

De  
**LEGIBUS**

5/6

2023

**O ESTADO DE NECESSIDADE  
NO DIREITO ADMINISTRATIVO**

THE STATE OF NECESSITY IN ADMINISTRATIVE LAW

LUIZ CABRAL DE MONCADA

**REVISTA DE DIREITO**

LAW JOURNAL

Faculdade de Direito — Universidade Lusófona

<https://revistas.ulusofona.pt/index.php/delegibus>

# O ESTADO DE NECESSIDADE NO DIREITO ADMINISTRATIVO

THE STATE OF NECESSITY IN ADMINISTRATIVE LAW

---

---

LUIZ CABRAL DE MONCADA\*

**SUMÁRIO:** 1. A noção; 2. Estado de necessidade e *voie de fait*; 3. O estado de necessidade no direito administrativo; 4. Os critérios materiais da urgência, das circunstâncias excepcionais e da natureza imperiosa do interesse público; 5. A natureza da competência para a actuação em estado de necessidade; 6. O controlo da actuação em estado de necessidade; 7. O direito a uma indemnização; 8. Conclusões.

**RESUMO:** O estado de necessidade consiste numa situação em que a Administração se vê obrigada a actuar com preterição da legalidade que, em condições normais, a vincula, em nome de exigências urgentes e inadiáveis.

Não se trata de actuar contra a lei ou sem ela, mas apenas de actuar ao abrigo de uma legalidade excepcional prevista pelo Código do Procedimento Administrativo. A Administração não viola a lei, simplesmente prescinde dela de modo a acorrer a situações excepcionais.

Claro está que a actuação em estado de necessidade está também disciplinada pelo CPA. Assim sendo, as medidas adoptadas devem ser justificadas e proporcionais aos objectivos prosseguidos e os eventuais lesados têm direito a uma indemnização pelos prejuízos causados.

**PALAVRAS-CHAVE:** estado de necessidade, urgência, legalidade, excepção, proporcionalidade, indemnização.

**ABSTRACT:** The state of necessity consists of a situation in which the Administration is forced to act without the legality that, under normal conditions, binds it, in the name of urgent and unpostponable demands.

It is not a question of acting against the law, but only of acting under the exceptional legality also provided for by the Code of Administrative Procedure. The Administration does not violate the law, it simply dispenses from it in order to resort to exceptional situations.

---

\* Professor Catedrático da Faculdade de Direito da Universidade Lusófona (Lisboa). Investigador do CEAD Francisco Suárez. lmoncada@live.com.pt

Of course, acting in a state of necessity is also regulated by the Code of Administrative Procedure. Therefore, the adopted measures must be justified and proportional to the objectives pursued and any eventual injured parties are entitled to compensation for the damage caused.

**KEYWORDS:** state of necessity, urgency, legality, exception, proportionality, compensation.

## 1. A NOÇÃO

1.1 O estado de necessidade é um incontornável princípio geral de direito administrativo que permite à Administração actuar no caso concreto com preterição das regras legais aplicáveis, ou seja, erradicando o princípio da preferência da lei, componente essencial da legalidade, lei esta que, no âmbito do direito administrativo, que é todo ele procedimentalizado, se reporta sobretudo (mas não apenas) à observância das formalidades procedimentais. Permite assim à Administração actuar sem recorrer às regras formais, procedimentais e substanciais indispensáveis para a legalidade da sua actuação. Não se trata de uma excepção ao regime normal da legalidade, posto que a própria lei o prevê, mas de uma legalidade excepcional.

A preterição das regras legais normalmente aplicáveis nem sempre consubstancia uma actividade material da Administração, mas mesmo quando assim não sucede afasta a aplicação das regras aplicáveis. Diz respeito a aspectos organizativos como, p. ex., a violação da repartição legal das competências entre os diversos órgãos da Administração, a aspectos procedimentais, desde logo a preterição das formalidades próprias do *iter* correspondente do acto ou do contrato administrativos, ou substanciais como, p. ex., a violação do conteúdo legalmente protegido de um direito fundamental como a propriedade privada ou a livre expressão do pensamento. Independentemente disto, há que evidenciar que a preterição das regras formais e procedimentais pela Administração pode consubstanciar, e será normal que assim seja, a violação de um direito fundamental como, p. ex., o direito à audiência prévia ou a uma fundamentação conforme com a lei.

O legislador não fornece uma definição de estado de necessidade pelo que teve de ser a jurisprudência a delimitar o conceito. A doutrina e a jurisprudência coincidem no essencial; o estado de necessidade é uma actuação administrativa contra a legalidade aplicável *sob um perigo actual e iminente* para o qual *não contribuiu a vontade do agente* de modo a resguardar um interesse público essencial. Os pressupostos pacificamente aceites do estado de necessidade são: 1) um perigo iminente e actual o

que invoca uma situação de urgência<sup>1</sup>; 2) para a prossecução de um interesse público essencial como, p. ex., o funcionamento de um serviço público de transportes ou de socorro; 3) provocado por circunstâncias excepcionais e imprevisíveis pela lei, o que invoca uma situação de anormalidade, 4) alheia à vontade do agente administrativo competente para actuar, o que nos coloca perante uma situação objectiva a que é imperativo meter mãos; 5) preterindo a lei aplicável, ou seja, uma actuação *contra legem*; e, por último, 6) desde que os resultados obtidos com a preterição da lei aplicável não pudessem ter sido alcançados de outro modo, ou seja, desde que a erradicação daquele perigo e daquele dano só possa ficar a dever-se ao incumprimento das normas que em circunstâncias normais seriam aplicadas, o que inculca a necessidade e adequação da preterição das normas que nas mesmas circunstâncias normais regulariam a actividade administrativa. Não se justifica assim uma decisão prévia oficiosa de actuação em estado de necessidade nem, muito menos, a prática de um acto administrativo prévio a uma conduta material compreendendo uma anterior notificação do particular interessado, a sua audiência prévia e a adequada fundamentação da actividade administrativa.<sup>2</sup>

São estes os pressupostos da situação que permite actuar em estado de necessidade. O alcance material respectivo será à frente versado, designadamente a urgência, a excepcionalidade e o interesse público essencial a preservar.

