

Publicação disponível em: <https://blook.pt/publications/publication/b21b46798d79/>

O REGIME PROCESSUAL PREVISTO NO ANTEPROJETO DO CÓDIGO DA ATIVIDADE BANCÁRIA (ACAB)

JOANA COSTA LOPES

REVISTA DE DIREITO FINANCEIRO E DOS MERCADOS DE CAPITALIS, VOL. 3 (2021), NO. 10, 303-334



JOANA COSTA LOPES

Assistente Convidada da FDUL. Investigadora do CIDP

O Regime Processual previsto no Anteprojeto do Código da Atividade Bancária (ACAB)

The Procedural Regime established in the Draft of the Banking Activity Code (ACAB)

RESUMO: O presente estudo pretende analisar o regime processual previsto no ACAB e compará-lo com o disposto no RGICSF. Nesta medida, o foco do artigo estará nas ações de impugnação das decisões do Banco de Portugal, nas providências cautelares de suspensão da eficácia dos atos praticados por esta entidade, nos meios contenciosos de reação contra as medidas de resolução e no regime da substituição processual nas medidas de resolução.

Palavras-chave: (i) ações de impugnação de atos administrativos; (ii) providências cautelares; (iii) decisões do Banco de Portugal; (iv) medidas de resolução; (v) substituição processual; (vi) incidente de habilitação

ABSTRACT: *The present paper aims to analyze the ACAB's procedural regime and compare it with the provisions of the RGICSF. To this extent, the focus will be on the judicial proceedings challenging the Banco de Portugal's decisions, on protective measures to suspend the validity of the acts performed by that entity and on the regime of procedural substitution.*

Keywords: (i) judicial proceedings challenging administrative decisions; (ii) protective measures; (iii) Banco de Portugal's decisions; (iv) resolution measures; (v) procedural replacement; (vi) application for procedural habilitation

SUMÁRIO: 1. Introdução. 2. As ações de impugnação e os processos cautelares para a suspensão de eficácia das decisões do Banco de Portugal (artigo 249.º do ACAB): 2.1. Evolução legislativa; 2.2. O elenco das alterações – análise legal comparativa entre o disposto no artigo 12.º RGICSF e o artigo 249.º do ACAB. 3. Os meios contenciosos de reação contra as medidas de resolução (artigo 573.º do ACAB): 3.1. Os meios contenciosos de reação contra as medidas de resolução previstos no RGICSF; 3.2. O elenco das alterações – análise legal comparativa entre o disposto no artigo 145.º-N do RGICSF e o artigo 573.º do ACAB. 4. Da substituição processual nas medidas de resolução (n.º 9 do artigo 511.º do ACAB e n.º 6 do artigo 521.º do ACAB). 5. Conclusões.

1. Introdução

O presente texto tem como objetivo o estudo crítico do regime processual previsto no atual Anteprojeto do Código da Atividade Bancária (doravante “ACAB”) e a sua comparação com o que consta do Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras (doravante “RGICSF”), focando-se em particular: i) nas ações de impugnação e nos processos cautelares para a suspensão de eficácia das decisões do Banco de Portugal, regulados no artigo 249.º do ACAB; ii) nos meios contenciosos específicos que podem ser utilizados pelos particulares para impugnar medidas de resolução, presentes no artigo 573.º do ACAB; e iii) nos mecanismos da substituição processual que se encontram previstos nos artigos 511.º e 521.º do ACAB.

2. As ações de impugnação e os processos cautelares para a suspensão de eficácia das decisões do Banco de Portugal (artigo 249.º do ACAB)

2.1. Evolução legislativa

I. O regime da impugnação das decisões do Banco de Portugal, disciplinado no artigo 249.º do ACAB, está atualmente regulado no artigo 12.º do RGICSF sob a epígrafe: *Decisões do Banco de Portugal*, que estipula o seguinte:

“1 – As ações de impugnação das decisões do Banco de Portugal, tomadas no âmbito do presente diploma, seguem, em tudo o que nele não se encontre especialmente regulado, os termos constantes da respetiva Lei Orgânica.

2 – Nas ações referidas no número anterior e nas ações de impugnação de outras decisões tomadas no âmbito da legislação específica que rege a atividade das instituições de crédito e das sociedades financeiras, presume-se, até prova em contrário, que a suspensão da eficácia determina grave lesão do interesse público.

3 – Nos casos em que das decisões a que se referem os números anteriores resultem danos para terceiros, a responsabilidade civil pessoal dos seus autores apenas pode ser efetivada mediante ação de regresso do Banco e se a gravidade da conduta do agente o justificar, salvo se a mesma constituir crime.”

II. Conforme tem sido entendimento da jurisprudência nacional, o disposto no artigo 12.º do RGICSF constitui uma presunção ilidível¹: o que significa que até ser produzida prova do contrário, a suspensão da eficácia nas ações de impugnação das decisões do Banco de Portugal e de outras decisões tomadas no âmbito da legislação específica que rege a atividade das instituições de crédito, considera-se gravemente lesiva do interesse público². A título

¹ Cfr. Ac. RLx 06-set.-2018 (Arlindo Crua), Processo n.º 4730/16; Ac. RLx 15-nov.-2012 (Relator Jorge Leal), Processo n.º 519/10, disponíveis em dgsi.pt.

² Cfr. Vieira de Andrade, *A Justiça Administrativa – Lições*, 18.ª ed., Almedina: Coimbra (2020), 347 (nota de rodapé 891). No que diz respeito ao conceito de interesse público afirma Paulo Otero que este “identifica-se com as necessidades colectivas que gozam de projeção ou repercussão política, sendo reconduzível materialmente ao conceito de bem comum”, e é “o fundamento, o limite e o critério da Administração Pública” o que significa que para este autor o interesse público “desempenha o farol orientador do desempenho público”. Assim e porque o interesse público pode ser reconduzido materialmente ao conceito de bem comum, este autor defende que este tem “o seu primeiro alicerce na Constituição, ela própria entendida como um compromisso sobre o bem comum e a uma pretensão de ligar o futuro ao presente, conhece três núcleos densificadores de valor constitucional: i. o bem comum exige o respeito e a garantia dos direitos e liberdades fundamentais da pessoa humana – Portugal é um Estado fundado na dignidade humana; ii. o bem comum determina a satisfação de exigências de bem-estar social e de desenvolvimento da sociedade – Portugal é um Estado

de exemplo, pense-se nas deliberações do Banco de Portugal que aplicaram as medidas de resolução ao Banco Espírito Santo, S.A.³ (doravante “BES”) estas são suscetíveis de impugnação junto dos tribunais administrativos⁴, uma vez que estas decisões têm a natu-

Social, e iii. o bem comum postula a paz, o que significa “permanência e segurança duma ordem justa” – Portugal é um Estado de direito que garante a segurança, a confiança e a justiça”. Cfr. Paulo Otero, *Manual de Direito Administrativo*, Vol. I, Almedina: Coimbra (2013), 64-71.

³ Sobre o acervo jurisprudencial que se tem vindo a formar resultante da aplicação da medida de resolução ao BES, S.A, vide Dinis Braz Teixeira, *Jurisprudência da Resolução do Banco Espírito Santo, S.A.*, in Revista de Direito Financeiro e Mercados de Capitais (2019), 401-430.

⁴ Cfr. Ac. RLx 13-set.-2018 (Jorge Leal), Proc. n.º 19549/16, disponível em dgsi.pt. Apesar de serem os tribunais administrativos os exclusivamente competentes para a apreciação da impugnação das decisões do Banco de Portugal, alguma jurisprudência tem admitido que os tribunais judiciais, apesar de não serem competentes em razão da matéria para apreciar a validade dos atos administrativos (como são as deliberações do Banco de Portugal que adotam medidas de resolução), podem ter competência incidental nos termos do artigo 91.º e 92.º do CPC, no entanto, a decisão proferida nos tribunais comuns só irá ter força de caso julgado formal, ou seja, só irá fazer caso julgado dentro do próprio processo. Cfr. Ac. RLx de 13-set.-2018 (Teresa Pardal), Proc. n.º 16275/16, quando refere que: “*A apreciação da validade dos actos administrativos constituídos pelas medidas tomadas pelo BdP cabe aos Tribunais Administrativos, sem prejuízo dos artigos 91.º e 92.º do CPC e 204.º da CRP, não se verificando nas deliberações do BdP de 29/12/2015 usurpação do poder jurisdicional e a nulidade de usurpação do poder prevista no artigo 161.º n.º 2 a) do CPA, nem a violação dos artigos 2.º, 20.º e 268.º n.º 4 da CRP e do artigo 6.º do CPTA. (...) E, como actos administrativos que são, as deliberações tomadas pelo BdP são vinculativas, enquanto não houver impugnação pelos meios próprios, da competência dos Tribunais Administrativos, em harmonia com o artigo 4.º n.º 1 do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais (ETAF), aprovado pela Lei 13/2002 de 19/2 e com o artigo 145.º-AR do RGICSF, na redacção da Lei 23-A/201523/2 (que corresponde o artigo 145.º-N na redacção anterior), o que está ao alcance de qualquer interessado, se assim o desejar. Não sendo o Tribunal Comum competente em razão da matéria para apreciar a validade dos actos administrativos, resta-lhe a competência incidental, prevista nos artigos 91.º e 92.º do CPC, com o efeito do n.º 2 do primeiro, ou seja, de que a decisão tomada nesse âmbito não faz caso julgado fora do processo.*” (realce nosso).

