgão erradamente indicado na ação como entidade demandada, posteriormente citado, o ter sido por erro involuntário do autor ou por erro intencional do mesmo.

VI. É verdade que, nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 259.º do CPC, “a instância inicia-se pela proposição da ação e esta considera-se proposta, intentada ou pendente logo que seja recebida na secretaria a respetiva petição inicial”⁶⁷. Esta regra encontra-se igualmente no processo administrativo, no artigo 78.º/1 do CPTA, segundo o qual: “a instância constitui-se com a propositura de ação e esta considera-se proposta logo que a petição inicial seja recebida na secretaria do tribunal ao qual é dirigida”. Não obstante, também é verdade que, com a receção pela secretaria da petição inicial, apenas se dá início à relação jurídica entre o autor e o tribunal⁶⁸. Quanto ao réu, essa relação inicia-se com a sua citação (arts. 259.º/2 do CPC e 23.º do CPTA). Só então a relação jurídica processual se “converte de bilateral em triangular”⁶⁹. Ou seja, com a citação, a contraparte toma conhecimento da pretensão judicial, tornando-se a mesma eficaz em relação ao réu. Desta eficácia, podemos extrair o início da contagem do prazo para a sua defesa (arts. 569.º/1 do CPC e 82.º/1 do CPTA)⁷⁰, ou ainda os efeitos processuais descritos nas als. b) e c) do artigo 564.º do CPC, aplicáveis ao processo administrativo por determinação do artigo 23.º do CPTA, relativamente à estabilidade dos elementos essenciais da causa e à inibição do réu de propor contra o autor ação destinada à apreciação da mesma questão jurídica, obstando à litispendência. A estes efeitos, acrescem outros, substantivos: a cessação da boa-fé do possuidor (art. 564.º, al. a), do CPC), a interrupção do prazo de prescrição e a constituição em mora do devedor responsável por facto ilícito ou pelo risco (arts. 323.º/1 e 805.º/3, segunda parte, do CC, respetivamente).

VII. Atendendo à especial importância do ato citação, considerando os efeitos que da mesma resultam, foram tomadas especiais cautelas, quer quanto ao modo como a mesma se efetiva, quer ainda quanto aos elementos que devem ser transmitidos com a sua prática ao citando. Tais cautelas, objeto de tratamento extenso no processo civil, são, porém, aplicáveis ao *processo administrativo* e ao processo do trabalho (arts. 23.º do CPTA e 23.º do CPT, respetivamente).

⁶⁷ Sem prejuízo do disposto no art. 144.º do CPC, como ressalva o art. 259.º/1, *in fine*, do CPC.

⁶⁸ LEBRE DE FREITAS e ISABEL ALEXANDRE, *Código de Processo...*, cit., p. 503.

⁶⁹ *Idem, ibidem*, p. 504.

⁷⁰ Diferentemente se passam as coisas no processo laboral. Aqui, o réu é citado para a audiência de partes (art. 54.º/2 e 3 do CPT) e só depois, frustrando-se, em tal audiência, a conciliação das partes, notificado para contestar (art. 56.º/a) do CPT).

Vejam os.

Quanto ao modo como se efetiva, a regra é a de que a citação de pessoas singulares é pessoal⁷¹. Isto é, concretiza-se na sua pessoa ou na pessoa do seu representante e só nos casos expressamente previstos na lei é que é equiparada à citação pessoal a citação efetuada em pessoa diversa do citando (art. 225.º/4 do CPC)⁷², havendo sempre, nestes casos, a preocupação de que o citando tenha um efetivo conhecimento da citação. Neste sentido, na citação efetuada em pessoa diversa do citando por via postal, por agente de execução ou funcionário judicial, além da sua identificação, o terceiro é expressamente advertido do dever de pronta entrega do duplicado da petição inicial e da cópia dos documentos que a acompanham ao citando (arts. 228.º/1, 3 e 4, e 232.º/2, al. b), 3 e 5, do CPC), sendo depois enviada uma carta registada ao citando, comunicando-lhe a data e o modo como a citação foi realizada, o prazo para o oferecimento da defesa e as cominações aplicáveis à sua falta, o destino dado ao duplicado e a identidade da pessoa em quem a citação foi efetuada (art. 233.º do CPC).

Quanto aos elementos que devem ser transmitidos ao citando com o ato de citação, são os contantes do artigo 227.º do CPC, que visam, em síntese, propiciar um efetivo exercício do direito de defesa do citando⁷³, não dando apenas conhecimento da petição inicial e da cópia dos documentos que a acompanham, mas comunicando-lhe o prazo para oferecer a defesa, as consequências da falta de apresentação da mesma e a necessidade ou não de patrocínio judiciário.

O regime acima descrito aplica-se, por força do disposto no artigo 246.º/1 do CPC, às pessoas coletivas, e nos artigos 12.º e 223.º/1 do CPC, às pessoas meramente judiciárias. O que significa, por exemplo, nas pessoas coletivas, que a regra é a da sua citação através do seu representante (v.g., numa sociedade por quotas, a sua citação através da gerência).

VIII. A nosso ver, a grande especialidade da citação virtual prevista nos artigos 10.º/5 e 78.º/3, *in fine*, por contraposição com a citação processual civil, consiste na derrogação da alínea b) do n.º 1 do artigo 188.º do CPC.

No processo civil, o erro de identidade do citado é um caso de falta de citação, isto é, com LEBRE DE FREITAS e ISABEL ALEXANDRE⁷⁴, uma situação que, pela sua gravidade, é equiparada à inexistência de citação e cuja sanção apenas ocorre por intervenção daquele que deveria ter sido citado sem arguir logo a falta da sua citação (art. 189.º do CPC).

⁷¹ Quanto à citação edital, apenas tem lugar quando o citando se encontre ausente em parte incerta ou quando sejam incertas as pessoas a citar (art. 225.º/1 e 6 do CPC).

⁷² Segundo LEBRE DE FREITAS e ISABEL ALEXANDRE, *Código de Processo...*, cit., p. 426, uma citação quase-pessoal. Vd., ainda, ABRANTES GERALDES, *Citações e notificações em processo civil*, CEJ, 1997, p. 11.

⁷³ Com LEBRE DE FREITAS, *A ação declarativa comum...*, cit., p. 76, “*dar as indicações necessárias para que ele fique consciente do alcance do direito de defesa e do modo como poderá exercê-lo*”.

⁷⁴ LEBRE DE FREITAS e ISABEL ALEXANDRE, *Código de Processo...*, cit., p. 364.