Não se trata de viabilizar uma actuação ilegal, mas sim de permitir uma actividade regida por um critério de legalidade excepcional. Assim sendo, a actuação em estado de necessidade não decorrendo da legalidade resulta ainda de um princípio mais geral da juridicidade da actividade administrativa, ou seja, a actuação em estado de necessidade rege-se sem intermediação

1 Cfr. A. Gonçalves Pereira, *Erro e Ilegalidade no Acto Administrativo*, (Lisboa, 1962), 75; P. Otero, *Legalidade e Administração Pública - O Sentido da Vinculação Administrativa à Juridicidade*, (5.<sup>a</sup> reimpressão, Coimbra, 2022), 997 e J. M. Sérvulo Correia, "Revisitando o Estado de Necessidade", in *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Diogo Freitas do Amaral*, Coimbra, 2010. Em sentido um tanto diferente, D. Freitas do Amaral e Maria da Glória Garcia, ob. cit. p. 493 e ss., autonomizando a urgência do estado de necessidade.

2 Não acompanhamos assim D. Freitas do Amaral e Maria da Glória Garcia, "O Estado de Necessidade e a Urgência em Direito Administrativo", (*ROA*, 1999), 488, ao exigirem a fundamentação da actuação administrativa em estado de necessidade por analogia com a declaração do estado de sítio ou do estado de emergência mesmo que adequada às circunstâncias. A actuação em estado de necessidade parece-nos dispensar sempre a aplicação das regras do CPA.

da lei ordinária (entendida em sentido amplo) mas com imediata ligação à Constituição e ao direito em geral.<sup>3</sup>

A figura do estado de necessidade não nos interessa assim enquanto indício da crise constitucional no que ela pode ter de decisivo para a caracterização do sistema de governo. Trata-se de um problema de direito constitucional e não de direito administrativo pois que relva da caracterização ao mais alto nível do poder (constitucional) de direcção política.

1.2 É por isso que se especifica no nº 2 do art. 3º do Código do Procedimento Administrativo (CPA) que os actos praticados em estado de necessidade são *válidos* apesar da *preterição das regras estabelecidas no presente Código*. Em conformidade, o estado de necessidade é versado precisamente a propósito do princípio da legalidade da actividade administrativa. Não como um exemplo de ilegalidade, o que seria contraditório, mas sim como um exemplo de uma legalidade excepcional. Excepcional, mas inserida no quadro geral da juridicidade.

1.3 A actuação em estado de necessidade erradica, como se disse, o princípio da preferência da lei que proíbe decisões administrativas *contra legem*, componente essencial da legalidade a que a Administração fica vinculada. Trata-se de uma legalidade excepcional que, como se disse, dá corpo à abertura da Administração a situações objectivas urgentes, excepcionais e anómalas que requerem aquela actuação.

Não se confunde assim com a desaplicação da lei (entendendo esta noção em sentido amplo como norma e não apenas como acto legislativo) pela Administração com fundamento na invalidade desta. Não se pode abundar neste tema, mas a actuação em estado de necessidade não vira costas à lei por esta ser inválida, mas sim por, sem prejuízo da validade desta, lhe preferir um princípio geral que a habilita a, em certas circunstâncias de excepção, actuar contra a lei. A actuação em estado de necessidade não põe em causa o conteúdo válido da lei, mas simplesmente lhe prefere outro mais adequado às circunstâncias anómalas e excepcionais que se verificam no caso.

---

3 Tb. assim Maria da Glória Garcia, “As Transformações do Direito Administrativo na Utilização do Direito Privado pela Administração Pública - Reflexões sobre o Lugar do Direito no Estado”, in *Os Caminhos da Privatização da Administração Pública- IV Colóquio Luso-Espanhol de Direito Administrativo*, (Coimbra, 2011), 345.

Por outro lado, a norma jurídica contrariada não cessou a respectiva vigência; não caducou. Continua de boa saúde a produzir efeitos, mas simplesmente foi preterida em dadas circunstâncias atendendo a valores mais altos.

Não se confunde também a actuação em estado de necessidade com o mérito da actividade administrativa, ou seja, com uma conduta oportuna e conveniente face às circunstâncias, pois que o que fica em causa é a legalidade normal em prol de uma excepcional, mas não necessariamente por razões de mérito. Tal não significa, todavia, que as considerações de mérito ou de fazer bem feito não sejam relevantes na actuação em estado de necessidade, tal como, aliás, em toda a actividade da Administração, designadamente pelo que toca à ponderação do interesse público essencial de outro modo atingido e da proporcionalidade das condutas adequadas e eficazes para a sua protecção.

1.4 A competência por lei atribuída à Administração para actuar em estado de necessidade não viabiliza restrições aos direitos subjectivos para além das que a declaração do estado de sítio ou de emergência potencia, em conformidade com o n.º 6 do art. 19º da CRP. A actividade administrativa não pode ultrapassar as barreiras que a defesa dos direitos fundamentais e a reposição da normalidade constitucional colocam ao regime do estado de sítio e de emergência. A Administração não pode em sede de estado de necessidade fazer aquilo que a CRP não viabiliza em sede de *estado de sítio* ou *estado de emergência*.

Tais restrições apenas podem ocorrer em estado de sítio ou de emergência declarados em conformidade com o art. 19º da CRP e perante as circunstâncias gravíssimas previstas no nº 2 do art. 19º. O acto de declaração do estado de sítio ou do estado de emergência releva da função política da competência do Presidente da República (alínea d) do art. 134º da CRP), embora sujeito a um procedimento específico constante do art. 138º da CRP, cujo regime jurídico está constitucionalmente previsto compreendendo os respectivos limites. Em conformidade, a declaração do estado de sítio ou de emergência deve observar os termos constantes de lei corporizando esta aqueles limites constitucionalmente assinalados no referido

art. 19º. Tais termos são os da lei da protecção civil (Lei nº 27/2006, de 3/7/2006, já alterada, compreendendo ainda o estado de *calamidade*). Ora, o estado de necessidade releva do exercício da função administrativa e não do da política e não compreende a suspensão do exercício dos direitos, liberdades e garantias constitucionais, razão pela qual se basta com um regime administrativo, muito embora tenha fundamento constitucional, como se verá.

Na verdade, o estado de necessidade, porque nem sempre restringe direitos fundamentais dos cidadãos, distingue-se claramente dos estados de emergência e de calamidade declarados, p. ex., no actual contexto pandémico. Habilita simplesmente a Administração a actuar em dadas circunstâncias lançando borda fora exigências legais normais.