A propósito da apreciação das questões incidentais que constam do artigo 91.º do CPC, alguma doutrina também tem ido no mesmo sentido que a jurisprudência *supra* mencionada, referindo que em princípio a decisão incidental só produz efeitos no processo, a não ser que alguma das partes requeira a sua apreciação com maior amplitude, caso em que a decisão terá força de caso julgado material, contudo este último requerimento

reza jurídica de atos administrativos impugnáveis⁵ adotados no âmbito das competências do Banco de Portugal – pessoa coletiva de direito público dotada de autonomia administrativa e financeira⁶ – contudo os mecanismos processuais de impugnação deste tipo de decisões do Banco de Portugal (as medidas de resolução), para além do disposto no artigo 12.º do RGICSF, encontravam-se regulados em especial no artigo 145.º – N do RGICSF como iremos ver *infra* no ponto 3.1.

tem uma condição fundamental que não está preenchida quando estamos perante a impugnação de atos administrativos como as decisões do Banco de Portugal, que é a de que os tribunais tenham, no que diz respeito às questões incidentais objeto de ampliação, competência em razão da matéria, da hierarquia, e nacionalidade, contudo e na medida em que estas condições não estão preenchidas, a decisão não produzirá caso julgado externo. Cfr. Abrantes Geraldés/Paulo Pimenta/Luís Filipe Pires de Sousa, *Código de Processo Civil Anotado*, Vol. I (2018), 115.

Em sentido contrário, não admitindo a competência material dos tribunais da jurisdição civil, mesmo em termos de apreciação incidental como questão prejudicial *vide* o Ac. RLx quando afirma que “A apreciação da nulidade das deliberações do Bando de Portugal de 03/08/2014 e de 11/08/2014, que aplicou ao Banco Espírito Santo, S.A. uma medida de resolução, a aferir em face dos pressupostos legais que estiveram na sua aplicação, apenas é da competência dos tribunais administrativos, extravasando a competência material dos tribunais da jurisdição civil, mesmo em termos de apreciação incidental como questão prejudicial.” Cfr. Ac. RLx 06-dez.-2017 (Maria Adelaide Domingos), Proc. n.º 928/16, disponível em dgsi.pt.

⁵ Nos termos do n.º 1 do artigo 51.º do CPTA “1 – Ainda que não ponham termo a um procedimento, são impugnáveis todas as decisões que, no exercício de poderes jurídico-administrativos, visem produzir efeitos jurídicos externos numa situação individual e concreta, incluindo as proferidas por autoridades não integradas na Administração Pública e por entidades privadas que atuem no exercício de poderes jurídico-administrativos.”. Com esta definição de ato impugnável, o legislador procedeu a uma uniformização entre o CPA e o CPTA, “fazendo corresponder o conceito (processual) de “ato impugnável” com o conceito (substantivo/procedimental) de “ato administrativo”. Cfr. Marco Caldeira, *A impugnação de actos: âmbito, delimitação e pressupostos*, Comentários à Legislação Processual Administrativa, 5.ª ed., AAFDL (2020), 699, e Vieira de Andrade, *A Justiça Administrativa*, cit., 177.

⁶ Cfr. Artigo 1.º da Lei Orgânica do Banco de Portugal.

2.2. O elenco das alterações – análise legal comparativa entre o disposto no artigo 12.º RGICSF e o artigo 249.º do ACAB

I. O regime da impugnação das decisões do Banco de Portugal surge agora no artigo 249.º do ACAB, que prevê que:

1 – As ações de impugnação, bem como os processos cautelares para suspensão de eficácia das decisões do Banco de Portugal tomadas no âmbito do presente Código seguem, em tudo o que nele não se encontre especialmente regulado, os termos constantes da respetiva Lei Orgânica.

2 – Nas ações de impugnação, bem como nos processos cautelares para suspensão de eficácia de outras decisões tomadas no âmbito de legislação específica que rege a atividade das instituições de crédito, presume-se, até prova em contrário, que a suspensão da eficácia da decisão do Banco de Portugal determina grave lesão do interesse público.

3 – Nos casos em que das decisões a que se referem os números anteriores resultem danos para terceiros, a responsabilidade civil pessoal dos seus autores apenas pode ser efetivada mediante ação de regresso do Banco de Portugal se a gravidade da conduta do agente o justificar, salvo se a mesma constituir crime.

O n.º 1 do artigo 249.º remete a regulação das ações de impugnação e dos processos cautelares para a suspensão da eficácia das decisões do Banco de Portugal, para a Lei Orgânica do Banco de Portugal (doravante “LOBdP”), que por sua vez, no seu artigo 39.º, prevê que dos atos praticados pelos órgãos do Banco de Portugal (Governador, Vice-Governadores, Conselho de Administração entre outros órgãos), no exercício de funções públicas de autoridade, cabem os meios de recurso ou ação previstos na legislação própria do contencioso administrativo⁷. Neste sentido, e porque a Lei Orgânica

⁷ É aos tribunais administrativos que se encontra cometida a competência material para conhecer das pretensões formuladas no âmbito de relações jurídicas administrativas, como preceitua o art. 212.º n.º 3 da Constituição da República Portuguesa e reafirma o art. 1.º,

remete para a legislação própria do contencioso administrativo, é fundamental analisar o disposto no artigo 51.º do Código de Processo nos Tribunais Administrativos (doravante “CPTA”) no que diz respeito à impugnação dos atos administrativos, no caso as decisões do Banco de Portugal, e os artigos 112.º, n.º 2, al.a), 120.º, e 128.º do CPTA a propósito da providência cautelar da suspensão da eficácia das decisões do Banco de Portugal.

II. De acordo com o artigo 51.º do CPTA, as decisões do Banco de Portugal são atos administrativos impugnáveis⁸. Relativamente aos pedidos que podem ser deduzidos numa ação de impugnação de atos administrativos, como as decisões do Banco de Portugal, o artigo 50.º do CPTA prevê que a impugnação de um ato administrativo tem por objeto a anulação ou a declaração de nulidade desse mesmo ato⁹, à qual podemos acrescentar a declaração da sua inexistência, ainda que neste último caso o que ocorra seja uma mera aparência de ato, em vez de uma verdadeira decisão proferida no exercício de poderes jurídico-administrativos¹⁰.

III. Em relação à providência cautelar de suspensão da eficácia de decisões do Banco de Portugal, inscrita no n.º 1 e n.º 2 do artigo 249.º do ACAB, dir-se-á que a sua referência expressa constitui uma

n.º 1 do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais (aprovado pela Lei n.º 13/2002 de 19/2). Cfr. Ac. RPt14-jul.-2020 (José Igreja Matos), Processo n.º 183/14, disponível em dgsi.pt.

⁸ Naturalmente, esta solução assenta na premissa de estarmos perante um ato administrativo, nos termos do artigo 148.º do Código do Procedimento Administrativo, na medida em que constituam decisões materialmente administrativas de autoridade (“no exercício de poderes jurídico-administrativos”), que visem a produção de efeitos externos numa situação individual e concreta, independentemente da forma sob que são admitidas. Consequentemente, ficam excluídos deste âmbito os puros atos instrumentais, bem como as operações materiais e outros comportamentos que não constituam decisões. Cfr. Vieira de Andrade, *A Justiça Administrativa*, cit., 176-177; Ana Filipa Urbano/Carlos José Batalhão/José Pinto de Almeida/Ricardo Maia Magalhães, Anotação ao artigo 128.º, *Código de Processo nos Tribunais Administrativos Anotações Práticas* (Coord. Carlos José Batalhão), Almedina: Coimbra (2020), 112-113.

⁹ Cfr. Marco Caldeira, *A impugnação de actos*, cit., 15.

¹⁰ Cfr. Marco Caldeira, *A impugnação de actos*, cit., 16.

novidade no ACAB, visto que o disposto no artigo 12.º do RGICSF não alude expressamente a esta figura. O seu regime encontra-se regulado no CPTA entre o elenco das demais providências cautelares (cf. artigo 112.º, n.º 2, al.a) e artigo 128.º do CPTA¹¹) que se encontra subordinado a dois princípios essenciais, a saber: o da utilidade da decisão cautelar e o da adequação à tutela do requerente (cf. artigo 112.º, n.º 1 do CPTA)¹².

IV. No que diz respeito aos critérios gerais das providências cautelares na justiça administrativa, o artigo 120.º, n.º 1 do CPTA estabelece que estas “são adotadas quando haja fundado receio da constituição de uma situação de facto consumado ou da produção de prejuízos de difícil reparação para os interesses que o requerente visa assegurar no processo principal (*periculum in mora*)¹³ e seja

¹¹ O artigo 112.º, n.º 2, al. a) menciona a providência cautelar específica da suspensão de eficácia de um ato administrativo, sendo que nele se prevê, não os efeitos que à partida a norma deixa antever, mas a não execução de ato administrativo sempre que seja requerida aquela providência cautelar, o que se revela diferente do seu decretamento provisório à luz do artigo 131.º do CPTA, importando referir que quando é requerida esta suspensão de efeitos de um ato administrativo (como, por exemplo uma decisão do Banco de Portugal), fica proibida a sua execução. Contudo, os efeitos produzidos até à citação da entidade requerida e beneficiários mantêm-se porque os atos entretanto praticados não são abrangidos pela proibição do artigo 128.º do CPTA. Cfr. Ana Filipa Urbano/Carlos José Batalhão/José Pinto de Almeida/Ricardo Maia Magalhães, *Anotação ao artigo 128.º* cit., 350.

¹² Nos termos do n.º 1 do artigo 112.º do CPTA, as providências cautelares decretadas têm de respeitar o princípio da universalidade das pretensões cautelares, o que significa que quem tenha legitimidade para intentar um processo junto dos tribunais administrativos pode solicitar a adoção da providência ou das providências cautelares, antecipatórias ou conservatórias, que se mostrem adequadas a assegurar a utilidade da sentença a proferir nesse processo. O aludido artigo estabelece ainda uma bitola de proporcionalidade, na medida em que as providências têm de ser adequadas e necessárias a assegurar a utilidade da decisão a proferir no processo principal. Cfr. Tiago Amorim, *A Tutela Cautelar*, em *Comentários à Legislação Processual Administrativa*, AAFDL (2020), 695; Rui Guerra da Fonseca, *A suspensão de eficácia de actos administrativos no projeto de revisão do Código de Processo nos Tribunais Administrativos*, Vol. 1, n.º 2, junho, em *Revista Eletrónica de Direito Público* (2014), 310.