No processo administrativo, nos casos previstos no artigo 10.º/2, segunda parte, e 3, quando a citação se efetua no órgão ou na entidade sem personalidade jurídica (e sem personalidade judiciária) indicada pelo autor, essa falta de citação não ocorre.

Por expressa determinação legal, começa por se estabelecer que a ação se considera regularmente proposta contra o ministério, a secretaria regional ou a pessoa coletiva de direito público à qual pertence a entidade demandada indicada pelo autor (arts. 8.º-A/5, 10.º/4 e 78.º/3, primeira parte). A *idiosincrasia* do processo administrativo, traduzida na dificuldade de o autor identificar corretamente a entidade demandada, atendendo à complexa organização administrativa existente, conjugada com o princípio *pro actione* (art 7.º) e o direito de acesso à justiça e à tutela jurisdicional efetiva (arts. 20.º e 268.º/4 da CRP), justifica, fundamenta ou mesmo impõe — em casos limite — a solução acima descrita. Até aqui, podemos afirmar que a solução legal assenta na máxima de que não deve “pagar o justo pelo pecador”, em que o *justo* seria o particular que, apesar dos seus esforços, não conseguiu identificar corretamente a entidade demandada, e o *pecador* seria a Administração, que, com a sua complexa e volátil organização, não permitiu ao particular a observância de tal ónus⁷⁵.

Ora, a partir do momento em que a ação se considera regularmente proposta contra o ministério, a secretaria regional ou a pessoa coletiva de direito público à qual pertence a entidade demandada indicada pelo autor (arts. 10.º/4 e 78.º/3, primeira parte), a entidade a citar deveria ser o ministério, a secretaria regional ou a pessoa coletiva de direito público. Destarte, sendo a citação efetuada no órgão ou na entidade sem personalidade judiciária indicada pelo autor, há um erro na identidade do citado. Porém, no que à falta de citação diz respeito, o legislador não se fica por aqui. Declara-a sem relevância processual, porque considera citado o ministério, a secretaria regional ou a pessoa coletiva que integra o órgão citado, com a citação deste.

Mas será que a idiosincrasia do processo administrativo, acima enunciada, também justifica, fundamenta ou mesmo impõe a citação virtual dos artigos 10.º/5 e 78.º/3, in fine? Não será que se está a transformar o pecado da Administração, que era venial, num pecado mortal, que não o é?

Na verdade, ao considerar-se, nos casos aí previstos, que há citação do ministério, da secretaria regional ou da pessoa coletiva de direito público quando, na verdade, a citação se efetua num órgão/pessoa coletiva desprovida de personalidade judiciária integrada naquele, não se está apenas, por essa via, a derogar o artigo 188.º/1, al. b), do CPC, mas também, supomos, a inviabilizar o efetivo conhecimento da ação pela real entidade demandada, assim como dos elementos que lhe deveriam ser transmitidos aquando da realização de tal ato.

⁷⁵ Mas mesmo esta máxima tem de ser entendida com *água benta*. Com efeito, terá de se concluir que a Administração é uma malha intransponível para o jurista...

IX. A favor da *citação virtual* consagrada no CPTA, poderá argumentar-se que também no processo civil, “*nos casos expressamente previstos na lei, é equiparada à citação pessoal a efetuada em pessoa diversa do citando, encarregada de lhe transmitir o conteúdo do ato*” (art. 225.º/4 do CPC). Ou seja, por outras palavras, que a citação pessoal efetuada em pessoa diversa do citando, admitida no processo civil, não difere muito da citação prevista nos artigos 10.º/5 e 78.º/3, *in fine*.

A este facto, poderá ainda ponderar-se aduzir que, no processo administrativo, no caso do artigo 78.º/3, *in fine*, o órgão citado deve dar imediato conhecimento àquele que o deveria ter sido, e enviar o processo administrativo, quando exista, beneficiando, nesse caso, a entidade demandada de um prazo suplementar de 15 dias para contestar (art. 82.º/2).

X. Quanto ao primeiro argumento, não procede. Com exceção do dever de transmitir o conteúdo do ato, as situações não são comparáveis.

Em primeiro lugar, parecendo-nos ser este o argumento mais decisivo, porque, no processo civil, nos casos de citação efetuada em pessoa diversa do citando, o terceiro que recebe a citação sabe, *ab initio*, que a mesma não lhe é destinada, mas sim ao citando: sabe porque o citando foi corretamente identificado pelo autor na petição inicial; sabe ainda porque foi informado pela entidade encarregue da citação — o distribuidor do serviço postal, o agente de execução ou o funcionário judicial — que o citando é terceiro.

Ora, nada disto se passa na citação aludida nos artigos 10.º/5 e 78.º/3, *in fine*: a entidade citada é aquela que, aparentemente, deveria ser citada, pois assim foi indicada pelo autor na petição inicial. Contudo, o legislador considera que, com a sua citação, se deu a citação do ministério, da secretaria regional ou da pessoa coletiva à qual o órgão pertencia⁷⁶, porque previamente também determinou que a ação se considerada regulamente proposta contra tais entes.

Em segundo lugar, porque no processo civil, na citação efetuada em pessoa diversa do citando, a mesma é expressamente advertida de que tem de transmitir o conteúdo do ato ao citando, bem como de que incorre em responsabilidade, em termos equiparados aos da litigância de má-fé (arts. 225.º/4 e 228.º/1 e 3 do CPC) ou no crime de desobediência (arts. 225.º/4 e 232.º/5 do CPC), se não o fizer. Significa, portanto, que a pessoa na qual é efetuada a citação tem a consciência de que tem de transmitir ao citando o conteúdo do ato, procurando-se assegurar o cumprimento de tal dever através da estatuição de consequências particularmente gravosas para quem não o faça.

Assim não sucede (nem poderia suceder) na citação aludida nos artigos 10.º/5 e 78.º/3, *in fine*: por um lado, porque a citação não foi efetuada numa “pessoa”; por outro, porque a citação se fez no ente indicado pelo autor. Consequentemente, o distribuidor do serviço postal, o agente de execução

⁷⁶ Cf. MÁRIO AROSO DE ALMEIDA e CARLOS ALBERTO FERNANDES CADILHA, *Comentário ao Código...*, cit., p. 575, e ESPERANÇA MEALHA, “Personalidade judiciária...”, cit., p. 17.

ou o funcionário judicial não irá proceder a qualquer advertência do dever de transmissão do ato⁷⁷.

