

# Revista Brasileira de Ciências Sociais Aplicadas

ISSN 3085-8151

vol. 2, n. 4, 2026

## ... ARTIGO 4

Data de Aceite: 04/05/2026

# TUTELA PROVISÓRIA EM PROCESSO ADMINISTRATIVO: EQUILÍBRIO ENTRE INTERESSE PÚBLICO E DIREITOS FUNDAMENTAIS

[Leonardo Daniel Almeida Both](#)

[Sandro Alex Souza Simões](#)



Todo o conteúdo desta revista está licenciado sob a Licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (CC BY 4.0).



**Resumo:** O presente trabalho demonstra uma análise crítica sobre a concessão de providências cautelares contra a Administração Pública. Resgatando um breve histórico da Administração Pública Portuguesa, a importante mudança de paradigma que a inserção dos tratados europeus causaram no Direito Administrativo Português, os impactos nas garantias fundamentais e fundamentos jurídicos. As consequentes modificações, que esta nova visão trouxe para o Código de Processos dos Tribunais Administrativos em 2015, também modificando o instrumento Providências Cautelares, destacando o princípio da Ponderação de Interesses e o equilíbrio com o instrumento Resolução Fundamentada, no direito material se aplica em: Interesse Público, versus e os Direitos Fundamentais dos cidadãos. Complementando com a forma que a atual Doutrina se posiciona sobre os limites de intervenção judicial prévia.

**Palavras-chave:** Análise crítica. Direito Administrativo. Providências Cautelares. Concessão. Administração Pública. Conflito doutrinário. Limites de intervenção judicial prévia.

## 1. INTRODUÇÃO

**Tutela Provisória em Processo Administrativo: Equilíbrio entre Interesse Público e Direitos Fundamentais.**

### 1.1 Objeto da Investigação e Delimitação do Tema

O objeto deste estudo consiste na análise do regime jurídico das providências cautelares (tutela provisória) no âmbito do Contencioso Administrativo, especificamente à luz do Código de Processo nos Tribunais Administrativos (CPTA).

O foco central recai sobre a natureza jurídica destas medidas, caracterizadas pela sua instrumentalidade, e como estas servem de instrumento para a concretização do princípio constitucional da tutela jurisdicional efetiva. Investiga-se, portanto, o mecanismo processual que permite suspender ou antecipar efeitos jurídicos de decisão judicial, que possa infringir garantias fundamentais do administrado, evitando o *periculum in mora*, (perigo da demora do processo), para dissolver o direito do cidadão, garantindo que a sentença final não seja uma decisão puramente teórica ou inútil devido à passagem do tempo, diante de um fato urgente pois a justiça administrativa deve ser capaz de paralisar a eficácia de atos ilegais, pois, como defende **Otero (2019)**, “*a submissão da Administração ao Direito não é uma faculdade, mas a condição de existência de um Estado de Direito que não se confunde com o arbitrio.*”

A delimitação do tema circunscreve-se ao confronto e harmonização de valores fundamentais no momento da concessão da tutela cautelar, versus o interesse público, utilizando do princípio da ponderação de interesses para tal equilíbrio. Esta delimitação estrutura-se em em pontos essenciais como: A Instrumentalidade e seus Limites da intervenção judicial prévia, pois à tutela provisória, não deve ultrapassar o espectro do pedido principal e a proibição de antecipação definitiva (Irreversibilidade), caso a medida cautelar gere efeitos irreversíveis que esgotem o objeto da ação principal que possam causar danos irreparáveis à Administração Pública.

Por este motivo, deve-se ponderar o Princípio da Proporcionalidade como critério de decisão, utilizando-se do equilíbrio entre adequação e necessidade. O tema aborda como o juiz deve selecionar, a me-

didada que melhor proteja o particular sem invadir desnecessariamente o espaço de discricionariedade da Administração ou violar a separação de poderes.

Com o objetivo de manter o equilíbrio entre Eficácia e Interesse Público, analisando a necessidade de urgência, protegendo os direitos dos administrados. Presumindo a legalidade *Fumus Boni Iuris* (Fumaça do bom direito) e o interesse coletivo, salvaguardando a função administrativa e prevenindo situações que impediriam a Administração de agir caso venha a ganhar o processo principal.