¹³ O próprio conceito de providência cautelar, ao visar a garantia da utilidade da sentença, pressupõe a existência de um perigo de inutilidade resultante do decurso do tempo e especialmente no direito administrativo na adoção ou da abstenção de uma pronúncia

provável que a pretensão formulada ou a formular nesse processo venha a ser julgada procedente (*fumus boni iuris*)¹⁴.

Não obstante, a sua decisão está sujeita à ponderação dos interesses em presença à luz do princípio da proporcionalidade na vertente do equilíbrio¹⁵, na medida em que mesmo que haja fundado receio da constituição de uma situação de facto consumado ou da produção de prejuízos de difícil reparação e que seja provável que a pretensão venha a ser julgada procedente, o tribunal deve recusar a providência requerida quando os danos que resultariam da sua con-

administrativa. O juiz deve então fazer um “juízo de prognose, colocando-se na situação futura de uma hipotética sentença de provimento, para concluir se há ou não, razões para recear que tal sentença venha a ser inútil, por entretanto se ter consumado uma situação de facto incompatível com ela, ou por se terem produzido prejuízos de difícil reparação para quem dela deveria beneficiar”. Cfr. Vieira de Andrade, *A Justiça Administrativa*, cit., 331. Ainda sobre o *periculum in mora* entende Marco Carvalho Gonçalves que este requisito “pressupõe um juízo qualificado ou um temor racional na medida em que deve assentar em factos concretos e consistentes que permitam afirmar, com rigor, objetividade e distanciamento, a seriedade e a atualidade da ameaça, bem como a necessidade de serem adotadas medidas urgentes, que permitam evitar o prejuízo. O mesmo é dizer que só a presença de um prejuízo atual, concreto e real, “reconhecido como efetivamente grave, iminente e irreparável, resultante da demora da sentença definitiva de mérito, pode justificar o acolhimento do pedido apresentado pela via da urgência.” Cfr. Marco Carvalho Gonçalves, *Providências Cautelares*, 4.^a ed., Almedina: Coimbra (2019), 213-214.

¹⁴ Cfr. Tiago Amorim, *A Tutela Cautelar*, cit., 699; Vieira de Andrade, *A Justiça Administrativa*, cit., 331- 336. Segundo o Supremo Tribunal Administrativo o “*fumus boni iuris* é agora enquadrado no plano da probabilidade da existência do direito que se pretende fazer valer, pelo que para o deferimento da providência tem que ser “provável” que a acção principal “venha a ser julgada procedente”. Cfr. Ac. STA 04-mai.-2017 (Teresa de Sousa), Processo n.º 0163/17, disponível em dgsi.pt.

¹⁵ No contencioso administrativo a providência requerida deverá ser recusada quando, devidamente ponderados os interesses públicos e privados, em presença, os danos que resultariam da sua concessão se mostrem superiores àqueles que podem resultar da sua recusa, o que significa que basta “um desequilíbrio entre os interesses em presença para impedir a decretação da medida cautelar, não sendo exigido que tal desequilíbrio seja considerável, como ocorre no processo civil”, visto que no contencioso administrativo pode estar em causa o interesse público, “ao invés do confronto entre dois interesses privados”. Cfr. Rita Lynce de Faria, *A Tutela Cautelar Antecipatória no Processo Civil Português – Um difícil equilíbrio entre a urgência e a irreversibilidade*, Universidade Católica Editora, Lisboa, (2016), 176, nota de rodapé 400.

cessão se mostrem superiores aos que podem resultar da sua recusa (n.º 2 do artigo 120.º do CPTA)¹⁶.

V. Em caso de *periculum in mora* e demonstração do *fumus boni iuris*¹⁷, o interessado na impugnação de um ato administrativo pode requerer a suspensão da eficácia desse ato, requerendo para o efeito uma providência cautelar de tipo conservatório¹⁸ (artigo 128.º do CPTA).

Apesar de o artigo 128.º do CPTA estipular que com a citação da entidade demandada e dos demais beneficiários o ato impugnado não poderá iniciar-se ou prosseguir com a sua execução, não deixa de ser possível requerer ao tribunal, através de resolução fundamentada, que este reconheça que o diferimento da execução poderá ser gravemente prejudicial para o interesse público¹⁹. Contudo, não bastará ao Banco de Portugal a invocação genérica de prejuízo para o interesse público, tendo em conta que a lei exige que a suspensão dos efeitos seja “gravemente prejudicial”, pelo que deverá fundamentar a sua resolução em circunstâncias concretas de onde resulte a necessidade de executar sem demoras o ato suspendendo²⁰.

¹⁶ Cfr. Tiago Amorim, *A Tutela Cautelar*, cit., 695.

¹⁷ Segundo o Supremo Tribunal Administrativo “a nova redacção do art. 120.º, n.º 1 do CPTA, faz depender o deferimento das providências cautelares da existência cumulativa dos dois requisitos positivos enunciados neste n.º 1, que correspondem aos designados “*periculum in mora*” e “*fumus boni iuris*”. Pressupondo, ainda, a verificação do requisito negativo do n.º 2 do mesmo preceito, que corresponde a uma ponderação subsequente (verificados aqueles requisitos do n.º 1), “dos interesses públicos e privados” em presença. Cfr. Ac. STA 04-mai.-2017 (Teresa de Sousa), Processo n.º 0163/17, disponível em dgsi.pt, e Ac. do STA 15-nov.-2018 (Carlos Carvalho), Processo n.º 0229/17, disponível em dgsi.pt.

¹⁸ Cfr. Tiago Amorim, *A Tutela Cautelar*, cit., 710.

¹⁹ Cfr. Rui Guerra da Fonseca, *A suspensão de eficácia de actos administrativos*, cit., p. 306, Cfr. Ana Filipa Urbano/Carlos José Batalhão/José Pinto de Almeida/Ricardo Maia Magalhães, *Anotação ao artigo 128.º*, cit., 351.

²⁰ Cfr. Ana Filipa Urbano/Carlos José Batalhão/José Pinto de Almeida/Ricardo Maia Magalhães, *Anotação ao artigo 128.º*, cit., p. 352.

A jurisprudência portuguesa é exigente no que diz respeito à fundamentação da resolução. Veja-se, a título de exemplo, o que o Tribunal Central Administrativo Norte diz a este respeito: “*não basta que a autoridade demandada cautelarmente se limite à invocação de que a execução do acto é útil ou mesmo necessária para o prosseguimento do interesse*

Nestes termos, a providência cautelar prevista no artigo 128.º do CPTA decompõe-se em três fases:

- i) Na proibição legal da execução do ato suspendendo, assentando numa ponderação de interesses efetuada em abstrato pelo legislador, na qual se presume que os prejuízos decorrentes da imediata execução do ato são superiores para o requerente da providência cautela (cf. n.º 1 do artigo 128.º do CPTA)²¹;
- ii) Posteriormente, o Banco de Portugal pode afastar tal presunção legislativa, sobrepondo a sua própria avaliação de interesses e afastando a proibição de executar, mediante uma resolução fundamentada que reconheça que o diferimento da execução é, em concreto, gravemente prejudicial para o interesse público (2.ª parte do n.º 1 do artigo 128.º do CPTA)²²; e
- iii) O requerente da providência pode requerer ao tribunal a declaração de ineficácia dos atos de execução indevida com o objetivo de neutralizar os efeitos dos atos entretanto praticados em execução do ato suspendendo assim restabelecendo, de alguma forma, o efeito de proibição da execução (n.º 4 do artigo 128.º do CPTA)²³.

público, pois, a regra é a que determina a suspensão dos efeitos dum acto administrativo em decorrência da propositura dum procedimento cautelar de suspensão de eficácia e isso apesar de tal suspensão ser ou poder ser inconveniente para os objectivos que se visavam prosseguir com a emissão daquele acto, podendo, mesmo, a sua suspensão provisória ter consequências negativas ou aparentemente negativas para o interesse público”, assim “só e apenas nas situações em que o diferimento dessa execução seja gravemente prejudicial para o referido interesse se mostra justificado, nos termos do art. 128.º do CPTA, o afastamento daquela regra geral da proibição da execução do acto administrativo suspendendo.” Cfr. Acórdão do Tribunal Central Administrativo Norte 14-fev.-2008 (Carlos Medeiros de Carvalho), Processo n.º 01205/07.

²¹ Cfr. Acórdão do Tribunal Central Administrativo Norte, de 11-mai.-2017 (Frederico Macedo Branco), Processo n.º 00830/16, disponível em dgsi.pt.

²² Cfr. Acórdão do Tribunal Central Administrativo Norte 11-mai.-2017 (Frederico Macedo Branco), Processo n.º 00830/16, disponível em dgsi.pt.

²³ Cfr. Acórdão do Tribunal Central Administrativo Norte 11-mai.-2017 (Frederico Macedo Branco), Processo n.º 00830/16, disponível em dgsi.pt.

VI. Em suma, quanto ao processo cautelar de suspensão da eficácia de decisões do Banco de Portugal pode extrair-se da conjugação dos artigos 249.º do ACAB, 39.º da Lei Orgânica do Banco de Portugal e do 128.º do CPTA, que no que concerne ao requerimento de suspensão de eficácia dos atos, o Banco de Portugal poderá emitir uma resolução fundamentada em que alegue que o diferimento da execução do ato será gravemente prejudicial para o interesse público, sem prejuízo desta resolução poder vir a ser julgada improcedente pelo tribunal (n.ºs 1 e 3 do artigo 128.º do CPTA)²⁴.