Deve, contudo, admitir-se que a aplicação de certas medidas em estado de necessidade possa servir de complemento ao estado de sítio, de emergência ou de calamidade de modo a tornar possíveis condutas que a Administração se pode ver constringida a adoptar na sequência do regime legal de restrição de certos direitos fundamentais naquelas situações.

1.5 A legalidade da actuação em estado de necessidade resulta, em síntese, de um princípio geral que precisamente permite à Administração actuar em certas situações prescindindo do escrupuloso cumprimento de um regime legal. Trata-se de um princípio geral anterior à lei que apenas declara e habilita o respectivo regime jurídico. Não seria assim sequer necessário enunciar quaisquer pressupostos da actuação em estado de necessidade, pois que ele resulta de um princípio geral já inserido na juridicidade da actividade administrativa.<sup>4</sup>

A invocação deste princípio geral é muito antiga, constante deste sempre do pensamento político e jurídico. São Tomás de Aquino viabilizava na actuação das autoridades um mal menor para evitar um maior. O princípio é, aliás, comum a todo o direito, pois que também no direito civil reza o n.º 1 do art. 339º do Código Civil que é *lícita* a acção daquele *que destruir ou danificar coisa alheia com o fim de remover o perigo actual de um dano manifestamente*

---

<sup>4</sup> Tb. assim, M. Esteves de Oliveira, P. C. Gonçalves e J. Pacheco de Amorim, *Código do Procedimento Administrativo comentado*, I, Coimbra, 2ª ed., 8ª reimpressão, (Coimbra, 2010), 144.



*superior, quer do agente, quer de terceiro.* Sobressaem duas ideias essenciais: a licitude da acção e a ponderação entre o perigo do dano actualmente provocado e o dano superior assim evitado. O estado de necessidade administrativo traduz este princípio geral comum a todo o direito.

A actuação em estado de necessidade ganha, aliás, cada vez mais foros de cidadania no actual contexto jurídico. A lei parlamentar ou diploma equivalente cada vez menos podem servir o propósito da conformação rigorosa da actividade administrativa, e esta, por sua vez, cada vez mais assume os riscos e a imprevisibilidade decorrentes da intervenção alargada na realidade económica e social. Natural é assim que estes imponderáveis normalizem a actuação em estado de necessidade e, mesmo mais, a tornem inevitável. O estado de necessidade está na ordem do dia.

1.6 O regime jurídico do estado de necessidade é, todavia, diferente, num estrito plano normativo, no direito administrativo e no civil, porquanto, no primeiro, o estado de necessidade é configurado como um regime excepcional de legalidade, ao passo que, no segundo, é objecto de uma norma própria que o configura como um regime principal em vez de como um regime de excepção a outro regime jurídico.

1.7 O princípio que permite à Administração actuar em estado de necessidade não vale sozinho. Como todos os princípios gerais, goza de propriedades expansivas, pelo que o seu âmbito de validade tem de ser cotejado com o de outros princípios gerais convergentes na situação. Avulta o princípio geral da proporcionalidade como, aliás, resulta claramente do referido n.º 2 do art. 3º do CPA. A proporcionalidade é, aliás, um critério geral omnipresente na actividade (legislativa e) administrativa, corolário do princípio geral do Estado de Direito. Do cotejar dos princípios gerais resulta um complexo trabalho de ponderação.

Ao dizer-nos que a actuação em estado de necessidade é possível *desde que os seus resultados não pudessem ter sido alcançados de outro modo*, nas palavras do n.º 2 do art. 3º, a lei faz claramente apelo ao princípio geral da proporcionalidade, pois que um dos parâmetros deste princípio é precisamente o da necessidade da actuação administrativa para lograr os fins legais.

É por intermédio do princípio da proporcionalidade que se pode aferir se os fins justificam os meios viabilizando a preterição das formalidades legais aplicáveis ao caso que, como todos sabemos, foram pensadas para a melhor protecção dos cidadãos perante a Administração. O recurso ao critério da proporcionalidade é indispensável para que o agente possa aferir se a preterição das formalidades legais exigíveis é necessária, adequada e, uma vez sopesada, rigorosamente proporcional à valia do interesse público essencial que assim se pretende resguardar, pois que se exige no referido n.º 2 do art. 3º a prova de que os resultados obtidos com a preterição das formalidades legais não podiam ser alcançados sem ela. A aplicação do princípio da proporcionalidade faz-se de acordo com um determinado procedimento que passa por uma sequência própria de juízos de ponderação a efectuar. Em primeiro lugar, a Administração deve identificar claramente qual o fim de interesse público a prosseguir que mais que justifique a preterição da lei. O fim deve ser de tal modo ponderoso que branqueia o incumprimento das regras legais. Identificado este fim qualificado, a actuação tem de ser, em segundo lugar, de tal modo necessária que justifica a preterição da legalidade exigível noutras circunstâncias. Seguidamente, a mesma actuação deve ser adequada à situação concreta e, por último, a Administração deve ainda ponderar a escolha dos meios em função do fim de interesse público a prosseguir já identificado. Esta escolha deve ser orientada por um juízo de ponderação em sentido estrito que privilegia a adopção do meio que menos intrusivo se revele na esfera jurídica do lesado sem prejuízo dos interesses públicos qualificados a salvaguardar.<sup>5</sup>

A aplicação conjunta dos princípios gerais do estado de necessidade e da proporcionalidade subentende uma permanente relação de osmose entre a hipótese legal e a estatuição. As hipóteses são de tal modo abstractas que só funcionam tendo em consideração os interesses públicos essenciais cuja lesão se pretende evitar, os meios necessários e adequados a tanto, bem como a natureza do perigo iminente e as circunstâncias excepcionais presentes. Todo este esforço cabe já na estatuição a cargo da Administração. Estamos perante uma operação de síntese de que resulta a norma do caso concreto.

---

5 Sobre o *iter* a observar no juízo de proporcionalidade, V. Canas, *O Princípio da Proibição do Excesso na Conformação e no Controlo de Atos Legislativos*, Coimbra, 2017. Tb. Laura N. Vicente, *O Princípio da Proporcionalidade - uma nova abordagem em tempo de pluralismo*, (Coimbra, 2014).

Os critérios materiais da proporcionalidade balizam assim a legalidade da actuação em estado de necessidade.