## 1.2. Enquadramento Histórico: Do Modelo Absolutista ao Estado Democrático de Direito e a Influência do Direito Europeu e na Mudança de Paradigma no Direito Administrativo

O Direito Administrativo em Portugal evoluiu de um modelo absolutista e centralizador, para um sistema de Estado de Direito Democrático, para **Otero (2019)**, “*a evolução do Direito Administrativo marca a passagem de um ‘Estado de Polícia’ para um ‘Estado de Justiça’, onde a autoridade administrativa encontra o seu limite intransponível na dignidade da pessoa humana e na força normativa da Constituição*”, atualmente com forte influência da constitucionalização e do direito europeu.

Portugal sempre distinguiu a administração pública dos tribunais comuns, neste período, a administração focava na defesa dos poderes públicos e não na proteção dos direitos dos particulares. Após a Constituição da República Portuguesa (CRP) de 1976, iniciou-se uma transformação, submetendo a Administração à lei e aos direitos fundamentais, consolidando um Estado de Direito Social.

Já em 1986, com a adesão de Portugal à Comunidade Económica Europeia (CEE) em, baseada no Tratado de Roma (1957) e sucessivos tratados, houve uma aceleração do direito garantístico do cidadão, agregando as premissas do Direito Administrativo Europeu, para do Direito Administrativo português, transformando-o de um sistema fechado e autoritário; num sistema aberto, garantístico e em conformidade com o Direito da União Europeia, sustenta **Amaral (2018)**, “*a evolução do sistema português reflete a superação de um modelo autoritário em favor de um Direito Administrativo centrado na dignidade da pessoa humana, processo este acelerado pela europeização do sistema jurídico.*” Desta forma deixando para trás o modelo britânico e o modelo francês, e agora com foco no cidadão tutelado, nos direitos fundamentais coletivos, direitos públicos subjetivos, vinculado, com ação específica, voltado para o modelo romano *jus – action*.

Essa mudança de paradigma no modelo Administrativo, vincula a legislação a uma ação específica, **Vieira de Andrade (2019)**, afirma que “*a legalidade administrativa evoluiu de um modelo de ‘prevalência da lei’ para um modelo de ‘juridicidade’, onde a Administração está vinculada não apenas à lei parlamentar, mas a todo o bloco da constitucionalidade*”, voltando-se para ações reais para aplicação das garantias dos cidadãos, obrigando a demonstrar eficácia e rapidez nas respostas dos direitos subjetivos.

## 2. O NOVO REGIME DA TUTELA CAUTELAR NO CPTA 2015

### 2.1. A Reforma de 2015 e a Tutela Jurisdicional Efetiva (Art. 20.º CRP e Art. 2.º CPTA).

A eficácia e rapidez exigida modificou o instrumento das providências cautelares, que se consolidaram com a reforma do Código de Processo nos Tribunais Administrativos (CPTA) de 2015. O que antes era um sistema de exceção, marcado por um forte pendor conservador, evoluiu para um modelo de tutela jurisdicional efetiva, onde a urgência (*periculum in mora*) e a aparência do bom direito (o *fumus boni iuris*) ganharam protagonismo sobre a mera suspensão de atos.

O Código de Processo nos Tribunais Administrativos (CPTA), operada pelo Decreto-Lei n.º 214-G/2015, concretiza o princípio constitucional da tutela jurisdicional efetiva através dos seguintes pontos importantes do artigo: Direito à Informação, ficou positivado que os cidadãos têm o direito de serem informados sobre o andamento dos processos administrativos que lhes digam respeito e conhecer as decisões finais. O acesso a arquivos, é assegurado o acesso a arquivos e registos administrativos, salvaguardando segurança interna/externa, investigação criminal e intimidade. A fundamentação e notificação, onde os atos administrativos que afetem direitos devem ser notificados e fundamentados de forma expressa e acessível. A tutela jurisdicional efetiva, se traduz na garantia de acesso aos tribunais para impugnar atos administrativos lesivos, obter reconhecimento de direitos, e acesso a processos equitativos.

Para além dos pontos descritos, a transição do regime do CPTA de 2002 para o atual modelo de 2015 representou uma mudança do direito da aparência do direito para a gestão do dano.