Por fim, em terceiro lugar, porque no processo civil, na citação efetuada em pessoa diversa do citando, será sempre enviada uma carta registada ao citando (notificação), comunicando-lhe a data e o modo como a citação foi realizada, o prazo para o oferecimento da defesa e as cominações aplicáveis à sua falta, o destino dado ao duplicado e a identidade da pessoa em quem a citação foi efetuada (233.º do CPC). Uma vez mais, procura-se assegurar o efetivo conhecimento da ação e, dessa forma, o direito à tutela judicial efetiva do réu.

No processo administrativo, à citação virtual prevista nos artigos 10.º/5 e 78.º/3, *in fine*, não se segue qualquer notificação da entidade realmente citada.

XI. Quanto ao segundo argumento, também o mesmo não nos parece procedente.

Preliminarmente, há que advertir que, apesar de defendermos o dever de o órgão citado dar imediato conhecimento àquele que o deveria ter sido, e enviar o processo administrativo, quando exista, e a existência de um acréscimo do prazo para a defesa do réu, na situação prevista nos artigos 10.º/5 e 78.º/3, *in fine*, tal não é um entendimento consensual, à luz de uma interpretação literal do artigo 82.º/2⁷⁸. Segundo esta⁷⁹, a solução aí prevista apenas tem lugar nos casos de ter sido indicado erradamente um órgão que, pertencendo ao mesmo ministério, secretaria regional ou pessoa coletiva, não foi o órgão que praticou o ato ou a omissão que deu causa à ação.

Porém, atendendo à similitude das situações e à *ratio*, comum, de assegurar o direito de defesa da entidade demandada, impõe-se uma interpretação extensiva do artigo 82.º/2, de modo a acomodar estas duas situações.

Com efeito, ainda que, nos casos do artigo 10.º/5, seja eventualmente o órgão citado a organizar a defesa, por ter sido este quem praticou o ato ou a omissão que originou a propositura da ação, essa defesa terá também de ser transmitida ao ministério, à secretaria regional ou à pessoa coletiva de direito público, para posterior contestação. Ou seja, enquanto nos casos previstos no artigo 10.º/5, será o órgão citado a enviar ao citando os elementos

⁷⁷ Tão-pouco haveria tal advertência na hipótese de conhecimento prévio de que a entidade a citar deveria ser o ministério, a secretaria regional ou a pessoa coletiva de direito público à qual pertencia o ente indicado na petição inicial. Nesse caso, a secretaria judicial teria, como acima sustentado (*supra*, 2, XII e XIII), de ter procedido à citação do ministério, da secretaria regional ou da pessoa coletiva de direito público à qual pertencia o ente indicado na petição inicial, não se aplicando o art. 10.º/5.

⁷⁸ Naturalmente, rejeitando-se a existência deste dever e o acréscimo de prazo para contestar, os direitos de defesa da entidade demandada ficarão ainda mais fragilizados: apesar de não ter sido efetivamente citada, nem de ter recebido os elementos que acompanham a citação, não beneficia de qualquer prazo suplementar para a sua defesa.

⁷⁹ MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *Manual de processo...*, cit., p. 250, e MÁRIO AROSO DE ALMEIDA e CARLOS ALBERTO FERNANDES CADILHA, *Comentário ao Código...*, cit., p. 602.

do processo, nos casos literalmente previstos no artigo 82.º/2, será o órgão erradamente citado a enviar tais elementos para o órgão que praticou o ato ou a omissão que originou a ação, que, posteriormente, os enviará para o citando. Nada obsta, porém (considerando que a verdadeira entidade demandada não é o órgão que praticou o ato ou a omissão que originou a ação), que o órgão erradamente citado transmita diretamente a citação ao citando, que, por sua vez, querendo, contactará o órgão que praticou o ato ou a omissão que originou a ação.

De todo o modo, mesmo que se sustente no processo administrativo a existência de um dever⁸⁰ de transmitir o conteúdo da citação à entidade virtualmente citada, tal solução não é suficiente para acautelar o direito a uma tutela judicial efetiva da entidade virtualmente citada. Não só porque a existência de tal dever não é comunicada ao órgão citado (muitas das situações, sem consciência ou em erro quanto à sua existência), como ainda porque o mesmo não está (nem poderia estar, por se tratar de ente desprovido de personalidade judiciária⁸¹) acompanhado da estatuição de consequências jurídicas para o seu incumprimento. Circunstâncias que permitem, fundamentadamente, duvidar da efetiva transmissão ao citando do conteúdo da citação. O que significa que a utilidade de um acréscimo de prazo para a defesa é nula, ou quase nula, considerando que a sua contagem se inicia no momento da citação virtual da entidade demandada.

XII. Por outro lado, podemos ainda observar que a situação que está na origem da citação virtual dos artigos 10.º/5 e 78.º/3, *in fine*, do artigo 78.º é muito semelhante à que ocorre, no *processo civil*, na ação proposta contra uma sucursal (14.º do CPC) por ato praticado pela administração principal e que deveria ter sido intentada contra esta e também à situação que acontece, no *processo administrativo*, com a ação proposta contra um ministério e que deveria ter sido proposta contra o Estado (art. 10.º/2). Nestes três casos, deparamo-nos com uma ação que foi proposta contra uma entidade sem personalidade judiciária (respetivamente, o órgão, a sucursal e o ministério), por errada identificação da entidade demandada, e, nos três casos também, admite-se a sanção da falta de personalidade judiciária da entidade citada.

Contudo, o mecanismo de sanção adotado é radicalmente diferente. Com efeito:

- a) a errada identificação da entidade demandada, posteriormente citada, nos casos dos artigos 14.º do CPC e 8.º-A/4 do CPTA, é juridicamente relevante, por conduzir à falta de citação, podendo ser sanada através da intervenção ou da citação do ente com personalidade judiciária contra quem a ação deveria ter sido proposta;

⁸⁰ Falando num *ónus*, cf. MÁRIO AROSO DE ALMEIDA e CARLOS ALBERTO FERNANDES CADILHA, *Comentário ao Código...*, cit., p. 602. Falando em dever ou *ónus*, *vd.* MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA e RODRIGO ESTEVES DE OLIVEIRA, *Código de...*, I, cit., pp. 170 e 482.

⁸¹ A não ser, eventualmente, nos termos e para os efeitos do disposto no art. 10.º/8.

- b) a errada identificação da entidade demandada, posteriormente citada, nas hipóteses previstas dos artigos 10.º/5 e 78.º/3, *in fine*, é juridicamente irrelevante, sanando-se, *ope legis* e *ab initio*, com a citação do órgão demandado.