3. Os meios contenciosos de reação contra as medidas de resolução (artigo 573.º do ACAB)

3.1. Os meios contenciosos de reação contra as medidas de resolução previstos no RGICSF

I. No que respeita aos meios contenciosos de reação contra medidas de resolução, o artigo 145.º-AR do RGICSF (*Meios contenciosos e interesse público*) prevê o seguinte:

1 – Sem prejuízo do disposto no artigo 12.º, as decisões do Banco de Portugal que apliquem medidas de resolução, exerçam poderes de resolução ou designem administradores para a instituição de crédito objeto de resolução estão sujeitas aos meios processuais previstos na legislação do contencioso administrativo, com ressalva das especialidades previstas nos números seguintes, considerando os interesses públicos relevantes que determinam a sua adoção.

2 – A apreciação de matérias que careçam de demonstração por prova pericial, relativas à valorização dos ativos e passivos que são objeto ou estejam envolvidos nas medidas de resolução adotadas, é efetuada no processo principal.

3 – O Banco de Portugal pode, em execução de sentenças anulatórias de quaisquer atos praticados no âmbito do presente capítulo,

²⁴ Cfr. Ac. RLx 15-nov.-2012 (Jorge Leal), Processo n.º 519/10, disponível em dsgi.pt.

invocar causa legítima de inexecução, nos termos conjugados do n.º 2 do artigo 175.º e do artigo 163.º do Código do Processo dos Tribunais Administrativos, iniciando-se, nesse caso, de imediato, o procedimento tendente à fixação da indemnização devida de acordo com os trâmites previstos nos artigos 178.º e 166.º daquele mesmo Código.

4 – Notificado nos termos e para os efeitos do n.º 1 do artigo 178.º do Código do Processo dos Tribunais Administrativos, o Banco de Portugal comunica ao interessado e ao tribunal os relatórios das avaliações efetuadas por entidades independentes em seu poder que tenham sido requeridos com vista à adoção das medidas previstas no presente capítulo.

Em síntese, as decisões do Banco de Portugal que apliquem medidas de resolução, por terem natureza de atos administrativos²⁵, estão sujeitas aos meios processuais previstos na legislação do contencioso administrativo, como o regime da impugnação dos atos administrativos previsto nos artigos 50.º a 54.º do CPTA – que podem ter como objeto a declaração de nulidade, de anulação ou de inexistência do ato²⁶ –, sendo para o efeito competentes os tribunais administrativos, conforme o disposto no artigo 4.º do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais (doravante “ETAF”)²⁷.

É importante notar que o disposto no n.º 1 do artigo 145.º-AR é especial em relação ao artigo 12.º do RGICSF, uma vez que o regime jurídico sob análise regula especificamente a impugnação de determinadas decisões do Banco de Portugal: as que aplicam medidas de resolução, o que significa que a impugnação deste tipo de decisões não fica apenas sujeita aos meios processuais previstos na legisla-

²⁵ Cfr. RLx de 15-mar.-2018 (Maria de Deus Correia), Proc. n.º 16196/16, disponível em dgsi.pt.

²⁶ Cfr. Marco Caldeira, *A impugnação de actos*, cit., 15.

²⁷ Não cabe, assim, aos tribunais de jurisdição comum a competência material para a apreciação da legalidade das deliberações do Banco de Portugal uma vez que estas constituem atos normativos regulamentares que só podem ser impugnados na jurisdição administrativa. Ac. do STJ de 19-jun.-2019 (Bernardo Domingos), Processo n.º 4140/14. Também neste sentido se pronunciaram os Ac. do STJ de 30-mar.-2017 (Salazar Casanova), Proc. n.º 725/14 e Ac. do RLx de 08-fev.-2018 (Ilídio Martins), Proc. n.º 4136/17, e Ac. do RLx de 15-mar.-2018 (Maria de Deus Correia), Proc. n.º 16196/16, disponíveis em dgsi.pt.

ção do contencioso administrativo, como vimos a propósito do artigo 12.º do RGICSF, mas também às especificidades normativas inscritas nos números 2 a 4 do artigo 145.º-AR do RGICSF.

II. Uma das especificidades inscrita no artigo 145.º-AR é a que se encontra prevista no seu n.º 3 que diz respeito ao cumprimento e à execução de sentenças anulatórias sobre medidas de resolução, uma vez esta atribui a possibilidade ao Banco de Portugal invocar uma causa legítima de inexecução da sentença nos termos do artigo 163.º e n.º 2 do artigo 175.º do CPTA²⁸. Ora, é importante referir que a regra geral que decorre da lei processual administrativa encontra-se prevista no artigo 158.º do CPTA²⁹, que estipula a obrigatorie-

²⁸ Segundo Vasco Freitas da Costa, no domínio da resolução bancária, o quadro jurídico europeu e nacional tem uma especial preocupação de assegurar a continuidade das relações jurídicas emergentes das medidas de resolução nas situações em que tais medidas ou decisões sejam objeto de invalidação judicial. Tal preocupação leva a que a tutela impugnatória seja facilmente convertida numa tutela de cariz ressarcitório, na qual a recomposição da situação jurídica do particular é feita por via da atribuição de indemnizações em dinheiro a este último. No direito europeu esta preocupação encontra-se espelhada no considerando (91) da Diretiva n.º 2014/54/UE que estipula que “*caso seja necessário para proteger os terceiros que, agindo de boa-fé, tenham adquirido ativos, direitos e passivos da instituição objeto de resolução, na sequência do exercício dos poderes de resolução pelas autoridades e a fim de garantir a estabilidade dos mercados financeiros, o direito de recurso não deverá afetar os atos administrativos subsequentes nem as transações concluídas com base na decisão anulada. Nesses casos, as vias de recurso em relação a uma decisão indevida deverão, portanto, limitar-se à atribuição de uma indemnização pelos prejuízos sofridos pelas pessoas afetadas*”, sendo que no plano da legislação portuguesa, este princípio foi salvaguardado através do alargamento da figura da “causa legítima de inexecução” de sentença no domínio específico da resolução bancária, nos termos do artigo 145.º-AR do RGICSF. Cfr. Vasco Freitas da Costa, *Resolução Bancária e Tutela Contenciosa, em Supervisão e Regulação Bancária – Jurisdição Administrativa e Fiscal, Centro de Estudos Judiciários* (2020), 105.

²⁹ O disposto no artigo 158.º do CPTA encontra-se no Título VIII (Do processo executivo) e prevê que:

- 1 – As decisões dos tribunais administrativos são obrigatórias para todas as entidades públicas e privadas e prevalecem sobre as de quaisquer autoridades administrativas.
- 2 – A prevalência das decisões dos tribunais administrativos sobre as das autoridades administrativas implica a nulidade de qualquer acto administrativo que desrespeite uma decisão judicial e faz incorrer os seus autores em responsabilidade civil, criminal e disciplinar, nos termos previstos no artigo seguinte.

dade das decisões dos tribunais administrativos, o que significa que estas devem ser espontaneamente cumpridas pela entidade administrativa³⁰, no caso, pelo Banco de Portugal. Porém, da conjugação dos artigos 158.º, 162.º, 164.º, 170.º n.º 1 e 2, 175.º e 176.º do CPTA decorre que findo o prazo de 90 dias úteis (ou 30 dias úteis para o pagamento de quantias certas) o particular tem o direito e o ónus de iniciar o processo de execução, sendo que as autoridades administrativas apenas podem deixar de cumprir o julgado se ocorrer uma causa legítima de inexecução que só poderão ser a impossibilidade absoluta e o grave prejuízo para o interesse público em tal execução, excetuando-se o caso do pagamento de uma quantia certa em que não pode ser invocada tal causa³¹.

Em relação ao n.º 2 do artigo 175.º do CPTA, este prevê que: “*a existência de causa legítima de inexecução deve ser invocada segundo o disposto no artigo 163.º, mas não se exige, neste caso, que as circunstâncias invocadas sejam supervenientes*”, o que significa que quando se esteja perante uma causa de execução de sentenças anulatórias, a limitação à invocação das circunstâncias supervenientes a que faz menção o artigo 163.º do CPTA não é exigível³². Contudo, estas causas legítimas de inexecução, porque são situações excecionais que tornam lícita, para todos os efeitos, a inexecução das sentenças dos Tribunais Administrativos, obrigam ao pagamento de

Este artigo vem transpor o princípio constitucional da obrigatoriedade das decisões dos tribunais e a sua prevalência sobre quaisquer outras autoridades, nomeadamente administrativas (cfr. n.º 2 do artigo 205.º da CRP), considerando-se que a última palavra pertencerá sempre aos tribunais em pleno respeito pelo princípio da separação de poderes inscrito no artigo 111.º da CRP. Cfr. Ana Filipa Urbano/Carlos José Batalhão/José Pinto de Almeida/Ricardo Maia Magalhães, *Anotação ao artigo 128.º*, cit., 411.

³⁰ Cfr. Vieira de Andrade, *A Justiça Administrativa*, cit., 386.

³¹ Cfr. Vieira de Andrade, *A Justiça Administrativa*, cit., 386; Mário Aroso de Almeida/Carlos Cadilha, *Comentário ao Código de Processo nos Tribunais Administrativos*, 4.ª ed., Almedina: Coimbra (2017), 1223; Ana Filipa Urbano/Carlos José Batalhão/José Pinto de Almeida/Ricardo Maia Magalhães, *Anotação ao artigo 158.º*, Código de Processo nos Tribunais Administrativos Anotações Práticas (Coord. Carlos José Batalhão), Almedina: Coimbra (2020), 411, e na jurisprudência a título de exemplo *vide* o Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul 16-fev.-2017 (José Gomes Correia), Processo n.º 10126/13, disponível em dgsi.pt.

³² Cfr. Vieira de Andrade, *A Justiça Administrativa*, cit., 388.

uma indemnização compensatória ao titular do direito à execução, como previsto na parte final do n.º 3 do artigo 145.º-AR do RGICSF³³ que remete para o disposto no artigo 166.º e 178.º do CPTA.