1.8 Concluindo, estado de necessidade e proporcionalidade são os dois princípios gerais invocáveis no tratamento das situações que possibilitam à Administração actuar preterindo as *regras estabelecidas no presente Código* como reza o referido n.º 2 do art. 3º, exigíveis em condições normais, e que se reportam a aspectos essencialmente formais e procedimentais muito embora sem esquecer elementos substanciais cuja preterição pode também ser justificada pelo estado de necessidade. Por sua vez, a proporcionalidade é um princípio geral convergente em todas as situações concretas compreendidas na actuação em estado de necessidade e que obriga a Administração a proceder de acordo com os critérios substantivos que dele se desentranham.

## **2. ESTADO DE NECESSIDADE E VOIE DE FAIT**

2.1 A figura da *voie de fait* (via de facto) é uma figura originária do direito administrativo francês. Foi utilizada sobretudo na jurisprudência francesa para reprimir atentados à propriedade privada sem qualquer título legal, regulamentar ou contratual que os justifique. Reproduz uma situação em que a Administração pratica um acto material sem qualquer apoio num acto jurídico anterior que o legitime ou então actua com flagrante violação das regras procedimentais aplicáveis. É ainda exigível que desta actuação resulte um dano na esfera jurídica do particular capaz de afectar um seu direito ou interesse legítimo.

Em qualquer dos casos estamos perante uma actuação ilegal da Administração. Não se trata de uma actuação sob um quadro de legalidade excepcional, mas sim de uma pura e simples ilegalidade. Corporiza uma actuação não apenas inteiramente ilegal (em sentido amplo) da Administração, mas até contra o direito, pois não sustentada sequer em qualquer princípio geral invocável. Não se louva em nenhum perigo iminente para um interesse público essencial, nem na urgência em resolver a situação, nem na excepcionalidade da mesma nem em qualquer outro dos critérios materiais que balizam o estado de necessidade.

A actuação administrativa mediante a *voie de fait* conduz a Administração para fora do regime da legalidade. Nada tem a ver consequentemente com a actuação em estado de necessidade que é ainda uma actuação legal embora excepcional.

Caso a Administração actue sem título jurídico que a legitime, não deixa o nosso direito, como não podia deixar de ser, de proteger o particular lesado mediante tutela indemnizatória e condenatória, como se verá.

### 3. O ESTADO DE NECESSIDADE NO DIREITO ADMINISTRATIVO

3.1 A figura do estado de necessidade tem larga repercussão no direito administrativo ou não fosse ela a corporização de um princípio geral. Tem consequências orgânicas, procedimentais e processuais.

A lei alude várias vezes a situações em que a Administração se pode ver compelida a actuar em estado de necessidade. Nem sempre utiliza a expressão, ou não fosse a realidade que a legitima imponderável e excepcional, mas aflora o seu regime com frequência, pois muitas são as circunstâncias em que a Administração assim pode e deve actuar e cada vez mais o são. O tratamento legal do estado de necessidade aflora, pelo que toca ao funcionamento dos órgãos administrativos colectivos, ao regime da modificação e resolução dos contratos administrativos, à execução do acto administrativo, à inexecução das sentenças pela Administração e, ainda que incidentalmente, ao regime da responsabilidade civil extracontratual por acto lícito dito agora *indemnização pelo sacrifício*. As soluções legais podem e devem ser compreendidas na óptica do estado de necessidade.

Na verdade, em certas *circunstâncias excepcionais* que o justificam pode o Presidente do órgão colegial *suspender ou encerrar antecipadamente*, mediante decisão fundamentada, as reuniões do colégio, em conformidade com o n.º 3 do art. 21º do CPA. Leis especiais consagram soluções semelhantes.<sup>6</sup>

6 Neste caso a decisão deve ser fundamentada, pelo que a preterição das regras legais não é total. Era também o caso previsto no já revogado (pela Lei n.º 75/2013 de 12/9) n.º 3 do art. 68º da Lei n.º 169/99, de 18/9, que versa a competência dos órgãos das autarquias locais, sobre os poderes do Presidente da Câmara para praticar actos da competência desta sempre que o exijam circunstâncias *excepcionais e urgentes* e não seja possível reunir extraordinariamente a Câmara. A lei não hesitou aqui em preterir formalidades em nome de interesses públicos relevantes que se não compadecem com a

Pelo que toca ao direito administrativo substantivo, abundam os exemplos. A previsão legal dos poderes de conformação da relação contratual (Capítulo IV do Título I da Parte III do CCP-art. 302º e ss.), designadamente a modificação e resolução, tem alcance meramente declarativo de uma figura jurídica que a transcende e que vai buscar a sua legitimação a um princípio geral, como já ficou dito.

Com efeito, ao modificar ou resolver o contrato administrativo por razões de interesse público, nos termos das alíneas c) e e) do art. 302º, da alínea c) do art. 312º e do art. 334º do Código dos Contratos Públicos (CCP) a Administração renuncia a cumprir as suas obrigações contratuais tal como ficaram previstas no texto acordado em nome de circunstâncias urgentes e excepcionais não previstas, que vão para além dos riscos próprios do contrato. As causas objectivas desta situação podem decorrer de circunstâncias excepcionais e urgentes que levam a Administração a modificar ou resolver o contrato. A invocação do estado de necessidade não está prevista enquanto tal, mas nada impede que a Administração dela se possa socorrer para fundamentar o seu *jus variandi*. É líquido que esta invocação viabiliza a resolução do contrato. Por último, a prática imediata de actos e operações materiais pela Administração necessárias a dar realidade ao acto administrativo exequendo sem prévia *decisão autónoma e devidamente fundamentada de proceder à execução*, prevista no art. 177º do CPA, é mais um afloramento da actuação em estado de necessidade como, aliás, reconhece claramente o n.º 2 do mesmo art. 177º.

Pode ainda configurar-se uma situação em que a Administração se veja compelida a actuar imediatamente, porque em estado de necessidade, praticando desde já os actos jurídicos e as operações materiais *de execução* indispensáveis, mas sem ter tido sequer tempo de praticar o acto administrativo prévio, dito acto *exequendo*, que lhes serve de parâmetro, arredando a norma do n.º 1 do art. 177º do CPA. O regime do estado de necessidade não dispensa a prática do acto jurídico conformador do acto material posterior a que serve de parâmetro, devendo aquele ser praticado sempre que possível, mas não o sendo, tal omissão fica branqueada pelo estado de necessidade.

---

morosidade procedimental. De acordo com P. Otero, o estado de necessidade constitui aqui fonte do poder de substituição; "O Poder de Substituição em Direito Administrativo-Enquadramento Dogmático-Constitucional", II, (Lisboa, 1995), 392 e ss..