Por outras palavras, no *regime processual civil*, o legislador não prevê que, na ação relativa a factos praticados pela administração principal, proposta contra sucursal, agência, filial, delegação ou representação, se considera citada a administração principal com a citação da sucursal, da agência, da filial, da delegação ou da representação. Do mesmo modo, no *processo administrativo*, o legislador não prevê que, na ação proposta contra ministério, quando deveria ter sido intentada contra o Estado, se considera citado o Estado com a citação do ministério. Admite a sanação da falta de personalidade, mas sempre através da intervenção ou da citação da entidade demandada. Quer por a entidade onde a citação se deu não ter personalidade jurídica (*nem judiciária*), quer ainda por pretender assegurar, através da intervenção/citação da entidade contra quem a ação deveria ter sido proposta, o efetivo conhecimento da ação.

Salvo melhor entendimento, não se encontram motivos para esta desintonia de regimes. Muito pelo contrário: contrapondo-se os casos previstos nos artigos 14.º do CPC e 8.º-A/4 do CPTA com as hipóteses previstas nos artigos 10.º/5 e 78.º/3, *in fine*, a única ilação a retirar seria, quando muito, a de que, nestas últimas, as precauções quanto à sanação da falta de personalidade judiciária tinham de ser, pelo menos, iguais. Com efeito, se nas pessoas coletivas (*maxime*, nas sociedades) e num setor muito específico da Administração Central do Estado (os ministérios), estruturas orgânicas tendencialmente menos complexas, a citação de entidade desprovida de personalidade judiciária indicada pelo autor não determina a citação da entidade que deveria ter sido demandada, por maioria de razão, a citação de órgão da Administração Central do Estado, considerada na sua globalidade, ou da estrutura interna dos ministérios, orgânicas comparativamente mais complexas, não poderia determinar a citação da entidade que deveria ter sido demandada.

XIII. Por todas estas razões, constitui fonte de sérias reservas a compatibilidade da citação virtual estatuída nos artigos 10.º/5 e 78.º/3, *in fine*, com o direito a uma tutela judicial efetiva, constitucionalmente reconhecido.

4. ALGUNS ASPETOS DE REGIME DA CITAÇÃO VIRTUAL DA ENTIDADE DEMANDADA

4.1. Considerações gerais

I. De *iure condito*, a citação virtual dos artigos 10.º/5 e 78.º/3, *in fine*, e o regime que lhes está associado suscitam, do ponto de vista prático, um con-

junto de interrogações. Nos números seguintes, enunciam-se algumas delas, procurando dar-lhes resposta.

4.2. Pode o órgão indicado pelo autor, sendo-lhe dirigida a citação, contestar?

I. Se, nos termos legais, com a citação do órgão indicado pelo autor na petição se considera citado o ministério, a secretaria regional ou a pessoa coletiva a que o órgão pertence, urge esclarecer se o órgão citado pode ou não contestar.

II. Antes de avançar com a resposta, adianta-se que a prática revela que muitas das vezes o órgão citado contesta a ação. É uma conduta em certa medida compreensível: por um lado, porque a citação foi dirigida ao órgão indicado na petição inicial, tendo sido a este que foram transmitidos todos os elementos previstos no artigo 227.º do CPC, por remissão do artigo 23.º do CPTA; por outro, porque, por desconhecimento ou por dúvidas na interpretação da lei, pode o órgão citado não cumprir ou não estar em condições de dar cumprimento ao dever previsto no artigo 82.º/2. No limite, pode considerar que tal dever não existe. Assim, à cautela, contesta, ora excepcionando a sua falta de personalidade judiciária, ora a sua ilegitimidade passiva, por falta de personalidade judiciária, ora ainda impugnando a matéria de facto.

A prática revela também que, apesar de estarmos perante uma exceção de conhecimento oficioso, o tribunal habitualmente só toma conhecimento da falta de personalidade judiciária do órgão citado, ou da sua ilegitimidade passiva, uma vez invocada na contestação.

Mas será, afinal, que o órgão citado pode contestar?

III. Vejamos a questão colocada, através de um exemplo real.

A sociedade X quer impugnar a deliberação de resolução do contrato de concessão de incentivos, celebrado no âmbito do Programa Operacional Capital Humano (POCH)⁸², tomada pela comissão diretiva⁸³ da respetiva autoridade de gestão⁸⁴. Para tanto, indicou na petição inicial como entidade demandada a comissão diretiva da autoridade de gestão. Contudo, deveria ter indicado como entidade demandada o ministério onde a referida autoridade de gestão se encontrava integrada.

⁸² Cf. art. 5.º/1, al. a), *iii*, do DL n.º 137/2014, de 12 de setembro.

⁸³ *Vd.* art. 23.º/1, al. a), do DL n.º 137/2014, de 12 de setembro, e mapa III da Resolução do Conselho de Ministros (doravante, RCM) n.º 73-B/2014, de 11 de dezembro, *in* DR, 1.ª série, n.º 242, de 16 de dezembro (última alteração pela RCM n.º 43/2017, de 9 de fevereiro, *in* DR, 1.ª série, n.º 60, de 24 de março).

⁸⁴ Nos termos do disposto no art. 19.º/1 do DL n.º 137/2014, de 12 de dezembro, que estabelece o modelo de governação dos fundos europeus estruturais e de investimento (FEEI) para o período de 2014-2020, bem como a estrutura orgânica relativa ao seu exercício, a autoridade de gestão é a entidade responsável pela gestão, acompanhamento e execução dos programas operacionais e dos programas de desenvolvimento regional.

A autoridade de gestão tem a natureza de uma estrutura de missão⁸⁵, prosseguindo uma missão necessariamente temporária⁸⁶, que não pode ser desenvolvida pelos serviços existentes, sendo criada por resolução do Conselho de Ministros⁸⁷. Corresponde, portanto, a um órgão administrativo *ad hoc*, que, apesar de não estar inserido na estrutura orgânica habitual dos ministérios (por não ter carácter permanente), pertence à administração direta do Estado⁸⁸. Adicionalmente, para efeitos do artigo 10.º do CPTA, podemos acrescentar que a autoridade de gestão não é *i)* uma pessoa coletiva de direito público, dotada de personalidade jurídica (primeira parte do n.º 2), *ii)* uma entidade independente (n.º 3), *iii)* nem uma pessoa meramente judiciária, por não se incluir nos casos legais de extensão de personalidade judiciária. Pertencendo à administração direta do Estado, integra-se na pessoa coletiva Estado, dotada de personalidade jurídica⁸⁹. Por fim, esclarece-se que a autoridade de gestão é coordenada por uma comissão interministerial, integrada por um membro do Governo de cada área ministerial, concretamente pelo ministro responsável pela área do desenvolvimento regional⁹⁰⁻⁹¹.