Característica	Regime CPTA 2002	Regime CPTA Post-2015
<b>Critério Decisório</b>	Fumus Boni Iuris + Periculum in Mora	<b>Ponderação de Interesses (Art. 120.º, n.º 2)</b>
<b>Ilegalidade</b>	Manifesta ilegalidade como critério forte	Ilegalidade “evidente” integrada no juízo global
<b>Suspensão</b>	Efeito suspensivo automático mais frequente	Restrito (ex: Contencioso Pré-contratual)
<b>Foco</b>	Acesso amplo e simplificado	<b>Rigor na fundamentação do dano irreparável</b>

Para realizar a gestão do dano de forma efetiva, alguns critérios basilares das providências cautelares se transformaram. O *Periculum In Mora* e o *Fumus Boni Iuris*, foram incorporados no Princípio da Ponderação de Interesses. Também o rigor na fundamentação do dano irreparável, tem a atuação do exercício da Resolução Fundamentada, instrumentos que posteriormente serão analisados com mais profundidade.

Neste momento iremos detalhar a Ilegalidade Evidente, que substituiu a Manifesta ilegalidade. A análise crítica demonstra que a jurisprudência atual, exige que a ilegalidade seja grosseira e ostensiva. Se a questão jurídica for complexa ou exigir instrução aprofundada, o tribunal tende a privilegiar a execução do ato administrativo, remetendo a proteção do particular para a ponderação de danos. Esta postura visa evitar que o juiz cautelar não respeite a discricionariedade administrativa sem uma prova plena.

E sobre a suspensão a tutela cautelar passou de um mecanismo de suspensão quase automática para um exercício de proporcionalidade, onde o juiz atua como um gestor de riscos sistêmicos.

A mudança da unificação da forma de processo, foi eliminada a bipartição entre ação administrativa comum e ação administrativa especial. Agora há a análise de um critério único de decisão no artigo 120.º do CPTA, com base na probabilidade de procedência no processo principal e no risco de prejuízo de difícil reparação.

De acordo com o direito fundamental em risco, pode se utilizar da Providência Cautelar Conservatória para resguardar e garantir que o objeto da lide não se deteriora com o tempo do processo; ou da Providência cautelar Antecipatória, com já destacado no presente trabalho, promove uma sentença antecipada de forma autônoma ao processo principal, mas com base nos critérios analisado, principalmente na Ilegalidade Evidente, vejamos: Providência Cautelar Conservatória, visa salvaguardar o pedido principal, assegurando o resultado útil do processo. Não entrega o direito de imediato, mas garante sua eficácia futura; já a Providência cautelar Antecipatória, satisfaz, realiza de imediato, total ou parcialmente, o direito da parte antes do julgamento final.

Ambas as Providências Cautelares, podem ser utilizadas de forma autônoma ao processo principal, ou de forma incidental, já com o processo principal em curso.

Por este motivo, vejamos a relação com a Causa Principal. O processo cautelar depende da causa que tem por objeto a decisão sobre o mérito, podendo ser intentado como preliminar ou como incidente do processo respectivo.

O processo cautelar é um processo urgente e tem tramitação autônoma em relação ao processo principal, sendo apensado a este. Quando requerida a adoção de providências antes de proposta a causa principal, o processo é apensado aos autos logo que aquela seja intentada. Na pendência do processo cautelar, o requerente pode proceder à substituição ou ampliação do pedido, com fundamento em alteração superveniente dos pressupostos de facto ou de direito, com oferecimento de novos meios de prova, de modo a que o juiz possa atender à evolução ocorrida para conceder a providência adequada à situação existente no momento em que se pronuncia.

Através de todas as mudanças destacadas a reforma de 2015 procurou um contencioso mais rápido e eficaz, com busca da justiça administrativa em tempo útil, com foco na simplificação procedimental e na garantia da tutela jurisdicional efetiva

Nos dias atuais as providências cautelares no Direito Administrativo português são instrumentos processuais urgentes, destinados a assegurar o efeito útil da decisão final num processo principal, protegendo direitos contra lesões graves e difíceis de reparar durante a pendência do litígio. A doutrina destaca o seu caráter instrumental, temporário e a sua função cautelar de preservação

## 2.2. Requisitos de Concessão: A Superação da “Manifesta Ilegalidade”, e a Inserção do Princípio da Ponderação de Interesses, *Fumus Boni Iuris*, a Probabilidade de Procedência (Art. 120.º, n.º 1), o *Periculum in Mora*, o Fundado Receio, Urgência e a Resolução Fundamentada (Art. 128.º CPTA)

Com a superação da “Manifesta Ilegalidade”, e a inclusão da Ilegalidade Evidente, a análise crítica demonstra que a jurisprudência atual, exige que a ilegalidade seja grosseira e ostensiva, sendo este um dos requisitos exigidos para a concessão.