O regime da responsabilidade civil extracontratual do Estado e de outras pessoas colectivas públicas (ou equiparadas), gerador de um direito à indemnização pelo sacrifício, tal como previsto no art. 16º do Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e Demais Entidades Públicas (Lei nº 67/2007, de 31/12), ao colocar o acento tónico da obrigação de indemnizar que cabe à Administração no dano em vez de na conduta, *não faz da actuação em estado de necessidade critério independente do direito à indemnização do lesado*, mas dele fica claro que os danos resultantes geradores do direito à indemnização podem resultar daquela actuação.

Pelo que toca ao direito adjectivo, avulta o regime legal da inexecução da sentença dos tribunais administrativos previsto nos arts. 45º, 163º e 175º do Código de Processo nos Tribunais Administrativos (CPTA), com a consequência da substituição da tutela reconstitutiva pela tutela indemnizatória. A causa legítima de inexecução pode ser consequência directa de circunstâncias urgentes e excepcionais ditadas por um perigo actual e iminente para um forte interesse público cuja ocorrência gerou a necessidade imperativa de não dar execução pontual à sentença, contrariando o dever de a executar, sob pena de grave prejuízo para aquele interesse público.

3.2 Resulta daqui que actuação em estado de necessidade não é excepcional no direito administrativo. Excepcionais são as circunstâncias que a legitimam, mas não a respectiva previsão legal, ou não fosse ele a consequência directa de um princípio geral de direito administrativo como tal previsto no CPA e com diversos afloramentos em leis especiais.

Fique, contudo, claro que a actuação em estado de necessidade vai para além daqueles casos em que a lei a prevê, bem como de outros em que a lei preveja uma actuação em circunstâncias excepcionais e urgentes com preterição das regras formais aplicáveis, mas sem alusão expressa ao estado de necessidade. A actuação em estado de necessidade é um verdadeiro princípio geral do direito administrativo que, como todos os princípios gerais, transcende as respectivas previsões legais avulsas, muito embora nada as impeça, antes pelo contrário, por razões compreensíveis de segurança jurídica e de densidade legal.

#### 4. OS CRITÉRIOS MATERIAIS DA URGÊNCIA, DAS CIRCUNSTÂNCIAS EXCEPCIONAIS E DA NATUREZA IMPERIOSA DO INTERESSE PÚBLICO

4.1 Já sabemos quais são os pressupostos do estado de necessidade administrativo. Abundam em critérios materiais. São eles a urgência, a natureza excepcional da actuação e a qualidade do interesse público envolvido. Vamos agora descrevê-los. A proporcionalidade não é um critério substantivo intrínseco do estado de necessidade, mas sim uma condicionante material da sua juridicidade.

A urgência é um pressuposto substantivo necessário do estado de necessidade. Consubstancia a reacção perante um perigo actual e iminente de lesão a um relevante interesse público. É isso que torna a actuação urgente. Mas o critério da urgência vai para além da actuação em estado de necessidade porque há situações em que a Administração se vê compelida a actuar com urgência, mas observando ao mesmo tempo as regras legais estabelecidas pelo CPA. O que identifica o estado de necessidade é a preterição destas regras, não a urgência.

Com efeito, a actuação urgente não é excepcional, mas sim normal e está prevista na lei que delimita os respectivos pressupostos e assinala um regime legal a observar, embora mais simplificado do que o exigível em condições não urgentes. A actuação urgente não prescinde da lei, apenas torna legalmente possível um procedimento mais simplificado. O regime jurídico da urgência não é *contra legem*; é legal só que mais simplificado do que em condições não urgentes. É assim que se compreende que, p. ex., o responsável pela direcção do procedimento administrativo possa dispensar a audiência dos interessados quando a decisão seja urgente, em conformidade com a alínea a) do n.º 1 do art. 124º do CPA, que a expropriação por utilidade pública de natureza *urgentissima* fique sujeita a um procedimento próprio muito mais simples, compreendendo a imediata posse administrativa do bem sem quaisquer formalidades prévias, em conformidade com o art. 19º da Lei nº 168/99, de 18/97, entre outros casos previstos em lei especial.

A urgência ressalva ainda a utilização de meios coercivos pela Administração, em conformidade com o n.º 1 do art. 176º do CPA. Na verdade, a utilização de meios coercivos pela Administração fica sujeita a um especial

7 Já actualizada. Consagra o Código das Expropriações.

regime de legalidade previsto no mesmo artigo, que não vem agora ao caso, mas dele se excepciona a actuação em situações de *urgente necessidade pública*, devidamente fundamentada.

A urgente necessidade pública ressalva a utilização de meios coercivos para além dos casos *e segundo as formas e termos expressamente previstos na lei*, mas não se confunde com a actuação em estado de necessidade, muito embora não se possa descartar que esta pode compreender o uso de meios coercivos. Seja como for, a utilização de meios coercivos não é um elemento essencial do estado de necessidade. No entanto, é certamente uma consequência normal da actuação administrativa dele emergente. E se assim for a urgência da situação de necessidade pública justifica-a não em nome do estado de necessidade, mas sim daquela urgência.

4.2 O que se diz não invalida que a urgência não seja uma condicionante normal do estado de necessidade. Mas não é uma razão necessária. Na verdade, é a urgência que exige que as normas aplicáveis ao caso, designadamente as de natureza formal, não possam ser aplicadas sob pena de danos irreparáveis, assim contribuindo, à sua maneira, para a identificação da situação que desencadeia, por sua vez, o estado de necessidade.

A invocação do interesse público para, p. ex., resolver um contrato administrativo, como causa legítima para não executar uma sentença de um tribunal administrativo contra a Administração ou passar de imediato *à execução material sem* título formal anterior, ou seja, sem praticar acto administrativo prévio pode, o que será corrente, alicerçar-se (também) em considerações de urgência, mas nem sempre passando por cima dos requisitos formais e procedimentais estabelecidos pelo CPA ou pelo CPTA.

Em suma, a urgência potencia o estado de necessidade, mas pode ser necessário actuar nesta conformidade em situações que não são urgentes ao mesmo tempo que a Administração pode ter de actuar em situações de urgência mas sem os poderes extraordinários contra a lei próprios da sua actuação em estado de necessidade.