III. Por fim, no que diz respeito ao regime dos meios contenciosos de reação contra as medidas de resolução, o n.º 4 do artigo 145.º-AR do RGICSF, em conjugação com o artigo 178.º do CPTA, estipula que se for julgada procedente a invocação da existência de causa legítima de inexecução, o Banco de Portugal é notificado e comunica, para efeitos de indemnização por causa legítima de inexecução, aos particulares e ao tribunal os relatórios das avaliações efetuadas por entidades independentes em seu poder que tenham sido requeridos com vista à adoção das medidas de resolução.

3.2. O elenco das alterações – análise legal comparativa entre o disposto no artigo 145.º-AR RGICSF e o artigo 573.º do ACAB

I. No que diz respeito aos meios contenciosos de reação contra as medidas de resolução, prevê o artigo 573.º do ACAB que:

1 – Sem prejuízo do artigo 249.º, as decisões do Banco de Portugal adotadas ao abrigo do presente título, nos termos do n.º 3 do artigo 7.º do Regulamento (UE) n.º 806/2014, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de julho de 2014, e cujo conteúdo seja exclusivamente determinado pelo Banco de Portugal estão sujeitas aos meios processuais previstos na legislação do contencioso administrativo, com ressalva das

³³ “Quando ocorre uma causa legítima de inexecução de sentença, a qual torna lícita esta conduta, tal facto gera, igualmente, o nascimento para a entidade incumbida da mesma execução de uma obrigação de indemnização do particular beneficiado com a sentença, pelos danos sofridos com a inexecução, indemnização esta baseada no instituto da responsabilidade civil por factos lícitos. O acto pode ser lícito e obrigar, todavia, o agente a reparar o prejuízo que a sua prática porventura cause a terceiro”. Cfr. Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul 08-mar.-2018 (Joaquim Condesso), Processo n.º 271/06, disponível em dgsi.pt.

especialidades previstas nos números seguintes, considerando os interesses públicos relevantes que determinam a sua adoção.

2 – A apreciação de matérias que careçam de demonstração por prova pericial, relativas à valorização dos ativos e passivos que são objeto ou estejam envolvidos nas medidas de resolução adotadas, é efetuada no processo principal.

3 – O tribunal, quando aplicável, deverá ter em conta as análises realizadas e os respetivos fundamentos, sobretudo de natureza económica e financeira, subjacentes às decisões adotadas pela autoridade de resolução, cabendo ao juiz do processo notificar o Banco de Portugal para apresentar esses elementos, sem prejuízo da faculdade de iniciativa oficiosa do Banco de Portugal para apresentação dos mesmos.

4 – No caso de sentenças que declarem inválidos atos praticados tendentes à aplicação das medidas de resolução previstas no n.º 1 do artigo 499.º ou do exercício de poderes de resolução previstos no presente capítulo, é fixada uma indemnização, de acordo com os seguintes trâmites:

- a) O tribunal ordena a notificação do Banco de Portugal e do requerente para, no prazo de 20 dias, acordarem o montante da indemnização devida, podendo o prazo ser prorrogado quando seja previsível que o acordo se possa vir a concretizar em momento próximo;*
- b) Na falta de acordo, o tribunal ordena as diligências instrutórias que considere necessárias, findo o que se segue a abertura de vista simultânea aos juízes-adjuntos, caso se trate de tribunal colegial, fixando o tribunal o montante da indemnização devida no prazo máximo de 20 dias.*

5 – Se o Banco de Portugal não ordenar o pagamento devido no prazo de 30 dias contados a partir da data do acordo ou da notificação da decisão judicial que tenha fixado a indemnização devida, seguem-se os termos do processo executivo para pagamento de quantia certa.

A alteração mais significativa aportada pelo n.º 1 do artigo 573.º do ACAB, quando comparado com o disposto no artigo 145.º-AR do RGICSF, é a referência ao n.º 3 do artigo 7.º do Regulamento (UE) n.º 806/2014, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de julho de 2014 (Regulamento que regula o Mecanismo Único de Resolu-

ção doravante “MUR”)³⁴, isto porque o artigo 7.º do Regulamento do MUR regula a divisão de competências no âmbito da resolução. Assim, enquanto que nos termos do n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento do MUR compete ao Conselho Único de Resolução (doravante “CUR”)³⁵ elaborar os planos de resolução e adotar todas as decisões relativas à resolução de (i) Entidades ou grupos significativos; (ii) Outros grupos transfronteiriços; (iii) Entidades ou grupos que o CUR tenha decidido sujeitar diretamente aos seus poderes de resolução, nomeadamente devido ao incumprimento pelas Autoridades Nacionais de Resolução de anteriores advertências do CUR; (iv) Entidades ou grupos que o respetivo Estado-Membro participante decida submeter à competência do CUR, nos termos do n.º 3 do artigo 7.º do Regulamento do MUR, competente antes às autoridades nacionais de resolução (no caso português, ao Banco de Portugal) a elaboração dos planos de resolução e a adoção de todas as decisões relativas à resolução das restantes entidades ou grupos não sujeitos direta-

³⁴ Isto porque o regime da resolução bancária nacional é fortemente decalcado no regime europeu para a recuperação e a resolução de instituições de crédito e de empresas de investimento, sendo este regime europeu composto pela Diretiva 2014/59/EU, do Parlamento e do Conselho, de 15 de maio de 2014 (“Bank Recovery and Resolution Directive – mais conhecida por BRRD”) relativa à recuperação e à resolução de instituições de crédito e de empresas de investimento. Esta Diretiva proporciona utensílios para lidar com situações de colapso de instituições de crédito, para a recuperação e resolução de instituições de crédito e de empresas de investimento. Sobre o regime inscrito na Diretiva BRRD e a sua transposição para o ordenamento jurídico português *vide* Pedro Duarte Neves, *ORGICSF – passado, presente e futuro*, em *II Congresso de Direito Bancário* (coord. Miguel Pestana de Vasconcelos), Almedina: Coimbra (2017), 21-22, e Alexandre Soveral Martins, *Medidas de Resolução das Instituições de Crédito: a Transferência da Atividade para um Banco de Transição*, em *II Congresso de Direito Bancário* (coord. Miguel Pestana de Vasconcelos), Almedina: Coimbra (2017), 46-50.

Este regime europeu é ainda composto pelo Regulamento MUR já *supra* mencionado e que vem mencionado no artigo 573.º do ACAB. No que diz respeito ao Regulamento MUR, este estabelece regras e um procedimento uniforme para a resolução de instituições de crédito e de certas empresas de investimento no quadro de um Mecanismo Único de Resolução e de um Fundo Único de Resolução bancária. Cfr. André Figueiredo/Manuel Sequeira, *Medidas de resolução bancária – bail-in e governance da instituição de crédito sujeita a resolução*, RDS VIII, 3 (2016), 518.

³⁵ O CUR é uma agência da União Europeia e tem personalidade jurídica nos termos do artigo 42.º do Regulamento do MUR.

mente aos poderes do CUR, fazendo-o no entanto em estreita cooperação com este último³⁶.

Esta alteração tem impacto no que diz respeito à impugnação das medidas de resolução, uma vez que estes mecanismos contenciosos variarão necessariamente consoante a decisão impugnada tenha sido adotada pelo CUR ou pelo Banco de Portugal³⁷. Assim, quando se trate de decisões do CUR, a pretensão impugnatória deverá ser proposta junto do Tribunal de Justiça da União Europeia sob a forma de recurso de anulação da decisão nos termos do artigo 263.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE)³⁸. Nos restantes casos, haverá lugar à instauração ou de uma ação de impugnação de ato administrativo contra o Banco de Portugal junto dos Tribunais Administrativos portugueses nos termos dos artigos 50.º a 54.º do CPTA ou de uma providência cautelar de suspensão da eficácia de atos administrativos nos termos do artigo 128.º do CPTA, como já foi analisado a propósito do artigo 249.º do ACAB.

III. Ao contrário do n.º 2 do artigo 573.º do ACAB, que não trouxe quaisquer alterações face ao n.º 2 do artigo 145.º-AR do RGICSF, o n.º 3 do artigo 573.º do ACAB é novo, passando a estabelecer que os tribunais administrativos, quando for intentada uma ação de impugnação ou uma providência cautelar de suspensão de eficácia de uma medida de resolução (artigos 249.º e 573.º/1 do ACAB), deverão ter em conta os fundamentos económicos e financeiros que levaram o Banco de Portugal a decretar tal decisão, “*cabendo ao juiz do processo notificar o Banco de Portugal para apresentar esses elementos, sem prejuízo da faculdade de iniciativa oficiosa do Banco de Portugal para apresentação dos mesmos.*”

IV. No que diz respeito ao disposto no n.º 4 e n.º 5 do artigo 573.º do ACAB, existem alterações bastante significativas e criticáveis, quando comparados com o regime do n.º 3 e n.º 4 do artigo 145.º –

³⁶ Cfr. Vasco Freitas da Costa, *Resolução Bancária*, cit., 98.

³⁷ Cfr. Vasco Freitas da Costa, *Resolução Bancária*, cit., 103.

³⁸ Cfr. Vasco Freitas da Costa, *Resolução Bancária*, cit., 103-104.

AR do RGICSF, que regulavam a possibilidade de invocação de uma causa legítima de inexecução da sentença anulatória nos termos do artigo 163.º e n.º 2 do artigo 175.º do CPTA e o pagamento de uma indemnização aos particulares caso esta causa legítima de inexecução fosse procedente, nos termos do disposto no artigo 166.º e 178.º do CPTA. Em primeiro lugar as remissões que constavam no artigo 145.º-AR do RGICSF para o regime do contencioso administrativo em matéria de processo de execução de sentenças anulatórias (artigos 163.º, n.º 2 do 175.º, 166.º, e 178.º do CPTA) foram suprimidas do artigo 573.º do ACAB, o que dificulta a própria compreensão dos meios contenciosos inscritos neste novo regime e o seu próprio alcance.