Mas para que a providência cautelar seja decretada, também é necessário provar a probabilidade séria da existência do direito (*fumus boni iuris*), a aparência de que o requerente tem razão, **Almeida (2017)** esclarece que “o critério da probabilidade de procedência (*fumus boni iuris positivo*) exige que o juiz realize um juízo de prognose favorável à pretensão do requerente, distanciando-se da mera ‘não manifesta improcedência’ anterior à reforma.” Sobre o fundado receio de lesão (*periculum in mora*), o perigo de que, sem a medida, o direito seja irreparavelmente lesado até ao fim do processo e a proporcionalidade, pois o prejuízo evitado pela providência deve ser maior do que o prejuízo causado ao requerido.

Estes requisitos estão tipificados no artigo 120.º do CPTA, que destaca os critérios de decisão. Vejamos: “1 - Sem prejuízo do disposto nos números seguintes, as providências cautelares 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

e seja provável que a pretensão formulada ou a formular nesse processo venha a ser julgada procedente”. Quando de uma análise negativa, situação em que a Providência Cautelar pode ser recusada, está positivado no mesmo artigo, porém n.º 2 que: “(...) providências é recusada quando, devidamente ponderados os interesses públicos e privados em presença, os danos que resultam da sua concessão se mostrem superiores àqueles que podem resultar da sua recusa, (...)”.

Seguem outros requisitos nos números seguintes do Artigo 120.º do CPTA, e os critérios extraídos para a concessão de providências, como o critério do *Fumus Boni Iuris* Positivo, agora não basta mais a Manifesta Ilegalidade. Sendo positivado no art. 120.º do CPTA, a exigência de que seja provável que a pretensão principal venha a ser julgada procedente, a Ilegalidade Evidente.

Também se destacou o *Periculum in Mora*, pois, o fundado receio da constituição de uma situação de facto consumado ou da produção de prejuízos de difícil reparação deve ser avaliado com base em critérios objetivos de urgência, pois o tempo processual não pode trazer prejuízos ao contribuinte; salvo de o terceiro elemento, Princípio da Ponderação de Interesses (Proporcionalidade): Requisito transversal (art. 120.º, n.º 2 do CPTA), exige que os danos resultantes da providência não sejam superiores aos que a sua recusa provocaria, pois avalia a proporcionalidade e adequação da medida, para Almeida (2017) “Toda a ponderação, nas suas sucessivas fases (procedimento de ponderação), tem de ser plausível, isto é, verossímil, razoável, aceitável, crível”.

Sobre os tipos de providências do Art. 112.º do CPTA, podem consistir designadamente em:a) Suspensão da eficácia de um ato administrativo ou de uma norma; b) Ad-

missão provisória em concursos e exames; c) Atribuição provisória da disponibilidade de um bem; d) Autorização provisória ao interessado para iniciar ou prosseguir uma atividade ou adotar uma conduta; e) Regulação provisória de uma situação jurídica, designadamente através da imposição à Administração do pagamento de uma quantia por conta de prestações alegadamente devidas ou a título de reparação provisória; f) Arresto; g) Embargo de obra nova; h) Arrolamento; i) Intimação para adoção ou abstenção de uma conduta por parte da Administração ou de um particular por alegada violação ou fundado receio de violação do direito administrativo nacional ou do direito da União Europeia.

Em relação à tramitação de acordo com o Art. 114.º Podem ser requeridas antes ou durante o processo principal. O processo é urgente e autónomo, mas apensado ao principal. E a caducidade das providências caducam se o requerente não instaurar a ação principal no prazo legal (geralmente 90 dias após o trânsito em julgado) ou se o processo principal parar por sua negligência.

Após os destaques dos requisitos para a concessão da Providência Cautelar, caso todos forem cumpridos e a medida for deferida, ainda assim a Administração Pública pode se valer então da Resolução Fundamentada (Art. 128.º CPTA), recusando-se a decisão do tribunal relativo às providências cautelares, se os danos para o interesse público forem superiores aos benefícios para o requerente, contrariando a decisão do tribunal. Porque neste contexto, segundo **Sousa (2023)** a “*autoridade administrativa, está juridicamente subordinada, pelo que tem de respeitar rigorosamente os limites da lei e do direito, que sempre impõem a justa ponderação*” (p. 85-86).