4.3 O mesmo se diga da actuação administrativa em circunstâncias excepcionais. A excepcionalidade das circunstâncias que leva a



Administração a actuar em estado de necessidade apenas pode ser avaliada em face do caso concreto e não em geral. Mas se a excepcionalidade de dada situação a requerer decisão justifica o estado de necessidade, a realidade é que situações excepcionais existem em que a Administração pode actuar, mas sem preterir as exigências formais e procedimentais do CPA, critério do estado de necessidade.

4.4 O interesse público que justifica a rejeição da lei há-de ser imperioso. Isto significa que estamos perante uma situação anormal em que a lei não pode acompanhar as exigências de interesse público que apenas sem ela e até contra ela podem ser satisfeitas. Estamos em face de uma situação de ruptura da legalidade. A natureza imperiosa do interesse público que justifica a preterição da lei só é concebível em situações de anormalidade. Fora daí é através da observância pontual da lei que o interesse público tem provimento. Significa isto que enfrentamos um conflito entre dois interesses públicos: o normal que resulta da aplicação pontual da lei e outro excepcional mas mais alto, que resulta precisamente da sua não aplicação.

Claro está que a consideração do interesse público essencial e imperioso que justifica a desobediência à lei não pode estar, pela própria natureza das coisas, previsto em qualquer norma. É uma cláusula geral de salvaguarda de situações excepcionais, anormais e fortuitas que só são tratáveis desobedecendo à lei. É por esta razão que aquelas circunstâncias e a qualidade do interesse que lhes vai associado apenas são de considerar no caso concreto e não através de uma previsão geral. A lei não se ocupa de excepções nem de circunstâncias anormais.

O interesse público essencial que se pretende salvaguardar através da actuação em estado de necessidade sobrepõe-se ao que resulta da pontual aplicação da lei. Como já se disse, não pode ser um interesse qualquer. Há-de ser necessariamente um dos mais importantes, o que significa que tem coturno constitucional e não legislativo. Não se trata forçosamente de um interesse decorrente da protecção constitucional de um direito, liberdade ou garantia constitucionalmente protegido como a liberdade de expressão ou a de confissão religiosa nem de um direito económico, social ou cultural tutelado através de uma prestação estatal considerando a importância que a protecção destes últimos

direitos tem na conformação do modelo constitucional do Estado de Direito material em que se louva a CRP. Pode efectivamente tratar-se de outro interesse público essencial resultante de um valor objectivo constitucionalmente conformador como a descentralização territorial ou associativa, o prestígio dos Tribunais, a independência e a unidade nacionais, entre outros.

Mas, independentemente dos critérios materiais da urgência, da excepcionalidade e da qualidade superlativa do interesse público a preservar que assistem à actuação em estado de necessidade, aquilo que verdadeiramente a singulariza enquanto modalidade da actuação administrativa é a preterição das regras legais do CPA que, não fosse assim, lhe presidiriam.

## **5. A NATUREZA DA COMPETÊNCIA PARA A ACTUAÇÃO EM ESTADO DE NECESSIDADE**

5.1 A consagração do princípio geral da actuação em estado de necessidade confere à Administração uma vasta margem de manobra. O alcance (deôntico) deste princípio é principalmente permissivo; as poucas condicionantes materiais da competência para actuar em estado de necessidade resultam dos referidos critérios materiais que a orientam e do referido princípio geral da proporcionalidade. Trata-se de um caso em que a competência da Administração fica limitada por uma norma permissiva com pouco alcance substancial a não ser o que resulta da convergência daquele princípio geral com os referidos pressupostos materiais da sua actuação ou de lei especial se existir.

A referida admissibilidade no CPA da actuação em estado de necessidade não especifica sequer quais as entidades administrativas que a podem invocar para actuarem em conformidade nem quais os respectivos pressupostos materiais, sem prejuízo de a lei ordinária poder por vezes determinar quais elas são e em que circunstâncias o podem fazer.

5.2 A legalidade na actuação administrativa em estado de necessidade é assim mínima por falta da ou pouca indicação dos pressupostos subjectivos e objectivos que balizam a actuação em conformidade. Mas nem por isso deixa

de existir. Independentemente dos casos avulsos em que a lei ordinária ou diploma equivalente possa avançar naquelas indicações, sempre a condicionante decorrente do princípio da proporcionalidade é de atender; legalidade mínima, mas legalidade apesar de tudo.

O princípio geral da proporcionalidade é também um critério da legalidade na actuação em estado de necessidade. Requer um procedimento decisório específico que passa a integrar a legalidade aplicável, a descrever em diversas fases procedimentais como já ficou descrito.

5.3 O poder administrativo para actuar em estado de necessidade não é de fonte constitucional, mas também não é de fonte legislativa directa. O estado de necessidade não é um dos princípios gerais de direito a que a actividade administrativa fique sujeita de acordo com o previsto no n.º 2 do art. 266º da CRP. Não se equipara à justiça, à igualdade, à proporcionalidade, à imparcialidade nem à boa-fé. Mas também não tem fonte legislativa directa. Vejamos; a actuação em estado de necessidade é *contra legem*, pelo que não é a lei positiva que confere tal legitimidade. A lei não se aniquila a si própria, pelo que a legitimidade para actuar contra a lei tem de vir de outra fonte. Se não é a lei ordinária (ou norma equiparada) que a confere à Administração, a respectiva fonte só pode residir num princípio geral de direito que a possibilita (*necessitas non habet legem*), posto que, como vimos, tal actuação não está constitucionalmente prevista ao invés do que sucede com a actuação em estado de sítio ou de emergência. Nestas condições, o regime do estado de necessidade consagrado pelo CPA tem alcance apenas declarativo de um princípio geral de direito anterior. Líquido é que não representa uma excepção à legalidade, mas apenas uma legalidade excepcional<sup>8</sup> que releva da juridicidade da actuação administrativa ou, se assim preferirmos, de uma ampla noção de legalidade susceptível de abarcar o regime decorrente daquele princípio geral e da relevância do convergente princípio geral da proporcionalidade que o baliza.

O poder em causa, não tendo fonte legislativa directa, não pode conceber-se como um poder discricionário outorgado à Administração pela lei ordinária e por ela em maior ou menor medida conformado, como é inequivocamente

8 D. Freitas do Amaral, *Curso de Direito Administrativo*, II, 3.ª ed., (Coimbra, 2017), 48.

o actual poder discricionário. *Não faria sentido que a lei ordinária desse à Administração o poder de dela prescindir em determinadas circunstâncias e até de contra ela própria actuar. A fonte deve ser encontrada noutra paragem.*

Esta distinção não desconhece que, de um ponto de vista estritamente material, a liberdade administrativa compreendida na actuação em estado de necessidade se aproxima da compreendida no uso de poderes discricionários e afins, mas, de um ponto de vista dogmático, a diferença está de pé, e uma coisa é aplicar a lei positiva, embora de forma ponderada, como sucede na discricionariedade, e outra é precisamente não aplicar a lei positiva, muito embora de forma também ponderada, preferindo um regime legal excepcional.