Do exposto, resulta, pois, que não poderia a autoridade de gestão, tão-pouco a sua comissão diretiva ou o Estado⁹², figurar na ação como entidade demandada: a autoridade de gestão e a sua comissão diretiva por falta de personalidade judiciária; o Estado, por ilegitimidade passiva (segunda parte do n.º 2 do art. 10.º). Na verdade, estamos perante um ato imputado a um órgão do ministério, o qual, por conjugação dos artigos 8.º-A/3 e 10.º/2, segunda parte, é dotado de personalidade judiciária e legitimidade passiva.

Suponhamos, contudo, que, na sequência da errada indicação da comissão diretiva da autoridade de gestão como entidade demandada, a referida comissão é citada e contesta a ação.

Quid iuris?

⁸⁵ Cf. art. 28.º da Lei (doravante, L.) n.º 4/2004, de 15 de janeiro (última alteração pela L. n.º 64/2001, de 22 de janeiro).

⁸⁶ Por exemplo, relativamente ao POCH, a sua missão é a gestão, acompanhamento e execução do *Programa Operacional* do Portugal 2020, promovendo, através de cofinanciamento FSE, o aumento da qualificação da população portuguesa, ajustado às necessidades do mercado de trabalho e em convergência com os padrões europeus, no período de 2014-2020.

⁸⁷ *Vd.* arts. 28.º/1, *in fine*, e 3 da L. n.º 4/2004, de 15 de janeiro. *Vd.*, ainda, RCM n.º 73-B/2014, *cit.*

⁸⁸ Cf. n.º 1 do art. 2.º da L. n.º 4/2004, de 15 de janeiro. Neste sentido, no regime anterior à L. n.º 4/2004, *vd.* STA 4-jun.-2003 (ABEL ATANÁSIO; Vencidos: SANTOS BOTELHO e ROSENDO JOSÉ), Proc. n.º 0905/02, *in* “www.dgsi.pt” (mar. 2018).

⁸⁹ Identicamente, cf. FREITAS DO AMARAL, *Curso de...*, I, *cit.*, pp. 195 e segs.

⁹⁰ Cf. art 9.º/1 do DL n.º 137/2014, de 12 de setembro. *Vd.*, ainda, o art. 24.º/5 do DL n.º 251-A/2015, de 17 de novembro., *cit.*

⁹¹ Apenas para efeitos de apoio logístico e administrativo da autoridade de gestão, a mesma consta como integrada no Ministério da Educação. Cf. n.º 6 do mapa III da RCM n.º 73-B/2014, de 11 de dezembro, *cit.*

⁹² Cf. TCA Sul 28-mai.-2015 (HELENAS CANELAS), Proc. n.º 12072/15, *in* “www.dgsi.pt” (mar. 2018).

IV. Quando a citação é dirigida ao órgão indicado pelo autor, supomos que não falta a instância, porque a ação se considera regularmente proposta contra o ministério, a secretaria regional ou a pessoa coletiva que integra aquele órgão (arts. 10.º/4 e 78.º/3, primeira parte).

Contudo, relativamente ao órgão, supomos ainda que haverá parte: não material, mas apenas formal⁹³. Não há *materialmente* parte, porque o órgão, além da falta de personalidade jurídica, é ainda destituído de personalidade judiciária. Porém, haverá *formalmente* parte, porque a citação foi feita no órgão identificado pelo autor na petição inicial como entidade demandada. Nestas circunstâncias, o legislador não afasta ou desconsidera o facto de a citação ter sido feita no órgão indicado na petição inicial, mas apenas lhe adiciona um efeito suplementar: que, nesses casos, se considera citado o ministério, a secretaria regional ou a pessoa coletiva de direito público a que o órgão citado pertence (arts. 10.º/5 e 78.º/3, *in fine*).

Destarte, se, para efeitos da ação, a parte materialmente demandada é, apenas e tão-só, o ministério, a secretaria regional ou a pessoa coletiva de direito público que integra o órgão indicado na petição, a parte formalmente demandada é o órgão. Consequentemente, podemos ter uma contestação apresentada por este⁹⁴.

4.3. Pode a entidade virtualmente citada, nos termos dos artigos 10.º/5 e 78.º/3, *in fine*, do CPTA, designar como seu representante processual o órgão citado?

I. A matéria do patrocínio judiciário e da representação em juízo encontra-se prevista no artigo 11.º, prevendo o seu n.º 1 que as entidades públicas podem fazer-se patrocinar nos processos por advogado, solicitador ou licenciado em Direito ou em solicitadorias com funções de apoio jurídico, sem prejuízo da representação do Estado pelo Ministério Público.

Nos casos previstos no artigo 10.º/2, segunda parte, e 3, podemos acrescentar que o poder para designar o representante em juízo do ministério, da secretaria regional ou da pessoa coletiva de direito público compete ao auditor jurídico ou ao responsável máximo dos serviços jurídicos respetivos. Assim resulta expressamente do artigo 11.º/3, quanto ao ministério, e, por interpretação sistemática e extensiva da sua letra, quanto à secretaria regional e aos processos em que esteja em causa a atuação ou omissão de órgão pertencente à mesma.

⁹³ Preconizando esta distinção, cf. PAULA COSTA E SILVA, “O manto diáfano da...”, cit., p. 577, a propósito da intervenção processual de uma sucursal demandada como ré quando a ação não proceda de factos por ela praticada. Neste contexto, segundo a autora, *ibidem*, p. 577, o exercício da função jurisdicional será, apesar de legítimo, uma decisão estritamente formal.

⁹⁴ Cf. nt. 93. Nesta perspetiva, acompanha-se, em parte, VASCO PEREIRA DA SILVA, *O contencioso administrativo...*, cit., pp. 280 e 282, quando observa que o sistema legal abre portas à intervenção processual tanto de pessoas coletivas como de órgãos administrativos.

Adicionalmente, há que tomar em atenção o n.º 5 do artigo 11.º, que acrescenta, nos processos em que esteja em causa a atuação ou omissão de um órgão subordinado a poderes hierárquicos, que a designação do representante em juízo pode ser feita por esse órgão, que deve imediatamente comunicar a existência do processo ao ministro ou ao órgão superior da pessoa coletiva. Para tanto, são dois os condicionalismos necessários: por um lado, que esteja em causa a atuação ou a omissão de um órgão subordinado; por outro, que a citação tenha sido efetuada no próprio órgão subordinado, só assim se justificando o dever de comunicar o processo ao ministro ou ao órgão superior da pessoa coletiva⁹⁵.