Para justificar a análise do equilíbrio entre o princípio Ponderação de Interesses e o instrumento da Resolução Fundamentada, que no direito material se aplica em: Interesse Público, versus e os Direitos Fundamentais dos cidadãos, e a atuação do instrumento Providências Cautelares, neste contexto, complementando com a forma a qual a atual Doutrina se posiciona sobre os limites de intervenção judicial prévia.

Demonstrando que é possível obter equilíbrio entre o interesse público e os direitos fundamentais do cidadão, se utilizar o instrumento das providências cautelares dentro dos limites da lei.

### 3. O PRINCÍPIO DA PONDERAÇÃO DE INTERESSES (ART. 120.º, N.º 2).

#### 3.1. Natureza Jurídica e Fundamento na Proporcionalidade, Artigo 266.º, n.º 2 da CRP e Art. 7.º CPA.

A ponderação de interesses na administração pública em Portugal é um princípio jurídico é um método de atuação administrativa que consiste em identificar, avaliar e harmonizar os vários interesses públicos e privados relevantes numa determinada situação, antes de tomar uma decisão.

Conceituando Ponderação de Interesses, com fundamento no Princípio da Proporcionalidade, fundamentado nos Artigos 266.º, n.º 2 da CRP e Art. 7.º CPA.

O Princípio da Proporcionalidade é a base do Princípio da Ponderação de Interesses, que se encontra positivado no artigo 120.º, n.º 2 do CPTA, “*Nas situações pre-*

vistas no número anterior, a adoção da providência ou das providências é 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, sem que possam ser evitados ou atenuados pela adoção de outras providências”, isto é, exige que os danos resultantes da providência não sejam superiores aos que a sua recusa provocaria. É técnica de interpretação e aplicação do Direito utilizada para resolver conflitos entre princípios constitucionais ou direitos fundamentais que, no caso concreto, parecem apontar para direções opostas

Pode atuar como filtro final, pois é o terceiro elemento a ser analisado pelo juízo, assim, mesmo que exista *fumus boni iuris e periculum in mora*, a providência pode ser indeferida se o interesse público em causa for superiormente desproporcional ao prejuízo privado,

Este mecanismo é essencial no Estado de Direito, especialmente quando a administração tem uma margem de liberdade (discricionariedade) para escolher entre várias opções, na perspectiva de **Salgado de Matos (2022)**, “*a discricionariedade administrativa não é um espaço de liberdade absoluta, mas uma liberdade de escolha entre várias soluções legalmente possíveis, sempre balizada pelos princípios da imparcialidade e proporcionalidade*” para garantir que a decisão final seja a mais equilibrada e justa, rejeitando o arbítrio, evitando que a aplicação de uma regra proteja um direito de forma excessiva ou insuficiente.

### 3.2. Os Subprincípios: Adequação, Necessidade e Justa Medida (Ponderação de Interesses) e o Equilíbrio entre as Garantias Fundamentais e os Danos Públicos

O princípio da Ponderação de Interesses está estruturado em três subprincípios: Adequação, Necessidade e Justa medida.

A Adequação, analisa se a medida adotada é apta a atingir o objetivo pretendido; a Necessidade, percebe se dentre os meios disponíveis, a medida escolhida é a que causa a menor restrição aos direitos envolvidos e a Justa Medida verifica se o benefício obtido com a medida supera o prejuízo imposto, realizando a análise de custo-benefício, garantindo que o sacrifício de um interesse não seja desproporcional ao ganho de outro.

Com base no estudo do Direito, a lei especial prevalece sobre geral, também, lei nova revoga antiga, em termos gerais. Logo, quando dois princípios colidem, nenhum é anulado. A ponderação determina qual deles terá maior peso no caso concreto. Essa é a aplicação ao caso concreto da Ponderação de Interesses.

Em síntese, ponderar é o ato de sopesar bens jurídicos, utilizando os testes de adequação, necessidade e proporcionalidade, para que o Direito alcance um equilíbrio justo em situações de conflito.

## 4. A RESOLUÇÃO FUNDAMENTADA E O PODER DE AUTORIDADE (ART. 128.º)

### 4.1. Conceito e Função: O Afastamento do Efeito Suspensivo Automático

A resolução fundamentada na Administração Pública portuguesa é um mecanismo processual, instrumento previsto no Código de Processo nos Tribunais Administrativos Artigo 128.º do CPTA, que permite à entidade administrativa afastar a proibição automática de executar um ato administrativo que foi suspenso por um tribunal. É um ato administrativo atípico uma pronúncia administrativa que surge no âmbito de um processo judicial.