Dizer que o poder para actuar em estado de necessidade tem a sua fonte num princípio geral de direito não significa que a lei ordinária não possa nem deva colocar-lhe limites. Pelo contrário. Como ficou referido, a lei delimita, em termos mínimos, bem se sabe, as condições da actuação administrativa em estado de necessidade designadamente através do princípio geral da proporcionalidade e da obrigação de indemnizar.

Nesta perspectiva se distingue claramente o poder de actuação em estado de necessidade cuja fonte é um simples princípio geral de direito dos poderes discricionários conferidos pela lei e apenas por ela à Administração, decorrentes de diversas situações em que aqui não se pode abundar, desde o disjuntivo da expressão deôntica legal à indeterminação conceitual. Não há mesmo sombra de dúvida de que em dadas circunstâncias com chancela legal a Administração pode beneficiar de um poder discricionário superlativo por lei conferido tão vasto que se projecta na escolha da hipótese legal e não apenas na respectiva estatuição. A discricionariedade legal pode ir por vezes ao ponto de se reportar à própria hipótese legal. Reporta-se não apenas à estatuição, ou seja, à determinação dos efeitos a gerar pela Administração, mas à própria previsão ou hipótese legal. *É uma discricionariedade tão ampla que confere à Administração a possibilidade de ser ela própria a construir a situação que a vai posteriormente habilitar a actuar em estado de necessidade. Cria assim a «norma do caso concreto», ou seja, a hipótese e a estatuição que vão presidir à respectiva actuação concreta. Mas, seja como for, o poder discricionário em causa tem sempre fonte legislativa, ao passo que o poder de que aqui estamos*

falando tem a sua fonte directa num simples princípio geral de direito. Ora, a discricionariedade não tem a sua origem em nenhum princípio geral de direito, mas sim na lei propriamente dita. Os princípios gerais servem apenas para melhorar o controlo pelos tribunais da actuação administrativa no uso de poderes discricionários, ao mesmo tempo que o seu correcto uso pela Administração serve para legitimar axiologicamente a sua actividade.

5.4 Apesar da fonte constitucional e da vagueza dos enunciados normativos, o poder de actuar em estado de necessidade só pode ser exercido dentro de determinados limites decorrentes da ordem jurídica. Tais limites são os que presidem à caracterização material dos respectivos pressupostos, já feita, e os decorrentes do referido princípio geral da proporcionalidade sem esquecer os princípios gerais da justiça, da igualdade, da boa-fé e todos os que são próprios do Estado de Direito. Afinal, a Administração está sempre subordinada ao direito além de à lei, como resulta do n.º 2 do art. 266º da CRP. Trata-se de limites, também eles, de origem constitucional e não legislativa.

O que se diz louva-se no n.º 1 do art. 266º da CRP onde está previsto que a Administração está subordinada à Constituição para além de à lei e a certos princípios gerais, do que se deve concluir que nada obsta, do ponto de vista da juridicidade da sua actuação, que a Administração actue em estado de necessidade sem intermediação legislativa e apenas subordinada à Constituição. A chancela da actividade administrativa em estado de necessidade é directamente constitucional e não legislativa.

A tais limites devem ser acrescentados os que balizam a actuação em estado de sítio e em estado de emergência extensíveis ao estado de necessidade, desde logo o seu carácter transitório, com a consequência do pronto *restabelecimento* da situação de normalidade mas sem olvidar as consequentes obrigações de reconstituição da situação actual hipotética, ou seja, da que existiria se a Administração não se visse circunstancialmente obrigada a preterir a lei, o respeito pelos direitos fundamentais intocáveis mesmo em estado de necessidade como tal constantes do art. 19º da CRP e os correspondentes deveres de indemnizar a título de responsabilidade civil extracontratual do Estado e de outras pessoas colectivas públicas e equiparadas. Tudo quanto

sejam limites ao estado de sítio e de emergência são aqui analogicamente e, até por maioria de razão, aplicáveis.

A final e apesar da preterição da lei, o estado de necessidade está muito longe do arbítrio.

Claro está que os limites materiais do exercício do poder discricionário por lei atribuído são muito mais intensos. Constam da lei e analisam-se na delimitação da competência subjectiva para actuar, na competência objectiva, ou seja, no elenco legal de um mínimo de pressupostos materiais presidindo à actuação discricionária e no respeito pelo fim que da lei se desentranha bem como das normas com ela convergentes, sem esquecer a necessária observância das formalidades procedimentais que assumem, aliás, especial significado no exercício do poder discricionário, designadamente a audiência prévia do interessado, a adequada notificação deste e a correcta fundamentação (contextual) do acto praticado. Nada disto vale em estado de necessidade.

## **6. O CONTROLO DA ACTUAÇÃO EM ESTADO DE NECESSIDADE**

6.1 O controlo da actuação em estado de necessidade é eminentemente interno e não jurisdicional. As dificuldades são maiores do que no controlo da discricionariedade e de figuras afins (como a indeterminação conceitual). A avaliação da urgência, da iminência do perigo e do quilate do interesse público essencial a justificar a excepcional preterição das leis, não conferem ao agente administrativo um poder de autodeterminação, mas, em todo o caso, dificultam muito o controlo jurisdicional da verificação daqueles pressupostos pelo que apenas em situações-limite ele será possível sob pena de substituição do agente administrativo pelo juiz. Quando muito pode ser aqui esgrimida a conhecida figura da violação de lei por «erro manifesto de apreciação» aplicável por analogia, mas, mesmo assim, sem grande serventia dada a prerrogativa de avaliação da situação concreta de que a Administração dispõe ao actuar em estado de necessidade e com chancela constitucional.