II. Do regime descrito podemos extrair que, nos processos em que esteja em causa a atuação ou omissão de um órgão subordinado a poderes hierárquicos e integrado num ministério, numa secretaria regional ou numa pessoa coletiva, apesar de a ação ter de ser proposta contra o ministério, a secretaria regional ou a pessoa coletiva, a designação do representante em juízo é *bicéfala alternativa*, pois tanto compete ao auditor jurídico ou ao responsável máximo pelos serviços jurídicos do ministério, da secretaria regional ou da pessoa coletiva de direito público, como ao órgão subalterno.

Em qualquer dos casos, sublinha-se, o representante em juízo só pode ser uma das entidades indicadas no artigo 11.º/1. O que significa, portanto, que a entidade demandada não tem poderes para designar o órgão citado como seu representante em juízo. Apenas para, articulando-se com o órgão citado (quando seja um órgão subordinado a poderes hierárquicos), determinar que seja o mesmo a designar o representante em juízo da entidade demandada, por aquele estar em melhores condições de o fazer, podendo ser mais proveitoso para a entidade demandada a condução da sua defesa por quem tem um conhecimento direto dos factos relativos à ação⁹⁶.

III. *De lege condita*, a solução a consagrar deveria, em nossa opinião, ter sido outra. Considerando que, nos casos previstos no artigo 10.º/2, segunda parte, e 3, a entidade demandada é (somente) o ministério, a secretaria regional ou a pessoa coletiva, apenas à mesma deveria competir a designação do representante em juízo. Na hipótese, por errada identificação do autor, de ter sido citado o órgão subordinado cuja atuação ou omissão deu origem ao processo, o mesmo deveria ter apenas o dever de comunicar imediatamente ao ministério, à secretaria regional ou à pessoa coletiva de direito público ao qual pertencesse o processo. Relativamente à competência para designar o representante em juízo, apenas existiria se a mesma lhe tivesse sido delegada pela verdadeira entidade demandada.

⁹⁵ Neste sentido, *vd.* MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA e RODRIGO ESTEVES DE OLIVEIRA, *Código de...*, I, cit., p. 177.

⁹⁶ Identicamente, *cf.* MÁRIO AROSO DE ALMEIDA e CARLOS ALBERTO FERNANDES CADILHA, *Comentário ao Código...*, cit., p. 134, mencionando um princípio de eficiência processual, e ESPERANÇA MEALHA, “Personalidade judiciária...”, cit., p. 17.

A solução atual de atribuir, simultaneamente, a competência para designar o representante judicial a entidades distintas, além das dificuldades práticas que pode suscitar, é potenciadora de conflitos interorgânicos que, em última instância, podem perigar os direitos de defesa da entidade demandada, por lhe retirar da sua esfera de controlo a defesa de uma ação onde a mesma é que é a parte. Imagine-se, por exemplo, que a entidade demandada pretende apresentar uma contestação em termos substancialmente diferentes dos do órgão citado. Porém, o órgão citado, incompatibilizado com a entidade demandada, antecipa-se no processo e apresenta contestação, inclusivamente confessando parte dos factos. No sistema vigente, dir-se-á, a contestação apresentada pelo representante em juízo designado pelo órgão citado, por conta do ministério, da secretaria regional ou da pessoa coletiva de direito público à qual pertencia, nos termos do disposto no artigo 11.º/5, preclui a admissibilidade da contestação que posteriormente venha a ser apresentada pelo representante em juízo do ministério, da secretaria regional ou da pessoa coletiva de direito público.

4.4. Apresentando o órgão citado contestação, deve a mesma ser imputada ao ministério, à secretaria regional ou à pessoa coletiva de direito público demandada?

I. Não caindo a situação no artigo 11.º/5, se o órgão citado apresentar contestação, discute-se se a mesma deve ser imputada à entidade materialmente demandada.

Entre nós, MÁRIO AROSO DE ALMEIDA e CARLOS ALBERTO FERNANDES CADILHA⁹⁷ mostram-se favoráveis a tal entendimento, inclusivamente nos casos em que a contestação seja apresentada por um órgão da entidade demandada que não esteja relacionado com o litígio.

Diferentemente, MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA e RODRIGO ESTEVES DE OLIVEIRA⁹⁸ são da opinião de que, se a pessoa ou o ministério demandado não vier ao processo, mas sim o órgão que praticou ou devia ter praticado o ato, apenas se o mesmo for o representante da pessoa coletiva, a contestação apresentada ser-lhe-á imputável. Caso contrário haverá, segundo estes, uma ilegitimidade passiva.

II. A nosso ver, quando o órgão citado contesta a ação em nome próprio, não deve o referido articulado ser imputado à entidade demandada. Para além do facto de estarmos perante um ato praticado por um ente sem personalidade judiciária (e também sem personalidade jurídica), o órgão que se apresenta

⁹⁷ MÁRIO AROSO DE ALMEIDA e CARLOS ALBERTO FERNANDES CADILHA, *Comentário ao Código...*, cit., pp. 134 e 575.

⁹⁸ MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA e RODRIGO ESTEVES DE OLIVEIRA, *Código de...*, I, cit., pp. 466 e 481.

a litigar, como parte processual, atua em nome próprio, sem poderes representativos. Dir-se-á ainda que, nestas circunstâncias, a designação do representante em juízo pelo órgão citado não é reconduzível ao n.º 5 do artigo 11.º, cujo âmbito de aplicação é circunscrito aos casos em que o representante em juízo atua em nome e por conta da entidade demandada; não do órgão citado.

Por outro lado, apesar de o órgão citado contestante atuar, simultaneamente, em relação a uma situação alheia, por não ter personalidade judiciária⁹⁹, a resposta não se altera. Na verdade, não se afigura apropriado falar de uma substituição processual, porque o ministério, a secretaria regional ou a pessoa coletiva de direito público a que o órgão contestante pertence são partes no processo: quer porque a ação se considera regularmente proposta contra os mesmos (arts. 10.º/4 e 78.º/3, primeira parte), quer ainda, sobretudo, porque se consideram citados (arts. 10.º/5 e 78.º/3, *in fine*).