Sua aplicação se dá especificamente no contexto de providências cautelares, quando a suspensão do ato for gravemente prejudicial para o interesse público.

Serve para justificar, com razões concretas e circunstanciadas, que a não execução imediata do ato administrativo causaria prejuízos graves ao interesse público. Necessita de uma exposição clara e sucinta das razões de facto e de direito para suportar a decisão, deve demonstrar em concreto o por que do interesse público prevalecer sobre a suspensão cautelar.

### 4.2. O Dever de Fundamentação (Art. 268.º, n.º 3 CRP e Art. 152.º CPA)

Quando uma providência cautelar suspende o ato administrativo, a resolução fundamentada é a ferramenta que a Administração utiliza para reverter essa suspensão, demonstrando: urgência, necessidade,

motivação concreta, deve explicar por que a suspensão é gravemente prejudicial. Desta forma a resolução fundamentada deve sempre obedecer ao *princípio da fundamentação*, de acordo com **Andrade (2018)** “*A resolução fundamentada é entendida como um privilégio da Administração que, no entanto, deve ser exercido sob o estrito dever de fundamentação previsto no art. 268.º, n.º 3 da CRP, sob pena de ser declarada a indevida execução do ato.*”

O princípio do dever de fundamentação, este sim é um princípio fundamental, assentado na CRP no artigo. 268.º/3, e no CPA, art. 152.º é o “dever de a Administração Pública fundamentar os seus atos administrativos”.

A resolução fundamentada não é absoluta. O tribunal irá apreciar se a fundamentação é suficiente e se o interesse público invocados é real e prevalecte, se a resolução não for devidamente fundamentada ou for baseada em factos falsos, o tribunal pode declarar indevida a execução do ato, pois depende de requisitos de validade, como: foi emitida por órgão competente, identifica concretamente o grave prejuízo para o interesse público e se respeita os princípios da proporcionalidade e da legalidade

A resolução fundamentada é um poder de autoridade que deve ser exercido com cautela, suportado por uma fundamentação robusta que demonstre a real necessidade de prosseguir com a execução do ato.

## 5. ANÁLISE CRÍTICA: O CONFLITO DOUTRINÁRIO E A PRÁTICA JUDICIÁRIA.

### 5.1. Tese Restritiva vs. Tese da Intervenção Ampla e o Risco da Sentença Antecipada e a Separação de Poderes

A concessão de cautelares contra o Estado enfrenta, tradicionalmente, a barreira do Princípio da Separação de Poderes. Para que o Judiciário não intervenha na discricionariedade da Administração Pública, se utiliza da análise do Princípio da Ponderação de Interesses, entre outros dispositivos legais. A crítica de se utilizar do Instrumento das Providências Cautelares para decisões judiciais no âmbito do Direito Administrativo, divide-se em dois pilares: O Risco da Sentença Antecipada, e A Paralisa do Interesse Público.

Doutrinadores, como por exemplo, **Almeida (2022)** cita que: “juiz deve evitar ser um gestor público” alertam para o perigo de o tribunal, em sede cautelar, esgotar o fundo da causa sem a produção de prova completa. Nas providências antecipatórias, o juiz imiscuir-se na esfera da Administração, ditando condutas positivas que podem ser de difícil reversão caso a ação principal seja improcedente. Por outro lado, a Paralisa do Interesse Público, não pode acontecer, pois ao contrário, seria penalizada e prejudicada a execução de políticas públicas. Ainda, na reforma de 2015 do CTPA, foi invertido o ônus da prova: já não se presume que o interesse público é sempre superior ao interesse do particular. Por este motivo, segundo a lição de **Almeida (2022)**, “o ato administrativo deve ser entendido como a decisão que, no exercício de poderes jurídico-administrativos,

*visa produzir efeitos jurídicos externos num caso concreto.”* Sendo assim, o tribunal deve agora exigir que a Administração demonstre concretamente o dano que a providência causaria.

Após a análise e estudos de Doutrina, jurisprudências, já destacadas no presente trabalho, chega-se à conclusão de duas teses sobre os limites da intervenção prévia e o equilíbrio da entre Ponderação de Interesses e o Instrumento da Resolução Fundamentada, vejamos:

#### A) Tese Restritiva (Autocontenção Judicial)

Defende **Almeida (2022)** que o juiz deve ser um “*vigilante da legalidade*” e não um “*gestor público*”. A intervenção em sede de liminar deve limitar-se a evitar danos irreversíveis, sem substituir o critério de conveniência e oportunidade da Administração. Aqui, as providências antecipatórias são vistas com extrema reserva.