Em segundo lugar, o n.º 4 do artigo 573.º do ACAB estipula que no caso das sentenças que declarem inválidos atos praticados à aplicação de medidas de resolução (decorrentes das ações de impugnação destas decisões ou providências cautelares de suspensão da eficácia destas) é fixada uma indemnização aos requerentes das ações mencionadas no artigo 249.º do ACAB (*ex vi* n.º 1 do artigo 573.º do ACAB) nos termos das alíneas *a*) e *b*) deste artigo³⁹, o que significa que o ACAB não menciona, ao contrário do n.º 3 do artigo 145.º-AR do RGICSF, que a indemnização só pode ser devida ao particular *nos casos em que o Banco de Portugal invoque uma causa de legítima inexecução da sentença* (cf. n.º 2 do artigo 175.º e artigo 163.º do CPTA) visto que este mecanismo é excecional, porquanto a regra geral no contencioso administrativo é a da obrigatoriedade do cum-

³⁹ Em relação à fixação e ao pagamento da indemnização mencionada n.º 4 do artigo 573.º do ACAB é necessário conjugá-la com o disposto no artigo 574.º do ACAB que regula as avaliações e o cálculo de indemnizações. Neste sentido, prevê o n.º 1 do artigo 574.º do ACAB que no pagamento de indemnizações aos particulares “não deve ser tomada em consideração a mais-valia resultante de qualquer apoio financeiro público extraordinário prestado nesse contexto, nomeadamente, do que resulte, da intervenção do Fundo de Resolução ou do Fundo de Garantia de Depósitos”, sendo que o n.º 2 do artigo 574.º do ACAB dispõe que compete ao Banco de Portugal apresentar nos processos de reação contra as medidas de resolução um relatório de avaliação que abranja todos os aspetos de natureza prudencial que se possam mostrar relevantes para o cálculo da indemnização.

primimento das sentenças emanadas pelos tribunais administrativos (cf. artigo 158.º do CPTA).

Ou seja, numa compreensão mais literal do n.º 4 do artigo 573.º do ACAB poder-se-ia pensar que a fixação da indemnização devida pelo Banco de Portugal aos particulares, era independente da invocação de uma causa legítima de inexecução da sentença como exigem os artigos 175.º e 163.º do CPTA, uma vez que este normativo já não faz esta referência expressa, contudo e à luz do que vem regulado no CPTA, só é possível o Banco de Portugal indemnizar os particulares quando este invoque uma causa legítima de inexecução da sentença junto dos tribunais administrativos, e esta seja procedente (cf. artigos 163.º, n.º 2 do 175.º, 166.º, e 178.º do CPTA)⁴⁰.

Em terceiro e último lugar, no que diz ainda respeito ao n.º 4 do artigo 573.º do ACAB, é importante notar que as suas alíneas *a*) e *b*) são também uma novidade relativamente ao disposto no n.º 3 do artigo 145.º-AR do RGICSF. Contudo, o aditamento da previsão da alínea *a*) do n.º 4 do artigo 573.º do ACAB não era necessária uma vez que o seu regime é uma cópia do previsto no n.º 1 do artigo 178.º do CPTA, quando este último normativo refere que “*o tribunal ordena a notificação da Administração e do requerente para, no prazo de 20 dias, acordarem no montante da indemnização devida pelo facto da inexecução, podendo o prazo ser prorrogado quando seja previsível que o acordo se possa vir a concretizar em momento próximo.*”, bastando para o efeito a remissão para o artigo 178.º do CPTA, como estava previsto no n.º 3 e n.º 4 do artigo 145.º-AR do RGICSF.

No que diz respeito à alínea *b*) do n.º 4 do artigo 573.º do ACAB, o seu aditamento era, salvo melhor opinião, igualmente desnecessário porquanto esta é uma cópia do disposto no n.º 2 do artigo 166.º do CPTA que prevê que “*Na falta de acordo, o tribunal ordena as diligências instrutórias que considere necessárias, findo o que se segue*

⁴⁰ No que diz respeito à competência dos tribunais administrativos para a execução de sentenças é, nos termos estabelecidos tradicionalmente, competente o tribunal de 1.ª instância em que a causa foi julgada, mesmo que a sentença exequenda tenha sido proferida, em recurso, por tribunal superior. Esta é também a solução estabelecida no CPC de 2013 (artigo 85.º e ss do CPC). Cfr. Vieira de Andrade, *A Justiça Administrativa*, cit., 390.

a abertura de vista simultânea aos juizes-adjuntos, caso se trate de tribunal colegial, fixando o tribunal o montante da indemnização devida no prazo máximo de 20 dias.”, o que significa que bastaria para o efeito a remissão para o artigo 166.º do CPTA, como estava previsto no n.º 3 do artigo 145.º-AR do RGICSF.

Por fim, em relação ao n.º 5 do artigo 573.º do ACAB, este é igualmente uma reprodução do disposto no n.º 3 do artigo 178.º do CPTA que prevê que “*se a Administração não ordenar o pagamento devido no prazo de 30 dias contado a partir da data do acordo ou da notificação da decisão judicial que tenha fixado a indemnização devida, seguem-se os termos do processo executivo para pagamento de quantia certa*”, o que, a nosso ver era igualmente desnecessário uma vez que era suficiente a remissão para o artigo 178.º do CPTA.

4. Da substituição processual nas medidas de resolução (n.º 9 do artigo 511.º do ACAB e n.º 6 do artigo 521.º do ACAB)

I. A substituição processual define-se como o exercício judicial, em nome e no interesse próprio⁴¹, de uma situação subjetiva alheia, estando-se assim perante um caso de legitimidade processual excepcional e indireta, no qual o transmitente (que é parte principal no processo) não é o alegado titular da situação subjetiva que constitui o objeto do processo⁴².

⁴¹ Este interesse pode consubstanciar-se na vantagem resultante da concessão da tutela jurisdicional requerida para uma situação subjetiva total ou parcialmente alheia, ou no prejuízo emergente da concessão dessa tutela. Cfr. Teresa Quintela de Brito, *Uma perspectiva sobre a substituição processual legal e a eficácia subjetiva do caso julgado*, em *Estudos em Memória do Professor Doutor João de Castro Mendes* (1995), 105.

⁴² Cfr. Teresa Quintela de Brito, *Uma perspectiva sobre a substituição processual...*, cit., 103. Segundo Paula Costa e Silva, a legitimidade processual do transmitente qualifica-se como indireta, extraordinária e própria, uma vez que o transmitente continua na ação como parte legítima porque a lei lhe atribui expressamente essa qualidade, o que significa que não ocorre uma transmissão de legitimidade porquanto esta não se transmite uma vez que esta “*é uma qualidade que depende de uma relação concreta entre um sujeito e uma situação jurídica. Esta situação pode ser transmitida, a legitimidade não.*” Cfr. Paula Costa

Esta figura vem prevista na 1.^a parte do n.º 3 do artigo 30.º do Código de Processo Civil (doravante CPC), que dispõe que “**na falta de indicação da lei em contrário, são considerados titulares do interesse relevante para o efeito da legitimidade os sujeitos da relação controvertida, tal como é configurada pelo autor**”, sendo que uma das situações em que existe *indicação da lei em contrário* consiste no fenómeno da substituição processual legal devido a transmissão da coisa ou direito em litígio, previsto no artigo 263.º do CPC⁴³. De acordo com Paula Costa e Silva, este caso de substituição processual pressupõe a inexistência de uma modificação subjetiva da instância em virtude da transmissão da coisa ou direito em litígio⁴⁴, visto que, se o transmissário se habilitar, nos termos do artigo 356.º do CPC, este passará a ser a parte principal na ação⁴⁵.

II. A análise da substituição processual no âmbito do ACAB torna-se fundamental quando, ao abrigo da medida de resolução de transferência da atividade para instituições de transição (artigo 506.º do ACAB)⁴⁶, é possível que se transmita uma coisa ou direito

e Silva, *Um Desafio à Teoria Geral do Processo – Repensando a transmissão da Coisa ou Direito em Litígio, ainda um contributo para o estudo da Substituição processual*, Coimbra Editora: Coimbra (2009), 195. Vide também na jurisprudência o Ac. RCb 15-dez.-2016 (Jorge Arcanjo), Processo n.º 6906/15.

⁴³ Cfr. Miguel Teixeira de Sousa, *Anotação ao artigo 30.º do Código de Processo Civil*, in 01 CPC online - art. 1.º a 58.º, (2021), 35.

⁴⁴ Segundo Paula Costa e Silva, quando o legislador utiliza a expressão “substituição” nos artigos 262.º al. a) e 263.º do CPC fá-lo de modo impróprio uma vez que “o termo é empregue para significar a troca de partes principais na instância, quando a sua verdadeira significação jurídica é exatamente a inversa: a substituição processual depende da permanência na ação daquele que deixou de ser o alegado titular da relação material controvertida”. Cfr. Paula Costa e Silva, *Um Desafio à Teoria Geral*, cit., 344.

⁴⁵ A habilitação do adquirente nos termos do artigo 356.º do CPC só é admissível quando se verifiquem os pressupostos de aplicação do artigo 263.º do CPC, que são: i. a pendência da ação; ii. a existência de uma coisa ou de um direito litigioso; iii. a transmissão da coisa ou direito litigioso na pendência da ação por ato entre vivos; e iv. o conhecimento da transmissão durante a ação. Cfr. Ac. RGM 14-mar.-2019 (Alcides Rodrigues), Processo n.º 4141/16, disponível em dgsi.pt.

⁴⁶ Esta medida de resolução assenta na transferência parcial ou total da atividade de uma instituição de crédito objeto de resolução para instituições de transição.

em litígio no momento em que o Banco de Portugal determina transferir parcial ou totalmente os direitos e obrigações de uma instituição de crédito objeto de resolução, para uma instituição de transição (artigo 511.º do ACAB)⁴⁷.