6.2 O tema transcende em muito aquilo a nos propusemos, mas, mesmo assim, não deixaremos de evidenciar que o papel do juiz como verdadeiro criador do direito assume particular relevância no âmbito do controlo jurisdicional do estado de necessidade. O juiz beneficia aqui da legitimidade que para ele resulta de actuar segundo o direito e não apenas segundo a lei escrita. A legitimidade jurídica alia-se assim à democrática na consolidação desse produto final que é a decisão jurisdicional. Ao juiz cabe aqui recorrer aos princípios gerais de direito designadamente os referidos da proporcionalidade e da imparcialidade de modo a proteger situações jurídicas tanto subjectivas como objectivas, que possam ter sido agredidas. A relevância destes princípios gerais é a consequência directa da ausência dos critérios legais definidos a balizar a actuação administrativa em estado de necessidade. Bem vistas as coisas, a pouco mais poderá recorrer o juiz, além de àqueles princípios gerais, para reparar situações de ofensa a direitos fundamentais ou a valores consagrados gerados pela actuação em estado de necessidade. Esta requer uma jurisdição activa e principialista alicerçada em ponderações, ou seja, num verdadeiro juízo, e não na aplicação directa de um critério legal.

6.3 Seja como for, já constatámos que a Constituição e o CPA não deixam de impor limites à actuação em estado de necessidade. Estamos longe de uma validade incondicional dos actos assim praticados. Só valem os actos praticados porque a situação não pode esperar pela aplicação das normas legais, o interesse público a preservar é imperioso e essencial, e as medidas adoptadas são adequadas, necessárias e proporcionais aos objectivos pretendidos. Todos estes limites implicam ponderações que acabam por pôr entraves à actuação administrativa em estado de necessidade. Estão assim maduras as condições para que seja possível o respectivo controlo jurisdicional embora com as amplas limitações já descritas. O que se diz vale por maioria de razão para o controlo da actuação simplesmente urgente, sendo certo que neste caso a juridicidade é mais intensa do que na actuação em estado de necessidade.

## 7. O DIREITO A UMA INDEMNIZAÇÃO

7.1 Consequência normal, não necessária, da actuação em estado de necessidade é a produção de danos na esfera jurídica dos particulares ou de entidades públicas autónomas. Parâmetro da actuação em estado de necessidade é assim a *indenização pelo sacrifício* do eventual lesado pela preterição das regras legais aplicáveis, como está previsto no art. 3º do CPA. Aplica-se o regime previsto na Lei n.º 67/2007, de 31/12 sobre a responsabilidade civil extracontratual do Estado e de outras entidades públicas. A aplicação deste regime integra de pleno direito a legalidade sempre presente na actuação em estado de necessidade. A actuação administrativa é lícita para evitar consequências piores, mas, havendo danos a lamentar, o que é perfeitamente curial, há que os indemnizar.

A figura da *indenização pelo sacrifício* empurra a respectiva justificação para a óptica objectiva do dano em vez de para a subjectiva da culpa do agente. Faz assim jus à natureza objectiva da situação que originou a actuação em estado de necessidade. Não se presume sequer a ilicitude no caso em questão. É pura e simplesmente dispensável.

7.2 Nada impede que a actuação em estado de necessidade gere situações de ilicitude e que a obrigação de indemnizar dela decorrente tenha por fundamento a responsabilidade civil extracontratual da Administração por acto ilícito. Basta que, p. ex., a Administração ao actuar em estado de necessidade não tenha observado *regras de ordem técnica ou deveres objectivos de cuidado* no tratamento da situação e de que tenha resultado ofensa de direitos ou interesses legítimos, em conformidade com o n.º 1 do art. 9º da referida Lei n.º 67/2007, de 31/12. Logo a lei presume aqui ilicitude.

Havendo danos decorrentes da actuação em estado de necessidade, à indenização pelo sacrifício, domínio da responsabilidade objectiva da Administração, junta-se assim a eventualidade de uma responsabilidade civil extracontratual por acto ilícito.

Além do pedido indemnizatório, pode ser ou não com este cumulado um pedido de condenação da Administração à prática de toda uma série de actos materiais, nos termos previstos na alínea i) do n.º 2 do art.



2º do CPTA compreendendo as condutas necessárias ao *restabelecimento de direitos ou interesses violados, incluindo em situações de via de facto, desprovidas de título que as legitime*, correspondendo à competência dos tribunais administrativos para a *remoção das situações constituídas em via de facto, sem título que as legitime* prevista na alínea i) do n.º 1 do art. 4º do ETAF. Ora, se assim é para as situações de via de facto em que a Administração actua à margem da lei sem título jurídico, por maioria de razão o será para aquelas em que a Administração actua em estado de necessidade. Não há razão alguma, antes pelo contrário, para que a tutela das lesões infligidas aos particulares se restrinja à indemnização. É, aliás, isso o que resulta da lei, pois que a previsão da obrigação de restabelecimento de direitos e interesses lesados não se esgota nos casos em que a Administração actua em via de facto, alargando-se a outros casos de lesão de direitos e interesses.

## 8. CONCLUSÕES

1. O estado de necessidade é um princípio geral de direito administrativo que viabiliza uma actuação sem aplicação das regras legais exigíveis.
2. Os respectivos pressupostos reportam-se ainda a uma situação objectiva de resposta a um perigo iminente e actual para a satisfação urgente de um interesse público essencial que ficaria ameaçado se assim não fosse.
3. O estado de necessidade requer a metódica argumentativa da proporcionalidade (ou ponderação) na descoberta dos respectivos pressupostos legais.
4. As restrições aos direitos subjectivos que o estado de necessidade pode importar estão sempre balizadas pelos limites (negativos) decorrentes do art. 19º da CRP para as restrições feitas em nome do estado de sítio ou de emergência. Não podem ir mais longe.

5. O recurso ao princípio geral da proporcionalidade é indispensável no aprofundamento do controlo jurisdicional dos poderes de actuação em estado de necessidade, bem como no critério indemnizatório.

6. A actuação em estado de necessidade não se confunde com o exercício de poderes discricionários pela Administração que tem origem apenas legal, mas sem prejuízo de certa identidade material das situações tendo em conta as liberdades administrativas nelas implicadas. Mas de um ponto de vista dogmático a distinção é clara.

7. O controlo jurisdicional do estado de necessidade é naturalmente limitado e apenas poderá ocorrer em situações-limite.

8. A protecção do particular pode esperar-se do respectivo direito a uma indemnização e esta tem por fonte não apenas o seu sacrifício, mas também a ilicitude da actuação administrativa.

9. Acresce a condenação judicial da Administração às condutas necessárias para a remoção de situações lesivas constituídas ao abrigo da actividade administrativa, cabendo no âmbito da acção administrativa e na competência material dos tribunais administrativos.