#### B) Tese da Tutela Jurisdicional Efetiva (Intervenção Ampla)

Liderada por nomes como Vasco Pereira da Silva, esta tese defende que o Tribunal Administrativo não é um apêndice da Administração, mas um garante de direitos. Se a probabilidade de vitória do particular é elevada, o juiz deve ter o poder de antecipar o benefício, **Silva (2016)** argumenta que a tutela jurisdicional efetiva exige “*uma justiça que não seja apenas declarativa, mas capaz de conformar a realidade administrativa em tempo útil*” (p.45), caso isso não aconteça, a justiça tardia não é justiça.

## 5.2. A Jurisprudência do Supremo Tribunal Administrativo (STA) e a Autocontenção Judicial

O ponto de tensão entre as duas teses, mas a jurisprudência majoritária do STA (Supremo Tribunal Administrativo) está de acordo com a tese A) Tese Restritiva Autocontenção Judicial de Mário Aroso de Almeida, limitando a intervenção judicial à proteção de direitos vinculados. Prevalece a tese restritiva de **Almeida (2017)** que cita que “*o juiz deve ser um vigilante da legalidade e não um gestor público*”. A intervenção em sede de liminar deve limitar-se a evitar danos irreversíveis, sem substituir o critério de conveniência e oportunidade da Administração.

As providências antecipatórias devem ser vistas com extrema reserva, sendo que após os apontamentos anteriores do presente trabalho e as modificações para concessão de providências cautelares contra o Estado sob a égide do CPTA 2015, deve se ter postura restritiva, prevalecendo o equilíbrio entre a urgência do particular e a presunção de legalidade do ato administrativo, destaca **Sousa (2024)**, “*a justa ponderação no Direito Administrativo contemporâneo atua como um corretor de proporcionalidade, impedindo que a concessão de uma providência sacrifique o interesse público de forma desmesurada face ao benefício individual obtido.*”

A reforma do CPTA 2015 procurou conferir maior rigor à tutela cautelar, eliminando a “manifesta ilegalidade” como critério automático e isolado. No entanto, a prática judiciária recente (2025) revela que a fronteira entre a provisoriedade e a definitividade continua ténue, especialmente em casos de direitos, liberdades e garantias. Justifica-se a necessidade ponderar o as Garantias constitucionais individuais, versus o

Interesse Público, defende **Freitas do Amaral (2018)**, “*o Direito Administrativo não é apenas um conjunto de normas de gestão, mas o ‘estatuto jurídico da função administrativa’, visando o equilíbrio entre a prossecução do interesse público e a proteção dos direitos dos particulares.*” garantindo uma justiça em tempo útil sem subverter a separação de poderes, o judiciário não fazendo as vezes da Administração Pública.

## 6. CONCLUSÃO

A trajetória do Direito Administrativo português, conforme percorrida neste trabalho, revela um movimento pendular que partiu de um autoritarismo centralizador para um modelo de Estado de Direito Democrático, profundamente influenciado pela europeização e pela primazia dos direitos fundamentais. A síntese desta evolução culmina na compreensão de que a Administração Pública não é mais um fim em si mesma, mas um instrumento de realização do bem comum sob o império da Constituição. Nesse cenário, o instituto da tutela provisória, consolidado pela reforma do CPTA de 2015, surge não apenas como um mecanismo processual de urgência, mas como o verdadeiro teste de resistência da eficácia do sistema jurisdicional frente ao agir administrativo.

A análise aqui empreendida permitiu constatar que a reforma de 2015 operou uma mudança de paradigma essencial: a transição de um sistema de “exceção” e conservador para um modelo de tutela jurisdicional efetiva. Ao eliminar a distinção rígida entre providências suspensivas e não suspensivas e ao instituir o critério do *fumus boni iuris* positivo (artigo 120.º do CPTA), o legislador impôs ao magistrado um dever de prognose

mais acentuado. Não basta mais a ausência de improcedência; exige-se a probabilidade de procedência. Esse refinamento técnico obriga o Poder Judiciário a uma análise mais substancial do direito invocado, reduzindo o espaço para decisões meramente protelatórias e elevando o padrão de proteção do cidadão.