A questão já se colocou a propósito da transferência da atividade do BES, S.A para o Novo Banco, S.A, como se pode ver em alguma jurisprudência:

“(...) Demandando os Autores o Novo Banco SA (com base na Deliberação do Banco de Portugal de 3 de Agosto de 2014) onde pedem a anulação do negócio de subscrição de aplicações financeiras, anteriormente celebrado com o BES, e reclamam uma indemnização, por danos patrimoniais e não patrimoniais, a Deliberação do Banco de Portugal de 29 de Dezembro de 2015 (emitida na pendência da causa) que retransmitiu para a instituição de crédito originária (BES) determinados activos e passivos, entre os quais e expressamente o crédito exercido pelos Autores neste processo, não implica uma impossibilidade superveniente da lide, a justificar a extinção da instância.

Estamos perante o fenómeno da transmissão da coisa ou direito em litígio, não efectuada directamente pelo demandado (Novo Banco), mas pelo seu criador, o Banco de Portugal, no âmbito da sua competência legal, pelo que tem aplicação o regime do n.º 1 do art. 263.º CPC, verificando-se a chamada “substituição processual”⁴⁸.

III. De acordo com o n.º 1 do artigo 511.º do ACAB:

⁴⁷ A instituição de transição deve assegurar a continuidade da prestação de serviços financeiros inerentes à atividade transferida e administrar os bens transferidos para a sua esfera jurídica, tendo em vista a sua valorização. Cfr. A. Barreto Menezes Cordeiro, *Os limites dos poderes de transferência do Banco de Portugal no âmbito do processo de resolução*, em *Estudos de Direito Bancário I* (2018), 132-133.

⁴⁸ Cfr. Ac. da RCb 15-dez.-2016 (Jorge Arcanjo), Processo n.º 6906/15.5T8VIS.C1. Na medida de resolução do BES, S.A, o Banco de Portugal decidiu transferir a totalidade da atividade prosseguida pelo banco e um conjunto dos seus ativos, passivos, elementos extrapatrimoniais e ativos sob gestão deste para o Novo Banco, S.A, entidade criada, transitoriamente, para este efeito. Para uma análise detalhada sobre a medida de resolução do BES, S.A *vide* Mafalda Miranda Barbosa, *Direito Civil e Sistema Financeiro*, Principia (2016), 54.

“1 – Imediatamente após a decisão do Banco de Portugal que determina a transferência da atividade para instituições de transição, a instituição de transição é considerada, para todos os efeitos legais e contratuais, como sucessora da instituição de crédito objeto de resolução nos direitos e obrigações transmitidos ou dos titulares das ações ou outros títulos representativos do capital social da instituição de crédito objeto de resolução, conforme os casos.”

Cumprе chamar a atenção para equívocos de interpretação no que diz respeito ao mecanismo da substituição processual. Ao contrário do que poderia resultar de uma leitura apenas focada na letra da lei e do que tem sido entendido por alguma jurisprudência nacional aquando da aplicação do artigo 145.º-O do RGICSF (correspondente ao artigo 511.º do ACAB), a substituição não opera de forma automática⁴⁹.

Com efeito, impõe-se aqui uma interpretação sistemática, em linha com o disposto no artigo 263.º do CPC, o que significa que a substituição carece de ser promovida através do incidente de habilitação do adquirente ou cessionário (previsto no artigo 356.º do CPC). À luz daquele artigo, o transmitente continua a ter legitimidade para a causa, enquanto o adquirente não for, por meio de habilitação, admitido a substituí-lo⁵⁰.

⁴⁹ Cfr. Ac. do RPt 15-jan.-2019 (José Igreja Matos), Processo n.º 113/10; Ac. RGm de 02-nov.-2017 (José Manuel Alves Flores), Processo n.º 1438/11 e Ac. RGm de 05-nov.-2015 (Jorge Seabra), Processo n.º 1111/14, disponíveis em dgsi.pt. Contudo existe jurisprudência que, ao abrigo do artigo 263.º do CPC, defende que com a retransmissão da titularidade da relação jurídica material de um complexo de direitos e deveres do Novo Banco S.A para o BES, S.A não se dá a inutilidade ou impossibilidade superveniente da lide uma vez que neste caso se aplica o regime da substituição processual que consta do artigo 263.º do CPC que prevê que o transmitente (no caso do Acórdão o Novo Banco, S.A) continua a ter legitimidade, apesar de indireta, para a causa enquanto o adquirente não for, por meio de habilitação, admitido a substituí-lo, Cfr. Ac. do RCb de 15-dez.-2016 (Jorge Arcanjo), Processo n.º 6906/15. Isto significa que há jurisprudência que, ao aplicar o regime do artigo 263.º do CPC, entende que a substituição processual não é automática, é sempre necessário o incidente da habilitação previsto no artigo 356.º do CPC.

⁵⁰ No caso de substituição processual do lado passivo, até ao momento da habilitação deixa de existir coincidência entre o sujeito passivo da relação substancial e o sujeito passivo da relação processual. O transmitente/cedente deixa de ser o titular do direito em litígio,

Em suma, e nas palavras de Miguel Teixeira de Sousa, “a substituição processual não pode ser promovida pelo efeito direto de nenhuma deliberação; a substituição processual só se verifica quando há uma parte substituta e uma parte substituída; a substituição processual não é a “saída” de uma parte e a “entrada” de outra em sua substituição, mas precisamente a situação que se verifica quando a parte substituta está em juízo e a parte substituída está fora dele”⁵¹.

IV. Outro equívoco da nossa jurisprudência acerca do regime da substituição processual, verificado a propósito da resolução do BES, S.A., consiste na confusão na aplicação dos regimes constantes do n.º 2 do artigo 269.º e do n.º 1 do artigo 263.º do CPC. A título de exemplo, o Tribunal da Relação de Guimarães entendeu que ao regime da substituição processual da anterior instituição de crédito (BES, S.A) pelo banco de transição (Novo Banco, S.A) deve ser aplicado, com as necessárias adaptações, o disposto no n.º 2 do artigo 269.º do CPC, na medida em que considerou existir uma lacuna na lei processual⁵².

Todavia, conforme assinalado por Miguel Teixeira de Sousa, este entendimento confunde os mecanismos do n.º 2 do artigo 269.º e do n.º 1 do artigo 263.º do CPC, quando refere que o primeiro conduz à substituição processual regulada no segundo. Ora, como esclarece o autor, estes preceitos não se podem confundir, tendo em conta

contudo continua a ter legitimidade como réu, passando este a defender, não o seu próprio interesse, mas o interesse do transmissário/adquirente, o que significa que o transmitente está no processo como substituto do transmissário. Cfr. Alberto dos Reis, *Código de Processo Civil Anotado*, Vol. I, 3.ª ed., Coimbra Editora: Coimbra (1982), 370-371.

⁵¹ Cfr. Miguel Teixeira de Sousa, *Comentário ao Ac. do RPt de 15-jan.-2019*, Processo n.º 113/10, acessível em Blogspot, disponível em: <https://blogipcc.blogspot.com/2019/06/jurisprudencia-2019-41.html> (consultado pela última vez a 16-fev-2021).

⁵² De acordo com o acórdão citado, a solução em apreço é aquela que melhor interpreta não só o espírito da deliberação do Banco de Portugal mas também o seu conteúdo, procedendo à aplicação analógica do citado art. 269.º, n.º 2, em virtude da proximidade entre as situações previstas na norma em apreço (transformação e fusão de pessoa coletiva/sociedade) e a situação não prevista – lacuna – (criação de um banco de transição e transferência para este último de um conjunto de posições ativas e passivas) – vide artigo 10.º, n.º 1 do Código Civil. Cfr. Ac. RGm 05-nov.-2015 (Jorge Seabra), Processo n.º 1111/14, disponível em dgsi.pt.

que, enquanto o n.º 2 do artigo 269.º regula a situação em que a parte na causa se torna uma outra entidade por transformação ou fusão, o n.º 1 do artigo 263.º regula a situação em que uma parte (transmitente ou cedente) está em juízo em substituição de outra parte (adquirente ou cessionário)⁵³. Neste sentido, enquanto a substituição processual, regime que consta do artigo 263.º do CPC, pressupõe sempre dois interessados: a parte substituta (transmitente ou o cedente) e a parte substituída (adquirente ou o cessionário), o disposto no n.º 2 do artigo 269.º do CPC está pensado para as situações em que apenas há apenas uma parte (a pessoa coletiva x que se transforma na pessoa coletiva y)⁵⁴.

V. A grande novidade do regime da substituição processual no ACAB está no n.º 9 do artigo 511.º, quando dispõe que:

*“9 – Sem prejuízo do n.º 1, nos litígios em curso em que seja parte a instituição de crédito objeto de resolução, a **substituição processual desta por outra entidade, com fundamento na transferência de direitos e obrigações para instituições de transição, depende de confirmação do Banco de Portugal quanto à transferência da relação subjacente, nos casos em que a substituição seja contestada.**”*

O n.º 1 do artigo 511.º do ACAB deve ser aplicado em articulação com o n.º 9: após a decisão do Banco de Portugal da transferência da atividade para uma instituição de transição, esta é considerada, para todos os efeitos legais e contratuais, como a sucessora da instituição de crédito objeto de resolução nos direitos e obrigações

⁵³ Também por este motivo Salvador da Costa entende que “no caso de fusão de uma pessoa coletiva ou de uma sociedade parte da causa, não há fundamento legal para a habilitação, tal como o não há no caso de mera sucessão nos direitos e obrigações de uma por outra”, sendo apenas o “incidente de habilitação suscetível de ser implementado por causa da morte de uma pessoa singular, da extinção de uma pessoa coletiva, ou da transmissão entre vivos do direito objeto do litígio”. Cfr. Salvador da Costa, *Os Incidentes da Instância*, 10.ª ed., Almedina: Coimbra (2019), 196.

