

# Diz-me quem te representa, dir-te-ei quem és: o Ministério Público como representante do Estado, nas ações administrativas (artigo 219.º da Constituição)

José Manuel Ribeiro de Almeida

*Procurador da República*

---

SUMÁRIO: I. PREÂMBULO. 1. Crónica judiciária. 2. Questões de constitucionalidade (*adde*, EMP e CPC). 3. Razão de ordem. II. ÂMBITO DO DISCURSO. 1. A Lei n.º 118/2019, de 17 de setembro: alterações aos artigos 11.º, n.º 1, e 25.º, n.º 4, do CPTA2019. 2. Delimitação negativa: preferências subjetivas. 3. Delimitação positiva: hermenêutica constitucional. 4. Alguns números; “interesses (meramente) patrimoniais”? 5. Tradições judiciárias: Portugal e outras jurisdições. III. QUESTÕES DE CONSTITUCIONALIDADE. 1. Artigo 219.º, n.º 1, da Constituição: história constitucional. 2. *Idem*: as palavras da Constituição. 3. *Idem*: competência, validade e imediatividade. 4. *Idem*: representação (judiciária). 5. *Idem*: representação (judiciária), política e técnica do processo. 6. *Idem*: âmbito da representação (judiciária). 7. *Idem*: âmbito da representação (judiciária) e seu “núcleo de sentido”. 8. Unidade do sistema jurídico. 9. Artigos 122.º, n.º 5, e 165.º, n.º 1, alínea p), da Constituição: reserva de lei (proibição de deslegalização e de discricionariedade). 10. Valorações constitucionais e “garantia institucional”. IV. ANÁLISE DOS ARTIGOS 11.º, N.º 1, E 25.º, N.º 4, DO CPTA2019. 1. Prolegómenos. 2. Artigo 11.º, n.º 1, do CPTA2019: “da possibilidade de”. 3. Artigo 25.º, n.º 4, do CPTA: citação. 4. *Idem*: “transmissão” da citação; “coordenar os termos da respetiva intervenção em juízo”. 5. Artigos 11.º, n.º 1, e 25.º, n.º 4, do CPTA2019: deslegalização, discricionariedade e desapropriação legal. V. BREVIÁRIO DE CONCLUSÕES: “QUOD SCRIPSI, SCRIPSI...”.

---

«[...] a força normativa da Constituição está condicionada pela *vontade atual*, de cada um dos participantes na vida constitucional, de concretizarem os conteúdos da Constituição»

KONRAD HESSE,  
*Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*,  
reimp. da 20.ª ed., 17 (n.º 44), Heidelberg: C. F. Müller, 1999

## I. PREÂMBULO

### 1. CRÓNICA JUDICIÁRIA

Corre termos nos tribunais, na jurisdição administrativa e no Tribunal Constitucional, um contencioso sobre o novo regime da representação do Estado, enquanto réu nas ações administrativas, veiculado pela Lei n.º 118/2019, de 17 de setembro, que veio eviscerar, no seu âmago, a posição jurídica de “competência”, que a lei constitucional e a lei ordinária, secular e tradicionalmente, atribuem ao Ministério Público.

As questões, tópicos e argumentos subjacentes a tal contencioso, porventura, poderão ter interesse para um auditório mais amplo do que as partes que se travam de razões, justificando que se deem à estampa algumas reflexões sobre a matéria<sup>[1]</sup>.

### 2. QUESTÕES DE CONSTITUCIONALIDADE

#### (ADDE, EMP E CPC)

Versaremos o tema, sobretudo, quanto às *questões de constitucionalidade* que é passível de concitar, ou seja, do ponto de vista das normas jurídicas (princípios e regras) constitucionais, em torno do

[1] Cfr., primeiramente, ANTÓNIO MANUEL BEIRÃO, “A representação do Estado Português nos Tribunais Administrativos e as atribuições do

Centro de Competências Jurídicas do Estado”, *Revista do Ministério Público*, 163, Julho : Setembro 2020, pp. 69-102.

fulcral artigo 219.º, (Função e estatuto), n.ºs 1, 2 e 4, da Constituição, mas ainda dos não menos importantes artigos 112.º (Atos normativos), n.º 5, 165.º (Reserva relativa de competência legislativa), n.º 1, alínea p), da mesma lei fundamental.

Convém ter ainda em consideração certos preceitos da Lei n.º 68/2019, de 27 de agosto (Aprova o Estatuto do Ministério Público, doravante, EMP), os seus artigos 9.º (Intervenção principal) e 101.º (Poderes do membro do Governo responsável pela área da justiça), bem como do Código de Processo Civil, nomeadamente o artigo 24.º (Representação do Estado), todos diretamente comprometidos com o artigo 219.º da Constituição<sup>[2]</sup> <sup>[3]</sup>.

### 3. RAZÃO DE ORDEM

Começaremos por delimitar o âmbito do discurso, quanto aos normativos legais em causa, e prosseguiremos com o enquadramento do tema, nos aspetos quantitativos, históricos e de tradições jurídicas (n.º II).

Depois, na *pièce de résistance* do texto, explanaremos diversas questões de constitucionalidade que os preceitos legais em causa podem trazer à colação: *reserva constitucional* ou *garantia institucional* do “núcleo significativo” da representação judiciária do Estado, pelo Ministério Público; *reserva de lei*, com as inerentes *proibições de deslegalização* e de *discricionariedade*; e, finalmente, *garantia de defesa*, consubstanciada na citação do Estado, no magistrado do Ministério Público (n.ºs III e IV).

[2] Cfr. um *ponto de situação*, do EMP e do CPTA2019, em RICARDO PEDRO, “O novo Estatuto do Ministério Público: O fim da função de representação do Estado pelo MP (?) : *Killing me softly with this song... with these (legal) words...*”, *Revista do Ministério Público*, 159, Julho : Setembro 2019, pp. 43-59, concluindo, como o título alvítra e o texto afirma, que

«a verdade é que o legislador há muito que vem dando passos – bastante titubeantes – sobre o fim da manutenção da função de representação do Estado pelo MP» (p. 44 e, ainda, p. 45).

[3] Tentando, porém, não incorrer no mal da inversão metodológica, expresso nas máximas “constituição em

conformidade com as leis” ou “legalização da constituição”, *i.e.*, de determinar o conteúdo da lei constitucional pelo conteúdo da lei ordinária – com uma síntese apurada, de uma *relação normativa* deveras complexa, cfr. J.J. GOMES CANOTILHO, *Constituição dirigente e vinculação do legislador*, Coimbra: Coimbra Editora, 1982, pp. 401.