No cerne desta discussão, a **Ponderação de Interesses** e a **Resolução Fundamentada** emergem como as duas faces de uma mesma moeda que busca o equilíbrio entre o interesse público e os direitos individuais. A reflexão crítica sobre estes institutos revela que a ponderação não é apenas um critério de desempate, mas um filtro de proporcionalidade que exige do juiz uma sensibilidade quase cirúrgica. Como demonstrado, o artigo 120.º, n.º 2 do CPTA impede que a justiça cautelar se torne um instrumento de paralisia estatal cega, ao mesmo tempo que veda à Administração o uso do “interesse público” como um conceito abstrato e inquestionável para atropelar direitos subjetivos.

A figura da Resolução Fundamentada (artigo 128.º do CPTA), por sua vez, representa o último reduto da prerrogativa administrativa. Contudo, a análise crítica permite aferir que este instrumento não goza de presunção de legitimidade absoluta. A exigência de fundamentação robusta, ancorada no artigo 268.º da CRP, transforma a resolução em um ato sindicável, onde a Administração deve “provar o prejuízo” em vez de apenas “alegá-lo”. Houve, portanto, uma salutar inversão do ônus argumentativo que democratizou o processo administrativo: o interesse público passou a ser um facto a ser demonstrado e não uma verdade apriorística.

No confronto doutrinário exposto, entre a tese da autocontenção judicial de Mário Aroso de Almeida e a tese da intervenção ampla de Vasco Pereira da Silva, a reflexão crítica deste trabalho inclina-se para a necessidade de um equilíbrio dinâmico, embora reconheça a predominância da visão restritiva na jurisprudência do Supremo Tribunal Administrativo (STA). Se, por um lado, o juiz não deve atuar como “gestor público” — sob pena de violação do princípio da separação de poderes —, por outro, a “justiça tardia” mencionada por Pereira da Silva é, na prática, uma denegação de justiça, na linha de autocontenção, **Otero (2019)** “*adverte que o juiz administrativo não possui legitimidade democrática para substituir as escolhas de mérito da Administração, devendo a sua intervenção cautelar limitar-se à restauração da legalidade violada, sem invadir o núcleo da função política e administrativa.*” O ponto de equilíbrio reside, portanto, na proteção de direitos vinculados e na prevenção de danos irreversíveis, evitando que a provisoriedade da cautelar se torne uma antecipação definitiva de mérito sem o devido contraditório.

Em conclusão, a tutela provisória no processo administrativo português moderno demonstra que o equilíbrio entre o interesse público e os direitos fundamentais é possível, mas exige vigilância constante. O sistema atual é robusto o suficiente para evitar a prepotência administrativa, conforme **Sousa (2023)** “*desde que o Judiciário assumira o seu papel de garante, sem ultrapassar a fronteira da discricionariedade técnica da Administração*” (p. 79-87). A justiça em tempo útil é o objetivo final, e os instrumentos da ponderação e da resolução fundamentada, quando aplicados sob a égide da proporcionalidade, garantem que nem o Estado seja paralisado por caprichos individuais, nem

o cidadão seja esmagado pela máquina pública sob o pretexto da urgência coletiva. O Direito Administrativo de 2025, portanto, consolida-se como um direito de garantias, onde a autoridade se legitima apenas através da fundamentação e do respeito à dignidade da pretensão do administrado.

## 7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Almeida, M. A. (2017). *Manual de processo administrativo* (2.<sup>a</sup> ed.). Almedina.

Almeida, M. A. (2022). *Teoria geral do direito administrativo* (5.<sup>a</sup> ed.). Almedina.

Amaral, D. F. (2018). *Curso de direito administrativo* (Vol. 1, 4.<sup>a</sup> ed.). Almedina.

Andrade, J. C. V. (2018). *A justiça administrativa (lições)* (16.<sup>a</sup> ed.). Almedina.

Andrade, J. C. V. (2019). *Lições de direito administrativo* (5.<sup>a</sup> ed.). Almedina.

Otero, P. (2019). *Direito administrativo geral: Introdução e teoria da organização administrativa* (Tomo 1). Almedina.

Silva, V. P. (2016). *O contencioso administrativo no divã da psicanálise* (5.<sup>a</sup> ed.). Almedina.

Sousa, A. F. (2024). O princípio da justa ponderação em direito administrativo. *Polis*, 2(8), 79–87.

Sousa, M. R., & Matos, A. S. (2022). *Direito administrativo geral* (Tomos 1, 2 e 3). Dom Quixote.