Por fim, quer-nos ainda parecer que a orientação da imputação automática da contestação apresentada pelo órgão à entidade demandada pode atentar contra os seus direitos de defesa. Por hipótese, no caso de a entidade demandada não pretender apresentar contestação, mas celebrar uma transação extrajudicial. Nestas circunstâncias, a entidade demandada ver-se-á, em resultado da imputação da contestação do órgão citado, forçada a intervir numa ação judicial que não pretendia.

Em suma, não tendo sido a atuação processual do órgão citado traduzida na apresentação de uma contestação, efetuada por conta de outrem, e não havendo substituição processual, não é defensável a imputação da contestação por aquele apresentada à entidade regularmente demandada.

III. Questão diferente daquela que se acabou de estudar é saber se pode o ministério, a secretaria regional ou a pessoa coletiva virtualmente citada aproveitar-se da contestação previamente apresentada pelo órgão citado.

Quanto a essa possibilidade, o legislador é omissivo.

Apesar disso, vimos já, ainda que num contexto diferente, que a contestação apresentada pelo órgão indicado pelo autor tem muitas parecenças com a situação, regulada no *processo civil*, da ação proposta contra sucursal, agência, filial, delegação ou representação por ato praticado pela administração principal (art. 14.º do CPC), mas também com a situação, regulada no *processo administrativo*, da ação proposta contra um ministério, ao invés de contra o Estado (arts. 8.º-A/4 e 10.º/2, primeira parte). Efetivamente, nestes três casos, havendo contestação pela entidade na qual se deu a citação — a sucursal/agência/filial/delegação/representação, o ministério ou o órgão —, deparamo-nos com um ato processual praticado por um ente sem personalidade judiciária. Contudo, com a seguinte diferença: enquanto nos casos previstos no artigo 14.º do CPC e no artigo 8.º-A/4 do CPTA se prevê a intervenção de entidade com personalidade judiciária — a administração

⁹⁹ Cf. PAULA COSTA E SILVA, “O manto diáfano da...”, cit., p. 587.

principal ou o Estado —, ratificando ou repetindo o processado, no caso previsto nos artigos 10.º/5 e 78.º/3, *in fine*, nada se diz.

Ora, neste contexto, a questão que se coloca é a de saber se a citação virtual da entidade demandada, por meio da qual se deu a sanção da falta de personalidade judiciária, deve ou não obstar à ratificação do processado pelo órgão citado. A nosso ver, a resposta é negativa. A analogia das situações deve conduzir a solução semelhante, isto é, de que a entidade virtualmente citada pode, querendo, ratificar a contestação apresentada pelo órgão que não dispunha de legitimidade para intervir. Na verdade, não há motivos para se negar a possibilidade de tal aproveitamento: quer por identidade das situações, quer ainda por economia processual, para a própria entidade demandada. Ademais, tal entendimento não colide com princípio da igualdade das partes, nem é lesivo de quaisquer expectativas do autor, uma vez que a contestação já tinha sido praticada no processo. Simplesmente é *aproveitada* pela verdadeira entidade demandada.

4.5. Citado o órgão indicado pelo autor, pode o ministério, secretaria regional ou pessoa coletiva que o integra contestar?

I. Se, nos termos legais, *a citação que venha a ser dirigida ao órgão indicado pelo autor se considera feita* no ministério, na secretaria regional ou na pessoa coletiva de direito público que integra esse órgão, terá a entidade demandada o ónus de contestar. Não o fazendo, será revel.

II. Apresentando a entidade demandada contestação, há que equacionar duas particularidades.

A primeira diz respeito ao prazo de contestação, que, nos termos do disposto no artigo 82.º/2 do CPTA, aplicado por interpretação extensiva¹⁰⁰, num certo paralelismo com as situações contempladas nos artigos 245.º/1, al. a), do CPC, beneficia de um prazo suplementar para ser apresentada.

A segunda está diretamente relacionada com o facto de o ministério, a secretaria regional ou a pessoa coletiva de direito público que contesta ter de *justificar* a sua intervenção no processo. Com efeito, do regime legal apenas se consegue extrair que se considera citado o ministério, a secretaria regional ou a pessoa coletiva de direito público que integra o órgão citado. Não o específico ministério, secretaria regional ou pessoa coletiva de direito público citado. Assim, caberá ao concreto ministério, secretaria regional ou pessoa coletiva de direito público interveniente alegar em que qualidade está a intervir. Isto é, como entidade demandada que integra o órgão indicado pelo autor na petição inicial, por meio do qual se efetuou a sua citação.

¹⁰⁰ Com maior desenvolvimento, cf. *supra*, 3, XI.

4.6. A citação virtual dos artigos 10.º/5 e 78.º/3, *in fine*, do CPTA é uma presunção?

I. Conforme já tivemos oportunidade de evidenciar, o elemento literal dos artigos 10.º/5 e 78.º/3, *in fine*, determina que a citação do órgão indicado na petição se considera feita no ministério, na secretaria regional ou na pessoa coletiva de direito público a que o órgão pertence (respetivamente, “*considera-se citada*” e “*a citação [...] se considera feita*”).

Pergunta-se: *estamos perante uma presunção?*

II. A presunção é uma ilação que a lei ou o julgador tira de um facto conhecido para firmar um facto desconhecido (art. 349.º do CC).

Nos artigos 10.º/5 e 78.º/3, *in fine*, deparamo-nos, no plano dos factos, com um evento demonstrado: a citação do órgão indicado na petição. A citação do ministério, da secretaria regional ou da pessoa coletiva a que pertence esse órgão é um facto desconhecido. Realmente, não se verificou na entidade demandada: a citação não lhe foi destinada e o órgão citado não a recebeu com poderes representativos em nome e por conta da entidade demandada. Porém, por ter sido efetuada em órgão pertencente ao citando, considera-se efetuada no citando. Ou seja, presume-se a sua citação.

A explicação ensaiada é a seguinte: porque o órgão no qual foi efetuada a citação pertence ao citando, presume-se que o citando dela teve conhecimento. Por outras palavras, o legislador presume que, por a posse dos elementos da citação se encontrar num órgão pertencente ao citando, os mesmos caíram na sua esfera de controlo, motivo pelo qual se considera citado o ministério, a secretaria regional ou a pessoa coletiva de direito público. Em circunstâncias normais, dir-se-á, será expectável que o órgão citado dê conhecimento ao citando da citação.