⁵⁴ Cfr. Miguel Teixeira de Sousa, Comentário ao Ac. do RPt de 15-jan.-2019, Processo n.º 113/10, disponível em: <https://blogipcc.blogspot.com/2019/06/jurisprudencia-2019-41.html>.

transmitidos, verificando-se a substituição processual desta pela instituição de transição se no momento da resolução da instituição de crédito existirem litígios em curso em que esta seja parte, mediante a confirmação do Banco de Portugal, caso a substituição seja contestada.

VI. Apesar do mérito de procurar conferir maior clareza ao regime, esta solução suscita problemas de constitucionalidade, em particular à luz do princípio da separação e interdependência de poderes, inscrito no artigo 2.º e artigo 111.º da CRP⁵⁵, na medida em que não respeita a reserva da jurisdição e independência dos tribunais (artigo 202.º, n.º 1 e 2 e artigo 203.º da CRP⁵⁶). A independência judicial prevista no artigo 203.º da CRP aponta para a exigência da separação e exclusividade da função de julgar por parte dos juízes, postulando ainda o reconhecimento de uma reserva de jurisdição entendida como reserva de um conteúdo material funcional típico da função jurisdicional, atuando esta simultaneamente como limite dos atos legislativos e de *decisões administrativas*, tornando-os inconstitucionais quando tenham um conteúdo materialmente jurisdicional⁵⁷.

Ora, o facto de o n.º 9 do artigo 511.º do ACAB atribuir legalmente ao Banco de Portugal, entidade administrativa pública inde-

⁵⁵ A separação de poderes significa mais do que reserva de competência de vários órgãos uns perante outros, significando isto que “na esteira do constitucionalismo moderno” não se trata apenas de pluralidade de órgãos e a da sua distribuição de competências em moldes funcionalmente adequados, é ainda necessário que se sobreleve o intuito de divisão, de desconcentração e de limitação do poder. O que significa que não pode deixar de se postular a interdependência. Cfr. Jorge Miranda/Rui Medeiros, *Constituição Portuguesa Anotada*, Vol. II, 2.ª ed., Universidade Católica Editora (2018), 285.

⁵⁶ A independência dos tribunais exprime a autonomia dos órgãos aos quais incumbe a administração da justiça face aos órgãos atuantes das demais funções do Estado, decorrendo ainda a não sujeição dos tribunais a ordens ou instruções das demais autoridades públicas (cf. artigo 4.º do Estatuto dos Magistrados Judiciais e artigo 4.º, n.º1 da Lei da Organização do Sistema Judiciário). Cfr. Jorge Miranda/Rui Medeiros, *Constituição Portuguesa Anotada*, Vol. III, 2.ª ed., Universidade Católica Editora (2020), 37.

⁵⁷ Cfr. Gomes Canotilho, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7.ª ed., Almedina: Coimbra (2003), 664.

pendente⁵⁸, a possibilidade de confirmar a substituição processual nas hipóteses *supra* mencionadas, põe em causa a independência dos tribunais na medida em que é uma decisão administrativa que permite usurpar e limitar funções jurisdicionais dos tribunais, principalmente no que diz respeito à limitação dos tribunais judiciais na aferição do pressuposto processual da legitimidade indireta (cf. artigo 30.º, n.º 3, 1.ª parte do CPC). Em particular, está em causa a substituição processual que consta do artigo 263.º do CPC e a limitação da sua competência para recusar a substituição processual nos termos do n.º 2 do artigo 263.º do CPC, uma vez que a lei apenas permite aos tribunais recusar a substituição processual quando esta foi efetuada para tornar mais difícil, no processo, a posição da parte contrária⁵⁹.

Em suma, o Banco de Portugal, atendendo à sua natureza de pessoa coletiva de direito público com poderes administrativos e financeiros, não pode, sob pena de inconstitucionalidade por violação do princípio da separação de poderes (cf. artigo 111.º, 202.º, e 203.º da CRP)⁶⁰ do n.º 9 do artigo 511.º do ACAB, confirmar a legitimidade processual indireta de uma das partes num litígio em curso, quando esta é contestada, uma vez que esta é uma competência dos tribunais judiciais, encontrando-se regulada na lei processual civil nos artigos 30.º, n.º 3, 1.ª, 263.º e 356.º do CPC. Assim é aos tribunais judiciais que cabe, por via legal (artigo 203.º da CRP):

- i. Aferir da legitimidade processual indireta das partes quando ocorre um fenómeno de substituição processual nos termos do artigo 263.º do CPC (ou seja, quando há transmissão do objeto ou direito em litígio);

⁵⁸ Estas entidades administrativas independentes, como o Banco de Portugal, podem ser criadas nos termos do n.º 3 do artigo 267.º da CRP.

⁵⁹ Não basta, contudo, que a substituição agrave a posição da parte contrária, é preciso que a transmissão tenha sido feita para atingir esse resultado. Cfr. Lebre de Freitas/ Isabel Alexandre, *Anotação ao artigo 263.º*, Código de Processo Civil Anotado, Vol. I, 4.ª ed. (2018), 523.

⁶⁰ Cfr. Gomes Canotilho, *Direito Constitucional*, cit., 664.

- ii. A pronúncia sobre o incidente de habilitação do adquirente ou cessionário da coisa ou direito em litígio nos termos do artigo 356.º do CPC;
- iii. A recusa da substituição processual, quando é requerido o incidente de habilitação do adquirente ou cessionário nos termos do artigo 356.º do CPC, nos termos do n.º 2 do artigo 263.º do CPC.

VI. Padece ainda de inconstitucionalidade, por violação do princípio da separação de poderes, o disposto no n.º 6 do artigo do artigo 521.º do ACAB que dispõe o seguinte:

Sem prejuízo do n.º 1, nos litígios em curso em que seja parte a instituição de crédito objeto de resolução, a substituição processual desta por outra entidade, com fundamento na segregação e transferência de direitos e obrigações para veículos de gestão de ativos, depende de confirmação do Banco de Portugal quanto à transferência da relação subjacente nos casos em que a substituição seja contestada.

A solução estabelecida para a transmissão de direitos e obrigações para uma instituição de transição foi igualmente acolhida no regime da transmissão de direitos e obrigações para veículos de gestão de ativos (cf. artigo 521.º do ACAB), razão pela qual está condenado a padecer do mesmo vício de inconstitucionalidade, uma vez que é aos tribunais judiciais que cabe: i) aferir da legitimidade processual indireta das partes quando ocorre um fenómeno de substituição processual (artigo 263.º do CPC); ii) decidir sobre o incidente de habilitação do adquirente ou cessionário da coisa ou direito em litígio (artigo 356.º do CPC); iii) recusar a substituição processual, quando esta é requerida por incidente de habilitação do adquirente ou cessionário nos termos do artigo 356.º do CPC (artigo 263.º/2 do CPC).

5. Conclusões

Cabe agora deixar umas palavras finais acerca do que fomos desenvolvendo ao longo do texto:

i. O regime da impugnação das decisões do Banco de Portugal, disciplinado no artigo 249.º do ACAB, não sofreu qualquer alteração quando comparado com o regime atual previsto no artigo 12.º do RGICSF. A única novidade é a menção expressa à providência cautelar de suspensão da eficácia de decisões do Banco de Portugal, que não consta no RGICSF.

ii. No que respeita ao processo cautelar de suspensão da eficácia de decisões do Banco de Portugal, pode concluir-se da conjugação dos artigos 249.º do ACAB, 39.º da Lei Orgânica do Banco de Portugal e do 128.º do CPTA, que no que concerne ao requerimento de suspensão de eficácia dos atos, o Banco de Portugal poderá emitir uma resolução fundamentada em que alegue que o diferimento da execução do ato será gravemente prejudicial para o interesse público.

iii. O regime dos meios contenciosos de reação contra as medidas de resolução, previsto no artigo 573.º do ACAB, apresenta uma alteração significativa quando comparada com o disposto no RGICSF, que diz respeito à remissão para o n.º 3 do artigo 7.º do Regulamento do MUR. Esta alteração tem impacto no que respeita à impugnação das medidas de resolução, uma vez que estes mecanismos contenciosos variarão necessariamente consoante a decisão impugnada tenha sido adotada pelo CUR ou pelo Banco de Portugal. São ainda de relevo as alterações presentes nos n.ºs 4 e 5 do artigo 573.º do ACAB, que deixaram de remeter para o regime do contencioso administrativo em matéria de processo de execução de sentenças anulatórias, o que, com a devida vénia, só prejudica aquele regime processual.

Ao invés das remissões diretas para regime do contencioso administrativo, o ACAB acrescentou, no n.º 4 do artigo 573.º do ACAB, duas alíneas de pouco valor acrescentado, nada dado que a alínea *a*) consiste numa réplica do previsto no n.º 1 do artigo 178.º do CPTA, e a alínea *b*) do disposto no n.º 2 do artigo 166.º do CPTA. O n.º 5 do artigo 573.º do ACAB é igualmente uma reprodução do disposto no n.º 3 do artigo 178.º do CPTA.

iv. Por fim, no que respeita o regime da substituição processual nas medidas de resolução, previsto no n.º 9 do artigo 511.º e n.º 6 do artigo 521.º do ACAB, concluímos que, apesar do mérito de procurar conferir maior clareza, a solução adotada suscita problemas de constitucionalidade, em particular à luz do princípio da separação e interdependência de poderes, previsto no artigo 2.º e artigo 111.º da CRP, na medida em que não respeita a reserva da jurisdição e independência dos tribunais (artigo 202.º, n.º 1 e 2 e artigo 203.º da CRP). Atendendo à natureza de pessoa coletiva de direito público com poderes administrativos e financeiros do Banco de Portugal, este não pode, à luz do texto constitucional, confirmar a legitimidade processual indireta de uma das partes num litígio em curso, quando esta é contestada, uma vez que esta é uma competência dos tribunais judiciais, encontrando-se regulada na lei processual civil nos artigos 30.º, n.º 3, 1.ª, 263.º e 356.º do CPC.