Trata-se, a nosso ver, de uma presunção em tudo semelhante à prevista no artigo 225.º/4, *in fine*, do CPC, com as particularidades *supra* referidas¹⁰¹, em desfavor do citando, de o ente onde se deu a citação não ter personalidade jurídica, nem judiciária, e de não terem sido previstos especiais cuidados com vista ao efetivo conhecimento da entidade demandada.

III. A presunção processual dos artigos 10.º/5 e 78.º/3, *in fine*, é *iuris tantum*, podendo ser ilidida mediante prova em contrário (art. 350.º/2, primeira parte, do CC).

Na verdade, dando-se a citação no órgão do ministério, da secretaria regional ou da pessoa coletiva de direito público, ao invés de no ministério, na secretaria regional ou na pessoa coletiva de direito público, tudo se passa como se a citação tivesse sido praticada em terceiro. O verdadeiro sujeito da relação material controvertida, na versão do autor, posteriormente *corrigida* pelo legislador, era o ministério, a secretaria regional ou a pessoa coletiva de direito público.

¹⁰¹ Com maior desenvolvimento, cf. *supra*, 3, X.

Em face do exposto, pode a entidade demandada arguir a falta de citação, demonstrando que não chegou a ter conhecimento do ato, por facto que não lhe seja imputável (art. 188.º/1, al. e), do CPC, *ex vi* art. 23.º do CPTA)¹⁰². Ou seja, apesar de a solução prevista nos artigos 10.º/5 e 78.º/3, *in fine*, presumir o conhecimento da entidade demandada da ação, pode suceder que o mesmo não tenha efetivamente ocorrido e, portanto, que o citando desconheça a citação.

IV. Vários são os casos em que a entidade demandada pode não ter tomado conhecimento efetivo da ação. Por exemplo, porque:

- o órgão citado contestou, por considerar que tinha personalidade jurídica;
- o órgão citado apenas transmitiu ao citando o ato de citação depois de terminado o prazo de defesa;
- o órgão citado não transmitiu ao citando o ato de citação por desconhecimento da lei, e não contestou a ação por não considerar necessário, atento os custos da mesma e a circunstância de a sua falta de personalidade judiciária ser matéria de conhecimento oficioso; ou
- o órgão citado transmite a citação a um ministério que não aquele onde efetivamente pertence.

Num cenário mais dramático (para o citando), como já sucedeu, este apenas toma conhecimento da ação quando é notificado do despacho que, designando a data da realização da audiência prévia, declarou previamente que, *“apesar de na ação ter sido indicado o órgão X1 como entidade demandada, a ação considera-se regularmente proposta contra o ministério X, por o órgão X1 pertencer àquele ministério, que se considera citado com a citação do órgão X1”*.

V. Nestes termos, o citando poderá demonstrar que não chegou a ter conhecimento do ato por facto que não lhe é imputável¹⁰³. Por hipótese, porque havia uma ordem de serviço, dirigida aos órgãos daquele ministério, no sentido de imediatamente transmitirem ao ministério todas as citações que fossem efetuadas nos órgãos, que não foi observada, porque o órgão citado negligentemente ocultou tal informação do ministério, etc.

¹⁰² Com LEBRE DE FREITAS, *Inconstitucionalidades do Código de Processo Civil*, in ROA, a. 52, vol. 1, 1992 (pp. 29-43), p. 33, e *Introdução do Processo Civil - Conceito e princípios gerais à luz do novo Código*, 4.ª ed., Gestlegal, Coimbra, 2017, p. 111, *“a garantia do direito à jurisdição exige que, para compensar a perda das garantias formais do ato, se admita, depois dele praticado, que o réu seja repostado no estado anterior e admitido a defender-se quando se apresenta, fora do prazo para contestar, a ilidir a presunção”*.

¹⁰³ Cf. art. 187.º, al. a), do CPC.

5. CONCLUSÕES

Sintetizam-se aqui as conclusões que a revisita à sanção, *ope legis*, da falta de personalidade judiciária e à citação da entidade demandada, *maxime* nos artigos 10.º/5 e 78.º/3, permitiu alcançar:

- i) os casos subjacentes à solução consagrada no n.º 4 do artigo 10.º correspondem a situações em que a entidade indicada pelo autor como demandada é desprovida de personalidade jurídica;
- ii) no processo administrativo, a sanção da falta de personalidade judiciária das ações propostas contra órgão de ministério ou de secretaria regional ou contra entidade administrativa independente destituída de personalidade judiciária resulta de duas operações:
 - ii.1) por um lado, estabelecendo que a ação se considera regularmente proposta contra o ministério, a secretaria regional ou a pessoa coletiva de direito público a que pertença o órgão/entidade administrativa independente destituída de personalidade judiciária indicada pelo autor como entidade demandada (arts. 10.º/4 e 78.º/3, primeira parte);
 - ii.2) por outro, estabelecendo a citação do ministério, da secretaria regional ou da pessoa coletiva de direito público com a citação do órgão indicado na petição inicial (arts. 10.º/5 e 78.º/3, *in fine*). Esta citação virtual derroga a solução do artigo 188.º/1, al. b), do CPC, constituindo fonte de sérias reservas quanto à sua compatibilidade com o direito a uma tutela judicial efetiva, constitucionalmente reconhecido, da entidade demandada;
- iii) na citação feita ao órgão indicado na petição inicial como entidade demandada, existe *formalmente* uma parte, ainda que desprovida de personalidade jurídica. Logo, podemos ter uma contestação apresentada por aquele;
- iv) a entidade demandada nos termos dos artigos 10.º/5 e 78.º/3, *in fine*, apenas pode designar como seu representante processual as pessoas indicadas no artigo 11.º/1. Pode também articular-se com o órgão citado para este indicar, nas condições estabelecidas no artigo 11.º/5, o representante em juízo. A solução atual de atribuir, simultaneamente em certos casos, a competência para designar o representante judicial à entidade demandada e ao órgão citado pode, em última instância, fazer perigar os direitos de defesa da entidade demandada, por lhe retirar da sua esfera de controlo a defesa na ação em que é parte;
- v) a contestação do órgão citado nos termos dos artigos 10.º/5 e 78.º/3, *in fine*, não é imputável à entidade virtualmente citada, sem prejuízo de a mesma, querendo, poder aproveitar-se da mesma, ratificando-a;
- vi) a entidade virtualmente citada nos termos dos artigos 10.º/5 e 78.º/3, *in fine*, tem o ónus de contestar a ação, podendo, porém, ilidir a presunção de que teve conhecimento da ação com a citação do órgão indicado pelo autor na petição (art. 188.º/1, al. e), do CPC, *ex vi* art. 23.º do CPTA).